

**VALTA BOLOGNAN PROSESSISSA:
LAADUNVARMISTUSAJATTELUN
LEVIÄMINEN EUROOPASSA JA
SUOMESSA**

Jaakko-Pekka Viljami Kauko

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi

Politiikan tutkimuksen linja

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2006

SISÄLLYS

LYHENNELUETTELO	2
1 BOLOGNAN PROSESSI JA LAADUNVARMISTUS TUTKIMUSKOHTENA	3
2 KYSYMYKSENASETTELU, AINEISTO JA TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	7
2.1 Laatu ja laadunvarmistus yliopistoissa	7
2.2 Teoreettiset perusteet: valta ja diffuusio	10
2.3 Tutkimusongelma, aineisto ja lähtökohtia	13
3 VALTA LAADUNVARMISTUKSEN DIFFUUSIOSSA	19
3.1 Foucault'n valtakäsitys: totuuden, oikean ja vallan suhde	19
3.2 Laadunvarmistus vallan uudelleenjärjestelijänä	23
3.3 Valta ajattelun diffuusiona	26
3.4 Valta–diffuusio-asetelma	29
4 LAADUNVARMISTUKSEN SAAPUMINEN EUROOPPALAISEEN YLIOPISTOMAAILMAAN	32
4.1 Laadunvarmistuksen reitti ja aallot	32
4.2 Kaksi kanavaa: asiantuntijat ja kansainväliset järjestöt	34
5 VALTA, OIKEA JA TOTUUS EUROOPPALAISESSA LAADUNVARMISTUKSESSA	37
5.1 Laadunvarmistuksen liikkeellelähtö ja alustavat totuudet	37
5.2 Yhteinen totuus sovitaan Prahassa	44
5.3 Valtavirtaistuminen: oikean normit muodostetaan	48
5.4 Valtatilanne hahmottuu eurooppalaisessa laadunvarmistusjärjestelmässä	54
5.5 Eurooppa Foucault'n kolmiossa	59
6 SUOMI JA LAADUNVARMISTUSAJATTELUN KEHITTYMINEN	63
6.1 Tulosoajauksella laatua lamarahoitukseen	64
6.2 Kansainvälisen laadunvarmistuksen liikkeellelähtö Suomessa	70
6.3 Kilpailu vakiintuu laadunvarmistuksen perusteeksi	72
6.4 Kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin käyttöönotto	79
6.5 Tuloksista laatuun – valvonnasta ohjaukseen	86
7 PÄÄTELMÄT	91
7.1 Havainnot valta–diffuusio-asetelmassa	91
7.2 Miksi laatua varmistetaan?	102
7.3 Lopuksi	105
8 LÄHTEET	107
LIITE 1: BOLOGNAN PROSESSIN TAVOITTEET JA ALLEKIRJOITTAJAMAAT	116
LIITE 2: TEEMAHAASTATTELUN AIHEPIIRIT	117

LYHENNELUETTELO¹

CHER	<i>Consortium of Higher Education Researchers</i>
CRE	<i>Association of European Universities, vuodesta 2001 EUA</i>
E4-ryhmä	<i>ENQAn, EUAn, ESIB:in (the National Unions of Students in Europe) ja EURASHE:n (European Association of Institutions in Higher Education) työryhmä</i>
EAIR	<i>European Higher Education Society</i>
ENIC	<i>European Network of Information Centres</i>
ENQA	<i>European Association for Quality Assurance in Higher Education ja vuodesta 2004 European Network for Quality Assurance in Higher Education</i>
EU	<i>Euroopan unioni, tarkoittaen myös: Euroopan yhteisö (EY) ennen vuotta 1993.</i>
EUA	<i>European University Association</i>
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
IMHE	<i>OECD:n ohjelma: Institutional Management in Higher Education</i>
NARIC	<i>National Academic Recognition Information Centres</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
TQM	<i>Total Quality Management</i>
Unesco	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>

¹ Luetteloon on sisällytetty kaikki leipätekstissä esiintyvät lyhenteet.

1 BOLOGNAN PROSESSI JA LAADUNVARMISTUS TUTKIMUSKOHTEINA

”[O]n nähtävissä kasvava tietoisuus suuressa osassa poliittista ja akateemista maailmaa sekä yleisessä mielipiteessä siitä, että on tarpeen luoda kokonaisempi ja laajakantoisempi Eurooppa, erityisesti perustuen sen henkille, kulttuurillisille, yhteiskunnallisille ja tieteellisille ulottuvuuksille ja niistä vahvistaen.” (Bolognan julistus 1999.)

Bolognan prosessiksi kutsuttu ilmiö vaikuttaa tällä hetkellä neljäkymmenenviiden Euroopan maan korkeakouluissa varovaisesti arvioiden satojentuhansien opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden elämään. Korkeakoulujen merkittävän aseman vuoksi prosessilla on tarkoitettuja ja tarkoittamattomia vaikutuksia eurooppalaisten yhteiskuntien perusrakenteisiin arvoista ja asenteista lähtien. Eurooppalaisen korkeakoulutuksen murroksessa, tutkimuksen kautta saatu kuva ilmiöstä ja sen vaikuttimista on tärkeä.

Bolognan julistuksessa (1999) määritellään kuusi toimintalinjausta, joista laadunvarmistus on kaikkein konkreettisin ja poliittisin. Muut tavoitteet liittyvät enimmäkseen liikkuvuuden parantamiseen, kun laatu taas liittyy siihen, mihin paras opiskelija-aines todennäköisesti liikkuu. Laatu ja sen määrittely vaikuttavat myös siihen, mitä pidetään toivottavana korkeakoulutuksessa ja mitkä korkeakoulut katsotaan yhteisesti hyväksytyjen kriteerien mukaan oikeutetuiksi toimijoiksi luodulla eurooppalaisella korkeakoulutusalueella. Tällä on opiskelijoiden liikkumisen lisäksi syvällisempiä seurauksia. Laatu ja sen arviointi ovat kaikkea muuta kuin neutraaleja mittakeppejä ja toimenpiteitä, laadun määrittämiseen liittyy aina subjektiivinen näkemys ja valta (ks. Saarinen 2005, 200 ja Brennan & Shah 2000, 13–16).

Laadun ja laadunvarmistuksen poliittisen luonteen vuoksi tässä tutkimuksessa keskitytään kysymykseen laadusta ja laadunvarmistuksesta ja niiden vallasta Euroopassa ja Suomessa. Tutkimukseni tarkoitus on tarkastella kriittisesti keskeisten toimijoiden asiakirjojen kautta laadunvarmistuksen eurooppalaista ja suomalaista valtakysymystä innovaatioiden leviämisen ja luodun laadunvarmistusjärjestelmän näkökulmasta.

Bolognan prosessin päätöksenteon ytimenä voidaan pitää eurooppalaisten opetusministerien antamaa Bolognan julistusta 1999 ja sen jälkeisiä seurantakokouksia 2001 Prahassa, 2003 Berliinissä ja 2005 Bergenissä. Korkeakoulujen muutosta kuvaavalle eurooppalaiselle kehityskululle annettu nimi, Bolognan prosessi, kuvaa toisaalta hyvin ja

toisaalta huonosti tutkimaani ilmiötä. Sana Bologna kuvaa laajemman ministeritason päätöksenteon alkua, mutta ennen Bolognan julistusta tapahtui jo paljon sellaista, mikä voidaan liittää prosessiin: Bolognan julistusta ennakoivat neljän EU-maan 1998 antama Sorbonnen julistus sekä Euroopan neuvoston ja Unescon järjestämän Lissabonin konventin 1997 päätöslauselma (Sorbonne declaration 1998 ja ETS 165 1997). Bolognan prosessi ymmärretäänkin tutkimuksessani ajallisesti laajempaan ilmiönä kuin pelkkä Bolognan julistuksen antopäivämäärä antaisi olettaa. Ilmiötä hyvin kuvaava prosessi-
maisuuus korostuu jatkuvassa kehittämisen tilassa, josta paras esimerkki on joka toinen vuosi järjestettävien ministerikokousten päätöksissä olevien tavoitteiden lisääntyminen koko prosessin aikana (ks. liite 1).

Tärkeää Bolognan prosessin käsitteellisessä uudelleenymmärtämisessä on ilmiön nimen aiheuttamasta miellelyhtymästä eron pääseminen. Virheellistä on kuvitella prosessi pelkästään ylhäältä johdetuksi ja opetusministereiden 19.6.1999 yhdessä hetkessä tekemästä innovaatiosta ja päätöksestä alkaneeksi. Esimerkiksi Bolognan julistusta edeltäneen Sorbonnen julistuksen masinointi voidaan jäljittää ranskalaiseen opetusministeri Claude Allégreen ja Ranskan omiin korkeakoulupoliittisiin ongelmiin keksittyyn eurooppalaiseen ratkaisuun (Balzer & Martens 2004, 9; Ahola & Mesikämmin 2003, 222; ks. myös Reinalda 2004, 7). Vaikka prosessi olisikin alkanut osin ranskalaisten omista tarpeista, ei nykyisessä 45 allekirjoittajan julistuksessa voi asian katsoa enää olevan merkittävä.

Toinen sitkeä virheellinen käsitys Bolognan prosessista näkyy arkikeskustelussa, yllättävän monesti lehtikirjoittelussa ja lipsahtaa joskus jopa asiantuntijoiden parissa; prosessi nimittäin samaistetaan Euroopan unionin toiminnaksi. Yksi mahdollinen selitys tähän on EU:n näkyvä rooli Bolognan prosessin tiedotuksessa (Reinalda 2004, 2). Tämä näkemys saattaa olla vanhentunut. Tällä hetkellä esimerkiksi Internetissä oleva materiaali ei ole sidottu ensikädessä EU:hun.² Vaihtoehtoinen selitys on Euroopan hahmottuminen intuitiivisesti vain EU:ksi. Lisäksi EU on kytkenyt Bolognan prosessin olennaiseksi osaksi toimintaansa Lissabonin strategiassa³. EU:n komissio on kuitenkin ollut virallisesti mukana vasta Prahan kommunikation (2001) jälkeen ja edelleenkin prosessi

² 5.1.2006 Googlen toinen linkki hakusanoilla "Bologna process" vei EU:n Education and Training -sivulle. Ensimmäinen linkki johti Bolognan prosessin Bergenin kokouksen sivulle (<http://www.bologna-bergen2005.no>), joka ei ole EU:n sivu.

³ Tätä ei pidä sekoittaa Lissabonin konventtiin 1997, vaan kyseessä on EU:n Lissabonin sopimus tai Lissabonin strategia vuodelta 2000, jossa määritellään EU:n tavoite olla maailman kilpailukykyisin tietoon perustuva talousalue vuoteen 2010 mennessä.

selkeästi hallitustenvälinen, semminkin kun noin puolet osanottajista ei kuulu unioniin (Balzer & Martens 2004, 9–10).

Prosessin hallitustenvälisen luonteen ja empiirisen aineiston karsimisen tarpeen vuoksi EU, tarkoittaen erityisesti komissiota, rajataan pois varsinaisista tutkimuskohteista kahdella varauksella. Ensimmäinen varaus on se, että ennen kuin komissio otettiin mukaan viralliseen päätöksentekoon Prahassa 2001, unioni nousee tutkimusmateriaalissa esille epäsuorasti erityisesti rahoittajana. Toinen varaus on se, että EU:n 1987 käynnistämä Erasmus-ohjelma, joka lisäsi erityisesti Euroopan opiskelijoiden liikkuvuutta, otetaan huomioon taustavaikuttimena (Berndtson 2005a, 13). Lisäksi huomioidaan, että vuonna 2000 EU:n Sokrates-ohjelman alla aloitettiin yliopistojen virittäminen Bolognan tavoitteiden mukaiseksi Tuning-hankkeella (Tuning project 2006). Liittyttyään mukaan Bolognan prosessiin vuonna 2001, komissio totesi prosessin tavoitteiden olevan linjassa aikaisemman Sokrates-ohjelman kanssa (Reinalda & Kulesza 2005, 42). Tärkeimmät vaikutuskeinot Bolognan prosessissa komissiolla ovatkin olleet mielipiteisiin vaikuttaminen ja koordinointi, joiden yhteyksiä pyritään havaitsemaan tutkimusmateriaalista (Balzer & Martens 2004, 15). Komissio näyttäytyy edellisten varausten kautta tutkimuksessa taustavaikuttajana siihen asti kunnes se otetaan mukaan yhteiseen päätöksentekoon vuonna 2001.

Bolognan prosessissa mukana olevia toimijoita EU:n komission lisäksi voidaan eritellä monia. Ytimessä toimivat kansallisvaltioiden hallitukset, ja keskeisin muodollinen päätöksentekofoorumi on opetusministerien joka toinen vuosi pidettävät kokoukset. Kiinteästi suunnittelussa ovat korkeakoulujen ja opiskelijoiden järjestöt. Lisäksi prosessissa ovat mukana yliopistojen ja hallitusten lisäksi suorasti tai epäsuorasti ainakin kansainväliset, alueelliset ja kansalliset korkeakoulutuksen laadunvarmistusjärjestöt, Euroopan neuvosto, Eurooppa-neuvosto, Europarlamentti, eurooppalaiset ammatti- ja työnantajajärjestöt, OECD ja Unesco. (Ks. Reinalda & Kulesza 2005.) Hallitustenvälisyys ja eri järjestöjen mukana olo tekee vallan tutkimuksen kannalta kaiken tämän hahmottamisen monimutkaiseksi, sillä selkeät hierarkkiset valtarakenteet uupuvat. Tarkin kuvaus lienee verkostomaisuus. Kaiken lisäksi Bolognan tutkintomalli antaa paljon mahdollisuuksia kansalliseen soveltamiseen (ks. esimerkkinä Nölke 2004). Euroopan tasolla koordinoitapaa jotenkuten luonnehtii EU:ssa käytetty avoimen koordinaation menetelmä.

Koska toimijoita on monta, käsittelen niistä tutkimuksessani vain laadunvarmistuksen kannalta tärkeimpiä, joita ovat Euroopassa muodollisesti päätöksiä tekevät opetusminis-

terien kokoukset, laadunvarmistuksen kohteiden eli yliopistojen kattojärjestö EUA (*European University Association*)⁴ ja laadunvarmistusjärjestöjen yhteistyöelin ENQA (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*)⁵. Kansallisella tasolla tapahtuvassa päätöksenteossa vastaavasti on loppujen lopuksi kyse yliopistojen ja valtion välisestä suhteesta ja yhteistyöstä laadunvarmistusjärjestöjen kanssa. Suomessa keskitynkin tutkimuksessa opetusministeriöön, Korkeakoulujen arviointineuvostoon ja Helsingin yliopistoon.

Toimijoiden rajaus aiheuttaa sen, että Suomen ja Euroopan tasolla ammattikorkeakoulut tai niitä vastaavat instituutiot jäävät tutkimuksestani pois. Lisäksi suomalaisista yliopistoista tutkitaan vain Helsingin yliopistoa. Rajaaminen vain yliopistoihin perustuu ajatukseen niille mielletyn autonomian tutkimisen mielekkyydestä vallan tutkimisen yhteydessä. Suomen toimijoista keskitytään vain Helsingin yliopistoon perustuen sen erityisasemaan Suomessa. Helsingin yliopisto on suurin, profiililtaan kansainvälinen ja sillä on oletettavasti lähimmät suhteet valtiovallan maantieteellisistä ja historiallisista syistä. Sen voi näin katsoa olevan laadunvarmistuksen ja valtiovallan vaikutuksille altis, mutta silti niin suuri, että ei voida olettaa sen toiminnan muuttuvan yhtä ketterästi kuin pienempien yliopistojen.

Bolognan prosessi hahmottuu tällöin tutkimuksessani päätoimijoiden kautta, jotka eivät kuitenkaan elä umpiossa, vaan monimutkaisessa kansainvälisessä tilanteessa, johon ne vaikuttavat ja josta ne saavat vaikutteita. Monimutkaisuutta lisää se, että eri toimijoilla ei ole selkeästi eri intressejä, vaan intressit ja jopa organisaatiot ovat päällekkäisiä ja toimijat vaikuttavat runsaasti toistensa työhön. Jotenkin tässä mutkikkaassa tilanteessa, laadunvarmistuksesta tuli eurooppalaisten yliopistojen arkipäivää.

⁴ Vuoteen 2001 asti tarkastelussa on CRE (*Association of European Universities*), joka yhdistyi EU:n rehtorien konferenssien konfederaation (*Confederation of European Union Rectors' Conferences*) kanssa EUA:ksi.

⁵ Vuoteen 2004 asti ENQA toimi verkostona (*European Network for Quality Assurance in Higher Education*), miltä ajalta on peräisin järjestön vanha, mutta edelleen käytössä oleva akronyymi.

2 KYSYMYKSENASETTELU, AINEISTO JA TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

” Vielä parisataa vuotta sitten, ja osittain vielä sen jälkeenkin, oli vallalla käsitys, että yhteiskunnan kehitystä säätelevät kuninkaasotapäälliköt ja poliitikot. [– –] Nykyään lienee melko yleisesti vallalla käsitys, että teknillinen kehitys on yhteiskuntaa muovaavista voimista voimakkain.” (Laakkonen 1958, 10–11.)

Tässä pääluvussa käyn läpi tutkimukseni kannalta keskeiset käsitteet ja niihin liittyvää tutkimusta, jonka jälkeen muotoilen tutkimusongelman. Ennen teoreettisen viitekehyksen esittelyä seuraavassa pääluvussa 3, käsitteistä valta ja diffuusio jäävät vielä odottamaan syvempää analyysia. Näiden käsitteiden määrittely tässä vaiheessa tehdäänkin tutkimuskohteen rajaamisen mielessä ja sen varmistamiseksi, että lukija ja kirjoittaja ymmärtävät esitettävän tutkimusongelman samalla tavalla.

Tutkimukseni käsitteistä monimutkaisin on valta. Tässä tutkimuksessa vallan hahmottamisen avuksi on otettu vallan aikaisemman tutkimuksen lisäksi vallan käsitettä jäntevöittävä diffuusioteoria. Lisäksi laatu ja laadunvarmistaminen sekä tulosohtaus ja arviointi voidaan nähdä vallan mekanismeina, johtamisen ja kulttuurin välineinä. Ennen siirtymistä vallan käsittelyyn, määrittelen seuraavaksi nämä yliopiston laadunvarmistukseen liittyvät käsitteet.

2.1 Laatu ja laadunvarmistus yliopistoissa

Arviointia ja tulosohtaus voidaan pitää laatuun ja laadunarviointiin liittyvinä, mutta hieman yleisempinä ja varhaisempina käsitteinä. Kuten laatu ja laadunarviointi, käsitteään arviointi ja tulosohtauskin tässä tutkimuksessa yksinkertaistaen vain julkishallintoon kohdistuvaksi ja vielä tarkemmin yliopistoja koskevaksi.

Uusi julkisjohtaminen on korostanut arviointia. Uudessa julkisjohtamisessa (*New Public Management*) ajatuksena on markkinatalouden ja yksityisyritysten menettelytapojen sovittaminen julkishallintoon. Uuden julkisjohtamisen vaikutteita otettiin runsaasti vastaan 1990-luvulla Suomeen tulosohtausmalleissa (Vedung 2004, 245–247). Tulosohtaus–tulosohtamis-uudistus onkin yksi suurista suomalaisista hallinnon muutoskokonaisuuksista viime vuosikymmenellä (Temmes & Kiviniemi 1997, 38; ks. myös Patomäki 2005, 62–63).

Arviointi on käsitteenä joustava. Jan-Eric Furubo ja Rolf Sandahl (2002, 4) jättävät kattavan teoksensa *International Atlas of Evaluation* (Furubo, Rist & Sandahl 2002) viitekehystä luodessa arvioinnin määrittelemättä sen monimuotoisuuden vuoksi. Käsitteen monitulkintaisuutta edistää se, että arvioinnin muodot ja koulukunnat ovat lisääntyneet runsaasti sitten 1970-luvun lopun. Arviointia on aikaisemmin käsitteellistetty esimerkiksi systemaattisen tutkimuksen metodien käyttämiseksi (hallinnon) toimintaohjelman arviointiin, mutta esimerkiksi rajanveto sen mikä on varsinaisesti tutkimusta ja onko kyseessä valvontaa vai arviointia on vaikeaa. Furubo ja Sandahl päätyvätkin siihen, että käsite on lähtökohtaisesti sumea ja tämä sumeus on mahdollistanut arvioinnin soveltamisen niin monille osa-alueille. (Furubo & Sandahl 2002, 2–3.) Evert Vedungin (2004, 247) mukaan arviointi liitetään usein luontevasti tavoite- ja tulosjohtamiseen, jolloin arvioinnista tulee jatkuvaa. Arviointi voidaan siis nähdä yleisempänä uuteen julkisjohtamiseen liittyvänä ajatuksena, jossa eri toimintoja asetetaan tieteellistyyppiseen tarkkailun ja mittaamisen alaiseksi. Tarkemmin voidaan puhua yliopistoissa tulosjohtamisesta ja siihen liittyvästä arvioinnista. Arviointi ja tulosohjaus ymmärretään tässä tutkimuksessa yliopistoa kohden osoitettuna ulkoisena ja usein jälkikäteiskontrolliin perustuvana ohjauskeinona sekä myös yliopiston omana, sisäisenä ohjauskeinona.

Arviointiin liittyvän *tulosohjauksen* on Suomessa tulkittu yleensä johtaneen yliopiston autonomian vähentymiseen ja subjektiivisiin määrittelyihin siitä, mitä yliopiston tulisi tehdä. Tulosohjaukulttuuri on nähty uhkaavana tienä pikaruonan tehokkuusvaatimuksilla toteutettuun yliopistoon tutkimuksessa *Kohti McDonald's -yliopistoa?* (Helenius, Hämäläinen & Tuunainen 1996). Leena Koski (1996, 180–181) toteaa teoksessa George Ritzerin ajatuksen maailman mcdonald'soitumisesta pätevän nykyisen byrokraattisen tuloksellisuuden mittareihin: homogeenisuuteen, läpivirtauksiin ja suuriin massoihin. Koski kytkee tuloksellisuuden myös valtaan. Valta näkyy itsearviointin subjektivoivassa vaikutuksessa, tietojärjestelmien *panoptisena*⁶ valtana ja kontrolloivana normitukseksi siitä, mikä on haluttavaa. (Koski 1996, 188, 198-202.)

Teuvo Rätty (1996) kiinnittää huomiota tulosjohtamisen vallassa siihen, miten eri mittarit määritellään. Yliopiston sisällä tiedekunnat ja laitokset haluavat painottaa juuri niitä mittareita, jotka ovat heille edullisimpia. Toisin sanoen ”[i]ndikaattorien lumo on ironista kyllä juuri siinä niiden heikkoudessa, että ne eivät kuvaa todellisuutta” (Rätty 1996,

⁶ Tietojärjestelmien kohdalla Koski viittaa Shoshana Zuboffin (1990) ajatuksiin koneen aikakaudesta. Panoptisesta vallasta katso tarkemmin Foucault (2005) ja alla luku 3.1.

233). Tällöin indikaattorien manipulointi omaan tarkoitukseen käy helpommin. Ajatus on analoginen sen yllä esitetyn ajatuksen kanssa, että Bolognan prosessin kriteerejä voidaan soveltaa kansallisten intressien pohjalta.

Esitetystä kritiikistä huolimatta yksi tulosohjauksen tarkoitus on ollut korkeakoulujen autonomian lisääminen, kun vanhaa asetuksella ohjaamisen järjestelmää on purettu (Hölttä & Rekilä 2003). Tämän tarkoituksen saavuttaminen on myös kiistettävissä: Taina Saarinen (1997) päätyy analyysissään siihen, että itse asiassa vanha hierarkkinen ohjausjärjestelmä säilyy tulosohjausjärjestelmässä kätkeytyneenä. Tuloksellisuus jopa kaventaa korkeakoulujen itsenäistä päätösvaltaa entisestään (Saarinen 1997). Tulosohjauksen kriteerit on Kari Nyysölän ja Saarisen mukaan otettu vastaan varsin kritiikittä. Ne ovat siirtäneet korkeakoulut ”talutushihnasta juoksunaruun”, ja oikeastaan saattaisi olla aika yksinkertaistaa tuloksellisuuskriteereitä tai jopa purkaa koko järjestelmä. (Nyysölä & Saarinen 1997a, 223–226.) Jos tulkinta on oikea, laadunvarmistus on tulosohjauksen kehittyneempänä versiona yksi keino lisätä autonomian vähentämiseksi.

Laatu on monitulkintainen käsite, eikä tämä tutkimus ole oikeastaan kiinnostunut sen sisällöllisestä käsittämisestä. Tärkeämpää onkin laadun käyttö vallan vipuna. Sitä mitä laatu on, ei ole Bolognan prosessin missään vaiheessa pyritty määrittelemään. Se mitä laadunvarmistus on, on tällä hetkellä Euroopan tasolla ja Suomessakin jossain määrin määritelty (ks. ENQA 2005 ja Korkeakoulujen arviointineuvosto 2005). Saarinen (1996, 320) on kiteyttänyt arvioinnin, tulosohjauksen ja laadun suhteen osuvasti: ”Suomi ei ole ainoa maa, jossa korkeakoulutuksen arviointi on käynnistynyt tulosvastuun vaatimuksesta ja määrällisellä seurannalla, mistä on sitten vähitellen siirrytty laadun arviointiin. ’Laatu’ on iskusana, jonka nimissä korkeakoulupolitiikkaa tehdään nykyään useissa maissa.” Laatu hahmottuikin tutkimuksessani retorisenä keinona muutosten perustelussa ja uutena tulosjohtamisesta kehittyneempänä diskurssina.

Laatuajattelun juurista johtuen Bolognan prosessinkin laatuajattelulla eli *laadunvarmistuksella* on voimakas tekninen vivahde (Sultana 2002, 109–111). Yliopistojen laadunvarmistus perustuu nimittäin yritysmaailmasta tuttuun laatujohtamiseen. Ismo Lumijärvi ja Jussi Jylhäsaari (2002, 27) avaavat laatujohtamisen englanninkielisen *Total Quality Management* (TQM) -termin kautta. Johtamisfilosofiassa keskeistä on laatu (*quality*) ja asiakaskeksisyys. Laatu on totaalista (*total*), se ulottuu kaikkeen toimintaan ja kaikkiin organisaation jäseniin. Laatujohtaminen vaatii myös johdon (*management*) aktiivista sitoutumista ja järjestelmän kehittämistä.

Laatujohdaminen ei ole siis sama asia kuin tulosjohtaminen, vaikka niillä on useita yhteisiä lähtökohtia. Ne korostavat molemmat palautteista oppimista ja kerätyn faktan perusteella tehtyjä päätöksiä. Tulosohjauksessa arviointi tehdään kuitenkin yleensä jälkikäteen, kun laatujohdamisessa tämä tapahtuu prosessin aikana. Laatujohdettu järjestelmä on jatkuvan palautteen ja kehittämisen alla, kun taas tulosjohtamisessa arviointi keskittyy usein vain kontrolliin ilman kehittämistyöhön kannustamista. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 16 ja 226.) Olennaista on toisin sanoen se, pyritäänkö valvontaa kohdistamaan prosessiin (laatujohdaminen) vain tuotokseen (tulosohjaus).

Käytännössä sanoja laatu ja laadunvarmistus käytetään epä johdonmukaisesti. Voidaan puhua laadun varmistamisesta (*quality assurance*), laadun arvioinnista (*quality assessment*) ja laadun evaluoinnista (*quality evaluation*) tarkoittaen tietyllä abstraktiotasolla varsin samaa asiaa, eli korkeakoulun laadun mittaamista ja tulosten julkista esittämistä. Vakiintunut termi on laadunvarmistus, jota tässäkin tutkimuksessa käytetään, mikäli ei ole tarvetta osoittaa eroa terminologiassa. Monimerkityksisyys ei ole kuitenkaan välttämättä kadonnut. Esimerkiksi opetusministeriö (2004b, 50) määrittelee laadunvarmistuksen varsin ympärilyöreästi: ”Laadunvarmistuksella tarkoitetaan niitä menettelytapoja, prosesseja tai järjestelmiä, joiden avulla turvataan ja kehitetään korkeakoulun, sen järjestämän koulutuksen ja muun toiminnan laatua.”

Tässä vaiheessa riittää, että laadunvarmistus ymmärretään yliopistolla kaikkiin toimintoihin (”prosesseihin”) yltäväksi TQM-tyyppiseksi arvioinniksi. Tulosohjauksesta erotuksena laadunvarmistus pyrkii laatujohdamisen sovellutuksena ulottumaan läpi kaikkien prosessien eikä vain arvioimaan tulosta. Laadunvarmistus on myös lähtöisin organisaatiosta ja sen toimintakulttuurista, sitä ei voida tehdä ulkopuolelta. Ainoastaan akkreditointityyppisissä ratkaisuisissa laadunvarmistusjärjestelmän rakenne alistetaan säännöllisesti ulkopuolisen riippumattoman arvioijan hyväksyttäväksi (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 31).

2.2 Teoreettiset perusteet: valta ja diffuusio

Valtio-opin teoreettisista käsitteistä tutkimuksessani tärkein on valta. Bolognan prosessin luonne vaikuttaa siihen, miten valta on tutkimuksessani mielekäs ymmärtää. Varsi-

nainen päätöksentekoprosessi on sängen monimutkainen, ja klassinen pluralistinen⁷ tutkimus vallasta päätöksentekotilanteessa olisi jo aineiston saamisen hankaluuden ja osapuolten runsauden vuoksi erittäin työläs tai jopa mahdoton. Klassinen pluralistinen keskittyy enemmän konkreettiseen päätöksentekoon eikä silloin tavoita vallan kaikkia puolia, kuten ajatusmallien rakentumista (ks. Hindess 1996, 10–13). Kysymyksenasetteluni kannalta hedelmällisempää onkin ottaa lähtökohdaksi *laadunvarmistuksen muotoutumisen logiikka* ja *laadunvarmistuksen järjestämisen tapa*. Tätä tarkoitusta varten parhaiten vallan tutkimuksen perinteestä soveltuu Michel Foucault'n ajattelu.

Koska Foucault ei koskaan systematisoinut tutkimusmetodiaan (ks. esim. Walters & Haahr 2005, 3) ja Foucault'n tutkimukset painottuivat historian tarkkailuun, Foucault'n tutkimusta käytetään tässä tutkimuksessa antamaan suuntaa valtakäsitykselle ja tarkastelukulmia valtaan. Historiallisen kehityksen tarkkailussa turvaudutaan tässä tutkimuksessa osin aikaisempaan tutkimukseen.

Foucault'lle (2005) valta on normittavaa ja sääntelevää. Päätöksenteko tapahtuu tilanteessa, joka perustuu totuuden, oikean ja vallan kolmioon. Oikea ja totuus määrittävät vallan ja vallalla on sekä normatiivisia että totuudellisia vaikutuksia. (Foucault 2003, erit. 24.) Olenainen näkökulma on myös Foucault'n (1991) hallintamentaliteetin⁸ (*governmentality*) käsite, joka kuvaa hallinnon siirtymistä jokapäiväiseen elämään hienostuneiden mekanismien avulla.

Foucault'n ajatuksissa radikaalia on ajatus vallan olemista valtaa vain silloin kun sitä käytetään vapaisiin subjekteihin (Burchell, Gordon & Miller 1991, 5). Vallan subjekti toimii oppimiensa normien ja uskomansa totuuden mukaisesti tai oletetun valvonnan oletettujen odotusten mukaisesti. Foucault'laisessa vallassa vallitseva tilanne on loppujen lopuksi monimutkainen strateginen peli, jossa on vapaita osanottajia (Hindess 1996, 101–103; Burchell ym. 1991, 5). Hallinnassa (ja hallintamentaliteetissa) tärkeää on asioiden käsitteellistäminen ja niiden mittaamisen alle saattaminen (Miller & Rose 1989, 146–147).

⁷ Viitataan lähinnä pluralistiseen tutkimukseen, jossa valta nähdään esim. eri eliittien kamppailuna omine resursseineen ja intresseineen (kuten Dahl 1961). Pluralistisessa perinteessä vallan käyttö konkretisoituu päätöksentekotilanteissa, joissa eniten valtaa on toimijalla, joka saa intressinsä useimmiten toteutettua.

⁸ *Governmentality*-termistä on olemassa monta suomennosta, joista hallintamentaliteetti tavoittaa mielestäni Foucault'n hallinnon ajatusten ja mielikuvien kautta yksilöön ulottuvan ohjauksen käsitteen parhaiten. Muita suomennoksia ovat esimerkiksi hallinnoitavuus, hallinnointi ja hallinnallistuminen.

Yhtymäkohtia Foucault'n ajattelun, laadunvarmistuksen ja Bolognan prosessin ohjausvaikutusten välillä on jo helppo löytää. Ensinnäkin laadunvarmistus voidaan nähdä systeeminä, jossa valvontaa harrastetaan jatkuvasti ja joka paikassa eurooppalaisissa korkeakouluissa.⁹ Toiseksi Bolognan prosessi perustuu hallinnoitavien käsitteiden luomiseen; prosessi perustuu esimerkiksi käsitteellistämiseen, että Eurooppa voidaan nähdä toimijana, jonka tarpeissa on esimerkiksi laadun saavuttaminen laadunvarmistusjärjestelmän kautta. Avoimen koordinaation tyyppisen menetelmän toimimisen kannalta on tärkeää, että saadaan konstruoitua mielikuva Euroopasta, jolla on tahto ja yhteisiä tavoitteita (Walters & Haahr 2005, 1–2; Nóvoa & Lawn 2002b). William Waltersin ja Jens Haahrin näkemyksen mukaan sovitut yhteiset tavoitteet pitävät prosessin liikkeellä ja tavoitteiden sopimisen jälkeen kaikki toiminta on vain prosessin kehittämistä (Walters & Haahr 2005, 123). Kolmanneksi vallan kannalta tärkeää on yliopistojen autonomiasta puhuminen: yliopistot ovat perinteisesti olleet ainakin muodollisesti autonomisia, mutta silti valtiovallan ohjauksen alla. Jotta vallan olisi mahdollista toimia, tulee autonomisten subjektien omaksua vallan normit.

Vallan normittavaa vaikutusta edustaa tutkimuksessani innovaatio nimeltään laadunvarmistus ja sen leviäminen. Innovaation leviämiseen pureudutaan diffuusion käsitteen kautta.

Diffuusioteoriaa on käytetty hahmottamaan innovaatioiden leviämistä sosiaalisesta systeemistä toiseen. Diffuusioteorian viitekehyksellä on tutkittu varsin erityyppisten uudistusten leviämistä (ks. Rogers 1986, xiii; Karvonen 1981, 9–10). Käytän tutkimuksessani diffuusio-käsitettä työkaluna, jonka kautta voidaan ymmärtää innovaatioiden leviämisen perusdynamikkaa. Diffuusio ei kerro mitään innovaation (laadunvarmistuksen) leviämisen syistä, vaan ainoastaan kuvaa ilmiön leviämistä ja mahdollistaa leviämisen toteutumisen. Yhdistettäessä vallan kanssa, diffuusion tarkastelussa otetaan huomioon eri toimijoiden käsitykset ja näkemykset sekä niiden leviäminen ja käsitysten mahdollisuudet normittaa arvoja ja muokata totuutta.

Innovaatio voidaan nähdä organisaation näkökulmasta uudistuksena, reformina, jolla on tiettyjä ominaispiirteitä jotka auttavat sitä leviämään. Yleensä menestyvässä refor-

⁹ Heikki Patomäki (2005, 114) vie ajatuksen astetta pidemmälle liittyen uuteen julkishallintoon ja tulosvastuullisuuteen: ”Monet yliopistolaiset kokevat olevansa ikään kuin selleissä, joita koko ajan valvotaan kaikkialle näkevästä keskustornista samalla, kun horisontaalinen, omaehtoinen kommunikaatio yliopistolaisvankien välillä alkaa olla minimaalinen. Jokainen teko ja toiminto pitää raportoida ja läpivalaista eri byrokraattisten luokittelujen mukaisesti. Jokaista hetkeä – kirjaimellisesti ajankäyttöä – valvotaan ja tarkkaillaan.”

miajattelussa korostuu näennäinen yksinkertaisuus, teoriapohjaisuus, normatiivisuus, yksipuolisuus, tulevaisuusorientoituneisuus ja tietty myyvyys. Menestyvän innovaation tulee olla nopeasti ymmärrettävissä ja sen perusideassa on tietty juju, joka tekee siitä helposti markkinoitavan. Reformin omaksumisen helppous liittyy myös organisaation jäsenen työtehtävän sisältöön. (Brunsson & Olsen 1993, erit. 33–34.) Laatujohtamisessa ja siitä kumpuavassa yliopistojen laadunvarmistuksessa voidaan löytää näitä innovaation yleispiirteitä, minkä vuoksi se onkin menestyksekkäästi levinnyt yksityisellä ja julkisella sektorilla.

2.3 Tutkimusongelma, aineisto ja lähtökohtia

Tutkimukseni tarkastelee laadunvarmistusajattelun kehittymistä eurooppalaisessa ja suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa Bolognan prosessin aikana. Tutkimus kuvailee, miten eurooppalaisen laadunvarmistusajattelun kehittyminen on vaikuttanut eurooppalaiseen ja suomalaiseen korkeakoulumaailmaan. Pyrkimys on myös muodostaa kuvaa laadunvarmistuksen vallan kenttää muokkaavista vaikutuksista yleisesti Euroopassa ja erityisesti Suomessa.

Kysyn tutkimuksessani: *miten laadusta tuli yliopistoissa tarkkailtava jokapäiväinen asia Bolognan prosessin aikana?* Tämän tutkimusongelman voi jakaa kahteen erilliseen tutkimuskysymykseen:

- Miten laadunvarmistusajattelu on levinnyt Euroopassa ja Suomessa?
- Miten laadunvarmistusajattelun leviäminen on muuttanut valta-asetelmia keskeisten korkeakoulupoliittisten toimijoiden kesken?

Keskityn tutkimuksessani siis kuuteen organisatoriseen toimijaan, joista kolme on Euroopan tason toimijoita ja kolme kansallisen tason toimijoita. Euroopan tasolla tarkastelen Bolognan prosessin muodollista päätösvaltaa pitävää opetusministerien kokousta, Euroopan yliopistojen kattojärjestöä EUA:ta (2001 asti CRE) sekä Euroopan laadunvarmistusjärjestöjen kattojärjestöä ENQAa. Suomen tilannetta tarkastelen opetusministeriön, Helsingin yliopiston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston kautta.

Jokaiselta toimijalta pyritään mahdollisuuksien mukaan ottamaan tasaisesti aineistoa koko tarkastelujaksolta vuosilta 1988–2005. Empiirinen aineisto on koottu taulukkoon 1. Koska tutkimusmateriaalia on paljon, niiden lukeminen rajataan mahdollisuuksien

mukaan johdanto-, yhteenvedo- ja laatua käsitteleviin osiin. Näin saadaan esille sekä yleiskuva että erityisesti laatuun liittyvä näkemys.

Taulukko 1. Tutkimuksen aineisto Euroopan ja Suomen tasolla.

Vuosi	Eurooppa	Suomi
1988	Magna Charta Universitatum (CRE 1988)	
1993		Universitas renovata (1993), Helsingin yliopiston arviointiryhmän raportti ja ehdotukset; Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman tarkiste (Opetusministeriö 1993)
1994		Universitas renovata continuata (1994), Helsingin yliopiston arviointiryhmän raportti.
1995		Korkeakouluneuvoston toimintakertomus vuosilta 1993–1995 (Korkeakouluneuvosto 1995)
1996		Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995–2000 (Opetusministeriö 1996); Toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 1997–2000 (Helsingin yliopisto 1996); Hallituksen esitys (263/1996) yliopistolain muuttamiseksi
1997	Lissabonin konventti (ETS 165 1997)	Toimintasuunnitelma vuosille 1998–1999 (Korkeakoulujen arviointineuvosto 1997)
1998	Sorbonnen julistus (Sorbonne declaration 1998); Euroopan unionin ministerineuvoston suositus eurooppalaisesta yhteistyöstä korkeakouluopetukseen laadun arvioinnissa (Ministerineuvosto 98/561/EY)	
1999	Trends I (1999); Bolognan julistus (1999)	
2000	ENQAn ensimmäisen yleiskokouksen pöytäkirja (ENQA 2000)	Koulutus ja tutkimus vuosina 1999–2004. Kehittämissuunnitelma (Opetusministeriö 1999); Strategia 2001–2003 – Toiminta- ja taloussuunnitelma (Helsingin yliopisto 2000); Toimintakertomus 1996–2000 (Korkeakoulujen arviointineuvosto 1999a; 1999b; 1999c); Toimintasuunnitelma vuosille 2000–2003 (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2000); Tutkimuksen arviointi 1999 (Hämäläinen 2000).
2001	Trends II (2001); Salamancan julistus (EUA 2001); ENQAn (2001) lausunto Prahan ministerikokoukseen; Prahan kommuniquea (2001)	
2002		Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintakertomus 2000–2003 (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2003)
2003	Berliinin kommuniquea (2003); Trends III (2003); Grazin julistus (EUA 2003); ENQAn (2003) lausunto Berliinin ministerikokoukseen	Koulutuksen ja tutkintojen laatu Helsingin yliopistossa. (Tuomi & Pakkanen 2003)

Vuosi	Eurooppa	Suomi
2004	EUA:n lausunto 4E-työryhmälle (EUA 2004)	Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma (Opetusministeriö 2004a); Korkeakoulutuksen laadunvarmistus -muistio (Opetusministeriö 2004b); Strategia 2004–2006 (Helsingin yliopisto 2004); Helsingin yliopiston lausunto opetusministeriön laadunvarmistusmuistioista (Rehtorin päätös 052/2005); Menetelmistä kehittämiseen. Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointimenetelmät vuosina 1996–2003. (Moitus & Saari 2004)
2005	Trends IV (EUA 2005); Glasgow'n julistus (EUA 2005); Bergenin kommunikea (EUA 2005); Eurooppalaiset laadunvarmistuksen periaatteet ja suositukset (ENQA 2005)	Helsingin yliopiston hallinnon arviointi (Hallinnon arviointiryhmä 2005); Laadunvarmistuksen nykytila Helsingin yliopistossa -muistio (Virtanen 2005); Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi – auditointikäsikirja vuosille 2005-2007 (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2005); Helsingin yliopiston laatu päällikön haastattelu (Virtanen 2006)

Laadunvarmistukseen ja tutkimuksen kysymyksenasetteluun liittyvää aineistoa ei ole saatavilta kaikilta toimijoilta kaikkina aikoina. Tosin jos laadunvarmistusta tai siihen liittyviä asioita käsitteleviä asiakirjoja ei ole saatavilla, kertoo sekin merkittävästi toimijan käsityksistä. Pääosin asiakirjat ovat strategisia tulevaisuuteen suuntautuvia suunnitteludokumentteja (esim. opetusministerien ja EUA:n julistukset ja opetusministeriön koulutuksen kehittämissuunnitelmat) tai takautuvia toimintakertomuksia ja raportteja (Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisut ja EUA:n Trends-raportit¹⁰). Oman kokonaisuutensa muodostavat Helsingin yliopiston arviointiraportit. Asiakirjojen yksityiskohtia ja niiden tutkimukseen mukaanotto perusteita käsitellään tarkemmin varsinaisessa aineiston analyysissä. Helsingin yliopiston aineistoa täydennetään vielä yliopiston laatu päällikön (Virtanen 2006) teemahaastattelusta tehdystä asiantuntijahaastattelusta saaduilla tiedoilla (ks. liite 2).

Bolognan prosessin luonteesta johtuen, toimijat eivät ole niin selvärajaisia, kuin empiirisen aineiston lajittelu antaa ymmärtää. Tietyn toimijan asiakirjan syntyyn ovat useimmiten vaikuttaneet muiden, tämän tutkimuskehyksen sisä- ja ulkopuolella olevien, organisaatioiden ajatukset. Empiirisen aineiston lajittelu on siis eräänlainen yksinkertaistus ajattelun helpottamiseksi. Kukin asiakirja ymmärretään sen julkaisijaorganisaation kan-

¹⁰ Trends-raportteihin viitataan lähdekirjallisuudessa vaihtelevasti. Osassa käytössä on kirjoittajien mukainen viittaus ja osassa viitataan raportin nimellä. Tulkintani on kuitenkin, että raportit ovat ensisijassa EUA:n raportteja eivätkä kirjoittajiensa julkaisuja, jolloin viitataan niihin raportin nimellä. Lisäksi viittausmenetelmä helpottaa tekstin seuraamista.

naksi eikä esimerkiksi sen kirjoittajan henkilökohtaisten intressien tai jonkun muun tahon aiheuttamien ”todellisten intressien” vaikutuksen välineeksi.

Toimijoiden kantojen yksinkertaistus on perusteltu valitsemassani vallan analyysin kehikossa. Stewart Clegg katsoo, ettei valtaa poststrukturalismissa ymmärretä enää silkkanä kausaalisuutena, vaan diskurssin tuotteena. Poststrukturalismissa kielen ja tajunnan suhde ei perustu esimerkiksi väärän tietoisuuden aiheuttamalle valheelle¹¹, vaan kieli on osa diskurssia, joka määrittelee totuutta ja esittää toiminnan mahdollisuuksien suhteita toisiinsa. (Clegg 2000, 79–80.) Clegg luokittelee luokitteluja kavahtaneen Foucault’n osaksi tätä poststrukturalistista ajattelua. Clegg päätyy ajatukseen, ettei postmodernissa diskurssissa ole ”todellisia” intressejä, jotka voivat toimia analyysin graalin maljana”, sillä ”[v]äitteet tietää jonkun ryhmän todelliset intressit, muutoin kuin *tavoilla, jotka se käyttää niiden ilmaisemiseen*, eivät kestä poststrukturalistista vallan käsitteen uudelleenmuokkaamista” (Clegg 2000, 80, kursivointi lisätty).¹² Vaikka tutkimukseni toimijat ovat tiukassa yhteistyössä monin tavoin, on poststrukturalistisesta ajattelusta katsoen perusteltua esittää organisaation omissa nimissä esitetty dokumentti sen todellisena ajattelumallina pyrkimättä tulkintaan organisaation todellisista intresseistä tekstin takaa. Tämä ei tietysti poista tutkimuksesta kriittistä ajattelua yhteisten ajattelumallien muodostumisen havainnoinnissa, mutta olettaa organisaatioiden olevan todella sitä mieltä mitä ilmoittavat.

Käyttämieni diffuusion ja vallan käsitteiden ontologinen lähtökohta on hieman erilainen. Diffuusiot teoriasta käytössä tässä tutkimuksessa onkin lähinnä käsitteistö ja hyvin yleisen tason innovaation leviämisdynamiikka. Diffuusio ymmärretään tässä tutkimuksessa erityisesti innovatiivisen ajattelun leviämisenä, jolloin sen yhtymäkohdat valtaan tapana ajatella on helppo nähdä. Tarkoituksena ei siis ole niinkään tehdä diffuusiotutkimusta vaan valtatutkimusta. Diffuusiot teorian käyttö rajaa innovaation leviämisen ajattelua siten, että diffuusion leviämiseksi alttiina sosiaalisena ryhmänä nähdään organisaatioiden johto, sillä tutkimuksen materiaali ei anna muuhun mahdollisuutta. Tässä kohtaa

¹¹ Tässä Clegg viittaa erityisesti käsitteeseen hegemonisen diskurssin tuottamasta väärästä tietoisuudesta. Väärän tietoisuuden ongelmaa on käsitelty yhdysvaltalaisen pluralistisen vallan tutkimuksen perinteen pohjalta runsaasti. Dahlin (1961) kritiikistä katso Peter Bachrach ja Morton S. Baratz (1962, 948; 1963, 641) ja heitä kohtaan esitetystä väärän tietoisuuden ongelmasta Raymond E. Wolfinger (1971, 1066 ja 1078). Stephen Lukesin (1974, 20) vallan kolmeen ulottuvuuteen perustuva ratkaisu herätti myös lisää debattia todellisten intressien käsitteen monitulkintaisuudesta (ks. Clegg 1989, 87).

¹² ”Within postmodern discourse there are no ’real’ interests with the potential to function as a holy grail for analysis. Claims to know the real interests of any group, other than through techniques of representation that one uses to assert them, do not survive the post-structural reconceptualization of power.” (Clegg 2000, 80)

ontologisen lähestymistavan ristiriita poststrukturalismin kanssa korostuu: määritteleekö sittenkin yhden johtajan oma intressi koko organisaation näkemystä? Pysin ottamaan tämän tutkimuksessani selittämistä helpottavana, ei vaikeuttavana seikkana. Vaikka innovaatiot leviäisivätkin aluksi vain organisaatioiden johdon kautta, voidaan organisaation ilmoittamat intressit silti ymmärtää organisaation intresseiksi kokonaisuudessaan, sillä ei voida olettaa, että organisaatio omaksuu innovaation vain johtajansa vuoksi. Ratkaisuksi jää se, että johto saattaa toimia diffuusion leviämisen ryhmänä, muttei voi sanella organisaationsa julkisia kannanottoja pelkästään yksin, vaikka siihen vaikuttaisikin.

Tutkimukseni asetelma ei istu selkeästi perinteisiin tyypittelyihin, kuten vertaileva tutkimus, tapaustutkimus ja kuvaileva tai selittävä tutkimus. Asetelma muistuttaa vertailuasetelmaa, muttei ole puhtaasti vertailevaa tutkimusta. Siirryn tutkimuksessani Euroopan tason materiaalin analyysin jälkeen Suomen tasolle, ja yritän havaita samankaltaisia laadunvarmistuksen kehityskulkuja ja vaikutuksia molempiin suuntiin päätelmäosuuksissa. Toisaalta vertailen ilmiön kehityskulkua teoreettisen viitekehyksen kautta analysoimalla toimijoita tietyllä ajanjaksolla, mutta toisaalta muuttujien täsmällistä operationalisointia ja niiden vertailua esimerkiksi taulukossa ei tule tapahtumaan (vrt. Pennings, Keman, Kleinnijenhuis 1999, 27–28 ja 37). Teen aineiston jaottelun molemmilla tasoilla temaattisesti teoreettisen viitekehyksen mukaan tulkiten, mikä toimii paremmin valitsemassani valta–diffuusio-asetelmassa. Jos Bolognan prosessi tai laadunvarmistuksen diffuusio halutaan ymmärtää tapaukseksi, on tutkimukseni lähellä tapaustutkimusta, mutta ilmiöiden amebamaisuudesta johtuen on asetelmani monimutkaisempi (vrt. Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2004, 125). Lisäksi tutkimukseni pyrkii osaltaan selittävään ja osaltaan kuvailevaan otteeseen: pyrkimyksenä on kuvailla laadunvarmistuksen leviämistä, mutta myös selittää tätä leviämistä kehittyvien ajattelumallien avulla (Ibid., 129).

Tutkimukselleni voidaan luoda poliittisia merkityksiä sen valtaa käsittelevän luonteen vuoksi. Foucault'n lähestymistapa valtaan on varsin suorapuheinen, sillä se pyrkii äärimmäisyyksien (esim. rangaistuskulttuuri ja psykopatologia) kautta löytämään nyky-yhteiskunnan vallan vaikutuskuvioita. Tästä rinnastuksesta seuraa helposti normatiivinen konnotaatio, vaikka kyseessä ei ole mikään muu kuin tilanteen historiallisen kontekstin ymmärtämiseen pyrkiminen. Oman tutkimukseni kannalta tämä tarkoittaa pyrkimystä pysyä laadunvarmistusjärjestelmien normatiivisen arvioinnin ulkopuolella. Koska tutkimukseni käsittelee valtaa myös yhden yliopiston näkökulmasta, voisi sillä luulla olevan käyttöä esimerkiksi Helsingin yliopiston laadunvarmistuksesta käytävässä

debatissa. Keskustelun jäsentäjäksi tutkimuksen käykin hyvin, mutta mikäli tarkoituksena on pyrkiä osoittamaan toimijoita, jotka ovat tiettyssä tilanteessa toimineet oikein tai väärin, ei tutkimukseni voi asiassa auttaa. Yksi lähestymistapani avainasioista on, että valtaa ei nähdä hyvänä tai pahana, vaan olemassa olevana usein täydellisen hahmottamisen kannalta liiankin monimutkaisena tilanteena.

Tutkimus etenee päälukujen tasolla seuraavasti. Kehitän seuraavassa luvussa 3 teoreettisen viitekehyksen perustuen vallan ja diffuusion tutkimukselle. Samalla tutustun myös vallan ja diffuusion aikaisempaan soveltamiseen tutkimukseni keskeisillä alueilla. Pääluvussa 4 tutustun arvioinnin, laadunvarmistuksen ja niiden kansainvälisten virtausten kansainväliseen ja suomalaiseen tutkimukseen. Luku 5 on ensimmäinen osa empiirisestä tutkimusaineiston analyysistä, ja käsittelee Euroopan tason toimijoita. Pääluku 6 jatkaa empiiristä analyysia suomalaisten toimijoiden osalta. Viimeisessä luvussa 7 teen päätelmät tutkimuksen viitekehyksen rakennetta hyväksi käyttäen empiirisen aineiston pohjalta ja käyn keskustelua aikaisemman tutkimuksen havaintojen kanssa.

3 VALTA LAADUNVARMISTUKSEN DIFFUUSIOSSA

”Lopetan tähän kirjani, jonka olen tarkoittanut historialliseksi taustatutkimukseksi useille tutkielmille normalisointivallasta ja tiedon kertymisestä nyky-yhteiskunnasta.” (Foucault 2005, 470.)

Kehitän tässä pääluvussa tutkimukselleni teoreettisen viitekehyyksen vallan käsitteen ympärille. Kuten edellä rajasin, lähtökohtana tutkimukseeni on *laadunvarmistuksen muotoutumisen logiikka ja laadunvarmistuksen järjestämisen tapa*. Käsitteellisesti valta on tällöin toisaalta ajattelumallien leviämistä ja muotoutumista sekä tämän ajattelumallin toteuttamisen tapa tai mekanismi. Laadunvarmistuksen ajattelumallien leviämisen hahmottamiseksi otan käyttöön innovaatioiden leviämisen tutkimuksessa käytetyn diffuusio-käsitteen. Ajattelumallin toteuttamisen apparaatteja ovat tutkimukseni tapauksessa korkeakoulujen laadunvarmistusmekanismit, joiden toimintaa mietitään sekä Euroopan että Suomen tasolla. Kuten moni muukin asia tässä tutkimuksessa, niin myös nämä kaksi vallan muotoa kietoutuvat yhteen. Ajattelumallin diffuusio levittää ajatusta laadunvarmistusmekanismeista, mutta samalla laadunvarmistusmekanismien käyttöönotto edesauttaa ajattelun leviämistä uusiin paikkoihin.

Karkeasti voisi sanoa, että ajatusten diffuusio kertoo vallan uudelleenjärjestämisen prosessista ja laadunvarmistuksen järjestämisen tapa vallan uudelleenjärjestämisen lopputuloksesta. Käsittelen alla ensin Foucault’n valtakäsitystä, jonka jälkeen kytken tämän käsityksen sekä ajatuksiin diffuusiosta että laadunvarmistuksesta.

3.1 Foucault’n valtakäsitys: totuuden, oikean ja vallan suhde

Tutkimuksessa käyttämäni valtakäsitys ammentaa Michel Foucault’n ajatuksista. Foucault’n ajattelussa tärkeään osaan nousevat historialliset muutokset kruunun tai valtion vallan mekanismeissa 1700-luvun loppupuoliskolta alkaen. Transsendentti Ruhtinas typistyi immanentiksi hallinnoksi ja samalla valta muutti muotoaan suvereenista miekan vallasta jokapäiväiseen elämään normeilla ja instituutioilla vaikuttavaan biovaltaan. Valta ei nykyään perustu enää valtion absoluuttiseen valtaan kuolemasta, vaan jokapäiväiseen elämän ohjaukseen viranomaisten (esim. opettajat ja psykologit) kautta. (Foucault 1991, 87–92; 2003, 242–243.) Vallan tutkimuksen ajattelumallit saattavat silti yhä pyöriä suvereenin (miekan vallan) kysymysten hahmottamisen ympärillä (Hindess 1996, 151–152, ks. myös Foucault 1980, 121).

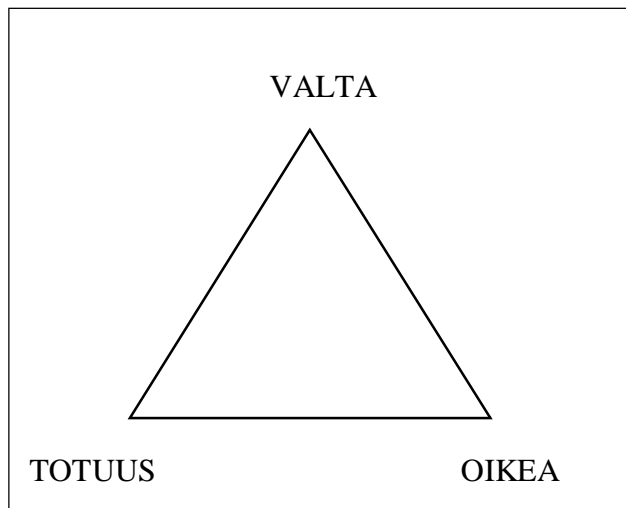
Barry Hindessin (1996, 151–158) mielestä, Michel Foucault’hon asti kaikki vallan tutkimus onkin ollut pakkomielteisesti suvereeniteettiin, legitimizeettiin sekä oikeaan ja väärään keskittyvää. Suvereenin vallan tutkimisen pakkomielle on aiheuttanut vallan jakamisen hyvään ja pahaan. Foucault’laisessa vallassa ei nähdä hyvän ja pahan vallan erottelua, on vain monimutkainen strateginen peli, jossa on erilaisia osanottajia (Foucault 1991, 5). Perinteistä ajattelua vastustava Foucault (1980, 121) puhuukin kuninkaan päähän katkaisemisesta. Vaikka Foucault’n vallan tutkimuksen kritiikki on ollut ajankohdaisempaa kolmisenkymmentä vuotta sitten, on lähestymistapa edelleen ajankohtainen ja sen vuoksi paljon käytetty. Tässä tutkimuksessa jaan Foucault’n näkemyksen vallan olemuksesta enemmän muuttuvana tilana toimijoiden välillä kuin päätöksentekoon kulminoituvana intressien kamppailuna.

Vuonna 1975 julkaistussa teoksessaan *Tarkkailla ja rangaista* Foucault (2005), kuvaa 1700-luvun lopulla alkanutta muutosta rangaistus- ja kurikäytännöissä lähinnä Keski-Euroopassa. Foucault havaitsi, että aikaisemmin kehoon kohdistettuja tarkkailun ja rangaistuksen menetelmiä sovellettiin analogisesti 1800-luvulta lähtien enemmän mieleen. Tarkkailun suurin keksintö Foucault’lle on Jeremy Benthamin *Panoptikon*; vankila, jossa keskustornista näkee vankilan jokaiseen selliin samalla kun vangit eivät voi tietää koska heitä valvotaan. Panoptikonin ajattelumalli on Foucault’n (2005, erit. 281–282) mielestä sovellettavissa kaikkialle, missä ihmisyyhteisöä halutaan valvoa. Järjestelmä ”pystyy lisäämään toiminnan vaikutusta sulautumalla siihen tiiviisti sekä muodostamaan toimintamekanismin, jossa valta- ja tietosuhteet ovat yksityiskohtia myöten täsmällisesti sovellettavissa kontrolloitaviin prosesseihin; [– –] vallankäyttöä ei tuoda ulkopuolelta jäykkänä pakkokeinona tai painolastina sille kuuluvia tehtäviä täytettäessä, vaan vallankäyttö kohdistuu näihin tehtäviin riittävän hienovaraisesti lisätäkseen niiden tuloksellisuutta samalla kun sen oma ote niihin lujittuu” (Ibid., 282). Vaikka Foucault yleistää laitosten mekanismeja yhteiskuntaan ja vaikka Foucault’n näkökulma on selkeästi keskieurooppalainen¹³ ja vaikka Foucault kirjoitti teoksensa kolme vuosikymmentä sitten, lainauksessa on yhtymäkohtia nykypäivän laadunvarmistuksen keskeisten ajatusten kanssa voidaan nähdä jo alustavasti. ”Prosessien tuloksellisuutta” (laatua) lisätään muuttamalla niiden toteuttajien ajattelumalleja alhaalta ylös (laatukulttuurin istuttaminen).

¹³ Keskieurooppalainen tai länsimainen samaistuu ranskalaisessa kirjallisuudessa monesti ranskalaiseen, kuten Foucault’llakin mielestäni usein. Monet Foucault’n esimerkit ovat esimerkkejä Ranskan vallankumouksen 1789 murroksesta, mikä tietysti kuvaa koko länsimaisen ajattelun murrosta.

1800-luvun lopulta alkaen vankiloissa pelkän ruumiin rankaisun sijaan tarkoituksena oli saada aikaan muutos vangin ajattelutavoissa. Muutos saatiin aikaan mittaamalla ja tekemällä arvioita vangeista. Apua saatiin asian käsittelemiseen tarvittavilta tieteenaloilta: psykologia, lääketiede ja kriminologia. Mittaamisen ja arvioinnin sekä tieteellistämisen yhdistelmä mahdollisti ”totuuden” muodostamisen, jonka objektiivisuuden valossa vankilalaitos osana oikeudenjakoa voi toimia. (Foucault 2005, erit. 348–350.) Hallitsijan vastustaja hahmottui normien vastaisena hylkiönä, jonka virheet pakkolaitos osoittaa niin kauan, kunnes muutos on tapahtunut (Ibid., 410–411). Foucault katsoo näiden ”normaalistamisvälineiden” logiikan esiintyvän analogisesti myös muualla nyky-yhteiskunnassa, joka näyttäytyy monimutkaisena valtasuhteiden verkostona. Foucault näkee yhteiskunnan ohjaamisen perustuvan valvontaan tai pikemminkin oletuksille tarkkailusta sekä normitukselle halutuista käyttäytymismalleista. Näiden menetelmien ohjausvaikutus yhteiskunnassa on osoittautunut ilmeisen tehokkaaksi. (Ibid., 421–424.) Objektivoinnin selkeimpiä esimerkkejä on asiantuntijuuden luominen, joka liittyy taas tieteellistämiseen. Laadunvarmistusmekanismeihin rinnastettaessa yhtenä keskeisenä piirteenä on objektivointi, joka saadaan aikaan esimerkiksi arvioijien asiantuntijuuden kautta. Tämä objektivointi tuottaa normittavaa totuutta, jonka pohjalta jatkopäätökset tehdään.

Kuvio 1. Valtan, totuuden ja oikean suhde Michel Foucault’n (2003) mukaan



Luennoillaan *Collegé de France*'ssa 1976 Foucault (2003) kehittää valtakäsitystään edelleen. Valta on toisaalta normittavaa ja toisaalta sillä on tiettyjä totuusvaikutuksia. Totuusvaikutukset ovat valtaa uudistavia ja itse asiassa vallalle elintärkeitä. Valta muodostaa toisistaan riippuvien vaikutusten kolmion yhdessä oikean ja totuuden kanssa (kuvio 1). Foucault'n mukaan perinteinen (poliittisen) filosofian kysymys on ollut, mi-

ten määritellään vallan oikeuden rajat. Hän haluaa muuttaa tätä kysymyksenasettelua: mitkä ovat ne oikean säännöt, joita valta toteuttaa luodakseen totuuden diskurssin? Tai: minkä tyyppinen valta kykenee tuottamaan totuuden diskursseja, joilla on yhteiskunnassamme merkittäviä vaikutuksia? Valta ei kykene toimimaan ilman totuutta ja jotta valta voisi toimia, sen on tuotettava totuus. (Foucault 2003, 24–25.) Laadunvarmistuksen vallan tutkimisen kannalta tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä totuutta tuottaviin järjestelmiin, jotka muuttavat tai pönkittävät vallitsevaa valtatilannetta.

Foucault (2003, 27–34) nostaa esille muutamia käytäntöjä vallan tutkimiseen:

1. Vallan tarkastelu käy parhaiten sen äärimmäisyyksien (esim. rangaistukset tai kidutus) kautta.
2. Ei tule pohtia, kenellä valta on ja mihin hän sitä käyttää, kuten esimerkiksi Thomas Hobbes tekee *Leviathanissa*.
3. Valta on moniulotteista ja kaikkialle tunkeutuvaa, ei jollakulla hallussa olevaa tai ketjuttaista.
4. Ei pidä kuvitella valtaa johonkin keskustaan, ja pyrkiä tarkastelemaan kuinka pitkälle se sieltä ulottuu. Kiinnostavampaa on tutkia, miten jotain asiaa alettiin säädellä, miten se tuli vallan alle. Esimerkiksi hulluus tai seksuaalisuus – miksi niistä tuli porvarilliselle yhteiskunnalle kiinnostavia eli säädeltäviä asioita? Mitkä olivat näiden sääntelyn poliittiset ja taloudelliset hyödyt?
5. Vallalla ja ideologian tuottamisella on tietty suhde. Valta ei voi toimia ilman tiedon tuottamisen menetelmiä ja niiden muokkaamista.

Foucault'n mukaan tulee keskittyä juridiikan ja suvereniteetin sijasta materiaalisiin operaatioihin, alistamisen muotoihin ja alistamisen paikallisten tapojen ja tiedon koneistojen yhteyksiin. Katsetta ei tule siis kohdistaa niinkään valtiokoneistoon ja sen ideologioihin, vaan tiedon tuottamiseen ja käytännön toimintaan. (Ibid., 34.)

Tutkimuksessani Foucault'n premissit ohjaavat näkökulmaa, vaikka tutkimusta ei toteuteta vallan äärimmäisyyksien kautta. Valta nähdään tässä työssä ensinnäkin strategisena ja moniulotteisena tilanteena toimijoiden välillä (edellä numeroiduista kohdista 2–3). Tarkoituksena ei ole miettiä, kenellä on eniten valtaa, vaan näkökulma on ajattelumallien leviämisen tarkkailu ja näin tiedon ja totuuden tuottamisen mekanismien löytäminen. Toiseksi laadunvarmistukseen liittyen voidaan kysyä, miksi laadun varmistaminen tuli

ajankohtaiseksi Euroopassa ja mitkä ovat laadun sääntelyn poliittiset ja taloudelliset hyödyt (edellä kohta 4). Kolmanneksi huomio tulee kiinnittää tiedon ja totuuden tuottamiseen ja sen vaikutuksiin vallanjakoon ja normitukseen eli oikeaan (edellä kohta 5). Lopulta koko tilanne voidaan analysoida strategisena asetelmana, jossa eri toimijat asetuvat kokonaiskuvaan yhteisesti hyväksytyine mutta alati muuttuvine toimintamalleineen ja normeineen.

Suvereenius-ajattelun näkökulmasta Foucault'n ajatus vallan olemassaolosta vain silloin, kun valtaa käytetään vapaisiin yksilöihin, tuntuu radikaalilta. Vapauden vuoksi valta esiintyy loputtomassa avoimessa strategisessa pelissä. Tällöin yksilöllistyminen ja totalisointi kytkeytyy yhteen. (Foucault 1991, 2–8.) Vapaa subjekti¹⁴ toimii oppimiensa normien mukaisesti tai oletetun valvonnan oletettujen odotusten mukaisesti.

Ajatus vapaiden subjektien ohjaamisesta ohjaa tutkimuksellista näkökulmaa autonomian havainnointiin. Yliopistot mielletään useissa maissa perinteisesti autonomisiksi, vapaiksi subjekteiksi, mutta silti valtiovallan ohjauksen alle. Tämän vuoksi puhe autonomiasta, sen lisäämisestä ja vähentämisestä, on olennaista tutkimusasetelmassani. Autonomian lisäämisen voi olettaa kulkevan käsi kädessä normittavan ohjauksen kanssa, joka lisää muodollista vapautta. Tutkimuksessani normittavan ohjauksen mekanismina toimii laadunvarmistus, johon liittyvää aikaisempaa tutkimusta vallasta käsitellään seuraavassa alaluvussa.

3.2 Laadunvarmistus vallan uudelleenjärjestelijänä

Valtaa ja laadunvarmistusta Bolognan prosessissa on tutkittu aikaisemmin jonkin verran. Usein lähestymistapa on viistänyt foucault'laista valta-ajattelua. Aikaisemmassa suomalaisessa tutkimuksessa foucault'laista valtatutkimusta ei ole kuitenkaan sovellettu empiiriseen aineistoon, vaan ajatukset ovat jääneet teorian tasolle (ks. Patomäki 2005, 114; Koski 1996, 200–2002).

John Brennan ja Tarla Shah (2000) rinnastavat laadunvarmistuksen järjestämisen valtasuhteiden järjestämiseen. Brennan ja Shah toteavat laadunvarmistuksen käyttöönoton muuttavan vallan tasapainoa systeemin (valtion) ja instituutioiden (yliopistojen) tason

¹⁴ James D. Marshall (1990, 14) pitää Foucault'n ajattelua subjektista ambivalenttina ja myös problemaattisena. Toisaalta subjekti on tiedostava toimija, mutta toisaalta toiminnan kohteena oleva objekti ja diskurssin tuote. Mielestäni väite problemaattisuudesta ei tavoita täysin Foucault'n tapaa ajatella. Pikemminkin Marshallin havainto on osoitus vaikeudesta irtautua valtakäsityksestä, jossa on selkeä hierarkia ja selkeä valtajako subjektien ja objektien kesken eri tilanteissa ja jossa vallankäyttö näyttäytyy nollasummapelinä pelkistettyjen toimijoiden kesken.

välillä. Tästä johtuu laadunvarmistuksen ristiriitaisuuksia herättävä luonne; se vaikuttaa resurssien, kuten rahan ja maineen, jakoon. Yleensä laadunvarmistusmekanismi vahvistaa instituutioiden johtoa. (Brennan & Shah 2000, 13–16.) Laadunvarmistus järjestää konkreettisesti valtaa ja on näin erittäin poliittista. Laadunvarmistus muokkaa myös sitä, miten päätöksiä tehdään; sen ajatuksena on vahvistaa rationaalisuutta, todisteiden keruuta ja tasapuolisuutta (Ibid., 16). Brennanin ja Shah'n näkemys kytkee laadunvarmistuksen saumattomasti Foucault'n edellä esitettyihin ajatuksiin: laadunvarmistus järjestää valtaa ja objektivoi.

Louise Morley (2003) käsittelee Ison-Britannian korkeakouluissa opettajille ja hallintohenkilökunnalle tekemiensä haastattelujen kautta laadun vallan näkymistä jokapäiväisessä työskentelyssä. Laadunvarmistus on Morleyn mielestä polarisoinut yliopiston laadunvarmistuksesta hyötyjiin ja siitä kärsiviin. Laadunvarmistus on muuttanut valtasuhteita uutena kurin teknologiana (Morley 2003, 170). Samoilla linjoilla on Jethro Newton, joka on nähnyt brittiläisen laadunvarmistusjärjestelmän vaikuttaneen yliopistohenkilökunnan elämään enemmän kuin mikään aikaisempi uudistus (Newton 2000, 162; 2002, 60). Akateeminen kulttuuri on muuttunut ja muutos on saatu aikaan ”ei vallankumouksella, konsultoinnilla tai dialogilla, vaan aikaa vievillä byrokraattisilla ja hallinnollisilla menetelmillä”¹⁵ (Morley 2003, 164). Laadunvarmistus on myös hyvin toimiva logiikaltaan. Morley kytkee sen toisaalta vaihtoehdottomuuden puhetapaan ja toisaalta siihen, että laatu on itsessään niin positiivinen käsite, ettei sitä voi kielellisesti vastustaa. Pahimmillaan laadunvarmistus on Morleylle epätasa-arvoistava menetelmä ja symbolisen väkivallan muoto. (Ibid., 165 ja 170.) Laadunvarmistus näkyy Morleyn haastatelussa arkipäiväisen fyysisenä, kehon käyttäytymistä muokkaavana valtana. Kurin teknologian normittava vaikutus ulottuu lihaan ja mieleen: Morleyn analyysissä laadunvarmistus vaikuttaa tunteisiin ja henkilökohtaisiin resursseihin työskennellä.

Andreas Fejes (2005) löytää Bolognan prosessin kansainvälisistä ja ruotsalaisista dokumenteista inklusioon ja eksklusioon perustuvan dynamiikan, jossa diskursiivisesti luodaan totuus siitä, mikä on oikeaa ja haluttavaa. Inklusio viittaa siihen, että prosessiin osallistumiseen pyritään luomaan mahdollisimman hyvin heterogeisuuden huomioivat kriteerit, joita homogenisoidaan standardoimalla itse prosessissa. Fejesin mielestä laadunvarmistuksessa standardointi on osa prosessia, jossa pyritään luomaan sub-

¹⁵ “Cultural change in the academy has been achieved, not by revolution consultation or dialogue, but by time-hungry bureaucratic and administrative means.” (Morley 2003, 164.)

jekteja, joita asiantuntijat ohjeistavat. Standardointia valvotaan ja valvonnan suorittavat subjektit itse. Jos subjektit eivät suorita valvontaa, heidät marginalisoidaan (ekskluusio). (Fejes 2005, 16–17.) Guy Neave (2003, 160) kuvaa saman asian substantiaalisemmin: ”on lähes varmaa, että eurooppalaiset yliopistot etenevät kiihtyvällä tahdilla eriytymisen polulla. Samalla kun näin käy, ne tulevat tarvitsemaan uusia elimiä varmistamaan tili-velvollisuutta [ja] vastuuvollisuutta [– –]”¹⁶. Harmonisointi (homogenisointi) tuo eriytymisen (heterogeenisuus) näkyväksi, jolloin tarvitaan akkreditaatiotyyppejä järjestelyjä (inkluusio ja ekskluusio).

Hieman yleisemmällä ohjauksen tasolla, Stephen J. Ball (1990a) analysoi koulutukseen¹⁷ sovellettavia johtamisen teorioita (*management*). Johtamisteoriat ovat itse asiassa ”*par excellence* sitä, mitä Foucault kutsui ’moraalin teknologiaksi’ tai vallan teknologiaksi. Se on moderni, yleispätevä vastine Benthamin panoptikonille”¹⁸ (Ball 1990a, 156, alkuperäinen kursiivi). Johtamisteoriat antavat asiantuntijuusaseman organisaation johtajalle ja samalla objektiivovat ja teknistävät tieteellään organisaation. Tärkein instrumentti on jatkuva hierarkkinen tarkkailu (Ibid., 156–157 ja 165). Ballin ajatuksiin peila-ten laadunvarmistus kuvastuu erityisesti yliopiston johdon työkaluna. Myöhemmässä tutkimuksessa Ball puhuu johtamisesta kansallisella tasolla, jolla valtio pyrkii tuottamaan ”uusien eettisiä kehyksiä ja yleistä mallia sääntöjen ja normien tekoon” (Ball 2001, 37). Valtion tasolla pyritään luomaan Foucault’n havaitsemaa normitusta, jolloin toimijat voivat olla itseohjautuvia ja helposti tarkkailtavia. Arvioinnin alle asetettava objekti-visoidaan samalla kun arviointia tekevä asettuu asiantuntijan asemaan. Prosessi näyttäytyy puhtaana, teknisenä ja rationaalisenä.

Ball, Brennan ja Shah, Fejes ja Morley tuovat eurooppalaisen laadunvarmistuksen lihaa Foucault’n teorian luiden ympärille. Ball osoittaa laadunvarmistuksen toimivan vain yhtenä vallan läpivalaisevana ja objektiivovana teknologiana. Brennan ja Shah tuovat esille laadunvarmistuksen valtaa uudelleen jakavan merkityksen. Fejes osoittaa laadunvarmistuksen vaikutuksen oikeaan ja normeihin sekä sen yhteyden vallan jakoon. Morley kuvaa vallan jaon ristiriitaisia vaikutuksia laadunvarmistusta toteuttavien jokapäi-

¹⁶ ”[I]t is virtually certain that Europe’s universities will accelerate along the path of differentiation. As they do so, they will certainly need new bodies to ensure accountability, answerability [– –]” (Neave 2003, 160).

¹⁷ Ball (1990a) puhuu vain perusasteen koulutuksesta, mutta argumentointi on analoginen korkeakouluihin. Ballin näkökulma lähtee Iso-Britannian peruskoulujen uudistamisesta.

¹⁸ “Management is, *par excellence*, what Foucault calls a ‘moral technology’ or a technology of power. It is a modern, all-purpose equivalent of Bentham’s panopticon [– –]” (Ball 1990a, 156, alkuperäinen kursiivi).

väisessä elämässä. Morley osoittaa myös mekanismin toimivuuden hallinnollisen menettelyn ja dokumentaation kautta käytännössä; samaa hahmotteli Ball yleisemmällä tasolla.

Edellä mainituista tutkijoista kukaan ei tarkastele laadunvarmistuksen ajatuksen kehittymistä ajassa asiakirjojen kautta, mikä oli Foucault'n metodi ja mikä olisi olennaista vallan mekanismin synnyn ymmärtämiseksi. Yllä mainituissa tutkimuksissa ajattelun kehittymisen historiallisen perspektiivin yleensä kattaa se, että kansainväliset organisaatiot, kuten EU, OECD ja Maailmanpankki, nähdään ajattelumallien kehittäjinä ja levittäjinä (ks. Morley 2003, 3–4; Fejes 2005, esim. 6–8). Tässä tutkimuksessa kronologisen tarkastelun ja eri asiakirjojen keskinäisten vaikutusten jäsentämiseksi käytetään diffuusion käsitettä. Diffuusio auttaa kiinnittämään ajattelun kehittymisen tarkkailua paremmin empiriaan.

3.3 Valta ajattelun diffuusiona

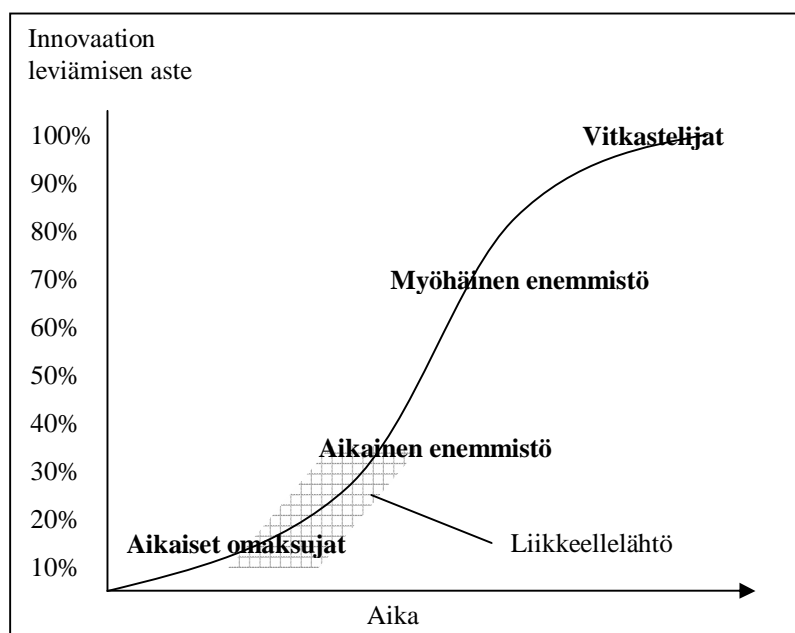
Lauri Karvosen mukaan diffuusiosta ”sosiaaliset ja kulttuuriset ominaispiirteet *leviävät* yhteiskunnasta toiseen sen sijaan, että ne keksittäisiin tai että ne kehittyisivät itsenäisesti jokaisessa yhteiskunnassa.”¹⁹ (Karvonen 1994, 109, kursivointi alkuperäinen). Innovaation diffuusiosta keskeistä on sen uutuus diffuusion kohteena olevalle yhteisölle, jolloin ajasta tulee avaintekijä diffuusion hahmottamisessa (Karvonen 1981, 7–8).

Everet M. Rogers määrittelee diffuusion ”prosessiksi, jossa (1) *innovaatio* (2) *kommunikoidaan tiettyjen kanavien* kautta (3) *ajassa* (4) *sosiaalisen systeemin* jäsenten kesken”²⁰ (Rogers 1983, 10, alkuperäinen kursiivi). Samoin Lauri Karvonen summaa aiemmasta tutkimuksesta kahdeksan diffuusiotutkimuksen keskeistä käsitettä: lähettäjä, vastaanottaja, innovaatio, ympäristö, prosessi, yhteyshälyt, aika ja diffuusioagentit. Karvosen kokoamat termit täsmentävät Rogersin määritelmää erityisesti toimijoiden osalta. Lähettäjä ja vastaanottaja viittaavat yhteisöihin ja diffuusioagentti yksilöihin ja ryhmiin, jotka konkreettisesti esittelevät innovaatiota vastaanottajayhteisössä. Prosessin osalta Karvonen korostaa, että diffuusiosta tulee kiinnittää myös huomiota konkreettiseen päätöksentekoon, jossa vastaanottaja joko ottaa vastaan tai hylkää innovaation. (Karvonen 1981, 34–35.)

¹⁹ ”*Diffusion* innebär att sociala och kulturella egenskaper *sprids* från ett samhälle till ett annat i stället för att up[p]finnas eller utvecklas självständigt i varje samhälle.” (Karvonen 1994, 109, kursivoinnit alkuperäiset.)

²⁰ ”Previously we defined *diffusion* as the process by which (1) an *innovation* (2) is *communicated* through certain *channels* (3) *over time* (4) among the members of a *social system*.” (Rogers 1986, 10)

Kuvio 1. Innovaation leviäminen ajassa Rogersin (1989, 11 ja 243) mukaan.



Kuvio 1 esittää kuinka innovaation leviämisen aloittavat innovaattorit (*innovators*) jotka innoittavat varhaisia omaksujia (*earlier adopters*). Kun noin 20 % toimijoista on omaksunut uuden innovaation, puhutaan liikkeellelähdestä (*take-off*). Liikkeellelähtö tapahtuu kun subjektiivinen (positiivinen) arvio innovaatiosta leviää innovaattorien kautta vertaisryhmissä. Liikkeellelähdon jälkeen uuden idean diffuusiota on lähes mahdoton pysäyttää. Innovaattoreiden perässä seuraavat aikainen ja myöhäinen enemmistö (*early/late majority*) sekä lopuksi vitkastelijat (*laggards*). (Rogers 1983, erit. 243–247.) Rogersin terminologiassa innovaattorit tarkoittavat samaa mistä Karvonen käytti nimitystä diffuusioagentti.

Diffuusion malli on universaali ja sitä onkin sovellettu varsin monilla tieteenaloilla mitä erilaisimpien asioiden leviämisen hahmottamisessa (Karvonen 1981, 9–10). Organisaatioon muutokseen liittyen Nils Brunsson ja Johan P. Olsen (1993, 44) huomasivat, että uudistuksen käynnistyttyä sitä on lähes mahdoton pysäyttää millään muulla kuin toisella innovaatiolla. Diffuusion näkökulmasta tämä tarkoittaa liikkeellelähdon tapahtumisen merkityksellisyyttä innovaation leviämisessä organisaatioissa ja myös niiden välillä.

Karvonen erittelee kaksi tutkimusasetelmani kannalta hyödyllistä lähestymistapaa diffuusion vaikutusten hahmottamiseen. Karvosen lähestymistavoissa ensimmäisessä, jota kutsun *heikoksi diffuusioksi*, pyritään kartoittamaan lähinnä vain ilmiön esiintymisen tapahtumajärjestystä. Toisen tyyliisessä leviämisessä – nimeän sen *vahvaksi diffuusioksi* – vaaditaan kaksi ehtoa, jotta voidaan puhua diffuusiosta. Leviäviltä ominaisuuksilta vaaditaan sekä riittävän sama sisältö että on osoitettava päätöksenteko- ja käsittelypro-

sessi jonka kautta innovaatiot ovat siirtyneet yhteiskunnasta tai yhteisöstä toiseen. (Karvonen 1994, 112) Rogersin perusmääritelmän termeillä puhuttaessa, heikossa diffuusiossa ollaan kiinnostuneita vain innovaation leviämisessä ajassa (1 ja 3), kun taas vahvassa ajatellaan myös kanavia ja sosiaalista systeemiä (2 ja 4).

Heikossa diffuusiossa ei voida olla täysin varmoja siitä, mikä on aiheuttanut innovaation leviämisen yhteisöstä toiseen. Aiheuttajana voi olla ylimääräinen tuntematon tekijä tai molemmat yhteisöt ovat voineet kehittyä itsenäisesti samalla tavalla eikä diffuusiota ole tapahtunut (ks. esim. Karvonen 1994, 109–111). Heikkoa diffuusiota ei pidäkään ymmärtää muuna kuin havaintona samanlaisesta kehityskulusta kahdessa yhteisössä. Vahvassa diffuusiossa yhdistäviä tekijöitä löydetään, jolloin voidaan puhua suurella varmuudella kausaliteetista.

Tutkimuksessani olen kiinnostunut sekä heikosta että vahvasta diffuusiosta toimijoiden välillä. Mikäli on osoitettavissa vain samankaltaisuutta laadunvarmistusajattelussa ja sen kronologisessa kehittämisessä, voidaan todeta heikko diffuusio. Mikäli taas voidaan osoittaa suora viite kahden sosiaalisen systeemin välillä kanavaan (esim. dokumentti tai kokous), jonka kautta ajattelu on levinnyt, on kyseessä vahva diffuusio.

Norbert Alter toteaa, ettei diffuusion eteneminen liity niinkään uuden innovaation laatuun, vaan lähinnä sosiaalisten toimijoiden rationaliteetteihin. Lisäksi uudistuksen diffuusio muokkaa sosiaalisia normeja, jotka innovaattorit ovat kyseenalaistaneet. (Alter 2001, 3684.) Alterin näkemys paljastaa vallan ja diffuusion leikkauspisteen. Laadunvarmistuksen diffuusio muokkaa normistoa ja vaikuttaa toimintamalleihin eli rationaliteetteihin. Vaikutukset normeihin ja toimintamalleihin ovat olennaisia edellä määritellyn vallan ominaisuuksia.

Laadunvarmistusajattelun diffuusio on valtatilanteen uudelleenmuokkausta. Samalla yhdenmukaisuus kasvaa ja vastarinta vähenee innovaation omaksujien kasvaessa. Taina Saarinen (2005) tekee kriittisessä diskurssianalysissään Bolognan prosessin dokumenteista²¹ aikaväliltä 1999–2003 kolme havaintoa: *laatu*-sanojen määrä kasvaa vuosien varrella; käsitys laadusta ja laadunvarmistuksesta yhtenee tarkastelujaksolla sekä yksipuolisuuden, tyhjien ja liikkuvuuden metaforat vähenevät poliittisen konsensuksen kas-

²¹ Tekstimassana viiden vuoden ajalta (1999–2003) Saarisella (2005) toimivat Bolognan prosessin julistukset ja kommunikointit Bolognasta 1999 Berliiniin 2003, Trends-raportit I–III, kansalliset raportit Hollannista, Ruotsista ja Suomesta sekä ns. Lourtien ja Zgagan seurantaraportit Prahan 2001 ja Berliiniin kokouksiin. Materiaali on siis vain osin sama kuin tässä tutkimuksessa.

vaessa vuosien mittaan. Saarisen lyhyt artikkeli osoittaa innovaation diffuusion totutun kehityskulun ja sen vaikutuksen Euroopassa ja Suomessa Bolognan prosessin edetessä ja antaa täten hyvän kuvan peruskehityksestä Euroopassa ja osin Suomessa. Oma tutkimukseni pyrkii käsittelemään asiaa vielä syvällisemmin ja hahmottamaan konkreettisesti diffuusion etenemistä ja vallan mekanismeja.

Diffuusioteorian heikkoutena ja vahvuutena on sen yleistettävyys. Karvosen mielestä diffuusioteoriasta tehdään usein kiinnittämättä huomiota konkreettisiin toimiin diffuusion takana (Karvonen 1981, 25). Samoin Rogers (1983, 113–114, 130–131) näkee tärkeänä kritiikkinä muun muassa innovaation omaksumisen ajan ja kausaliteetin mittaamisen ongelmat sekä sosiaalisen yhdenmukaisuuden yleistämisen. Diffuusioteoria voikin huonoimmassa tapauksessa näkyä vain eräänlaisena jälkiviisaana toteavana kuvauksena tapahtuneesta, joka ei ota huomioon taustatekijöitä. Voidaan myös kysyä, miten diffuusion puuttumisen voi havaita. Jos innovaatio ei leviä yhteisössä, ei voida puhua diffuusiosta. Jos taas jokin idea on levinnyt läpi yhteisön, mitä lisätietoa diffuusion tutkiminen silloin tuo, etenkin kun sama diffuusion kaava on todistettu jo sadoissa yhteyksissä. Mielestäni diffuusioteoria on parhaimmillaan silloin, kun siihen suhtaudutaan käsitteellisenä apuvälineenä. Diffuusioteoria voi auttaa myös rakentamaan hypoteeseja ja havaitsemaan yleisiä kehityskulkuja innovaation leviämisessä. Diffuusioteoria ei sovellu arviointiin siitä, leviääkö mahdollinen uusi innovaatio vai ei, mutta se voi kertoa jotain siitä, miten leviäminen jatkuu sen alkamisen jälkeen. Omassa tutkimuksessani diffuusio systematisoi foucault’laista valtakäsitystä ja foucault’lainen valtakäsitys antaa selitysvoimaa diffuusiolle.

3.4 Valta–diffuusio-asetelma

Valta ja diffuusio luovat löyhän kehikon, jonka kautta tutkimukseni empiiristä aineistoa on mahdollista tarkastella. Teoreettinen viitekehys on tarkoituksella varsin notkea. Joustavalla teoreettisella kehyksellä annetaan tilaa aineistosta nouseville käsityksille, joita taas teoriapohjan avulla pyritään tarkastelemaan kriittisesti.

Asetelman tavoittamattomiin jää tutkimusperinteen valinnasta johtuen eri toimijoiden poliittisten intressien hakeminen, joita foucault’lainen valtakäsitys ei vallan pluralistisen tutkimuksen käsittämässä mielessä tunne. Foucault, kuten yllä todettiin, haluaa kuitenkin hahmottaa normituksen mahdollisia poliittisia ja taloudellisia hyötyjä, joka kertoo

Foucault'n monitahoisuuden ja ajattelun keskeneräisyyden²² lisäksi siitä, että intressien ymmärtäminen poststrukturalistisessa ajattelussa poikkeaa radikaalisti muista. Intresseistä puhuminen onkin hyvin harvinaista foucault'laisessa tutkimuksessa. Tähän intressien monimutkaiseen ymmärtämiseen ei oikeastaan tarvitsekaan tutkimuksessani paneutua syvällisemmin. Riittää, että todetaan klassisen vallan tutkimuksen mukaisten intressien hahmottamisen jäävän tutkimukseni viitekehyksen käsitteellisesti ulkopuolelle, vaikka ne olisivatkin toisella tavalla ymmärrettynä epäsuorasti mukana.

Kokoan vielä edellä käsitellyn tutkimuksen perusteella luomani valta–diffuusio asetelman keskeisimmät piirteet yhteen:

1. Sosiaaliin normeihin vaikuttavan innovaation diffuusion liikkeellelähdön jälkeen valtarakenteen muutosta on miltei mahdoton pysäyttää.
2. Valta on monimutkainen strateginen tilanne eri toimijoiden välillä. Vallitsevan tilanteen muuttaminen vaatii yhteisten totuuksien ja normien muuttamista. Valta toimii aina kiinteässä suhteessa oikeaan ja totuuteen. Strateginen tilanne näyttäytyy käytännössä toimijoiden rooleina ja tehtävinä yhteisessä kokonaisuudessa.
3. Koska käsitteiden muodostus muokkaa valtaa, laadunvarmistuksen diffuusio on elintärkeää uusien käytäntöjen muodostumiseksi. Toisin sanoen laadunvarmistuksen diffuusio muuttaa valtasuhteita muokkaamalla käsitteitä ja muuttamalla niiden keskinäisiä suhteita sekä luomalla uusia käsitteitä.
4. Valta voi toimia vain vapaiden subjektien kautta. Tällöin puhe autonomiasta ja sen suhde muihin käsitteisiin on huomion arvoista.
5. Objektivointi ja tieteellistäminen ovat keskeisiä työkaluja (laadunvarmistuksen) totuuden muokkaamisessa. Tämä voi näkyä esimerkiksi vaihtoehdottomuutena tai hallinnollisuuden korostamisena.
6. Laadunvarmistus on vallan järjestämisen tapa totuuksien ja normien muuttamisen kautta. Tällöin tarkastelu tulee keskittää siihen, miten laadunvarmistus luo oikeaa ja normaalia ja miksi tämä sääntely on tarpeellista.

²² Foucault'han (esim. 2003) esitteli luennoillaan – ei valmiita tutkimustuloksia vaan – keskeneräisiä mietelmiä käynnissä olevasta tutkimuksestaan.

Koska viitekehysten lähtökohta on joustava, nämä kohdat on koottu varmistamaan se, että diffuusio–valta-asetelman eri puolet tulevat otetuksi huomioon. Näitä pääkohtia käytetään hahmottamaan tutkimukseni lopullisia tuloksia ja sitä ennen ne toimivat empiiristä aineistoa läpikäydessä muistutuksina siitä, mihin aineistossa tulee kiinnittää huomiota.

4 LAADUNVARMISTUKSEN SAAPUMINEN EUROOPPALAISEEN YLIOPISTOMAAILMAAN

”Ompa vielä monessa muussakin toimessa huomaittu ottaa apua Rautavedosta. Esimerkiksi Neulapajoissa ja muissa semmoisissa. Tehtaiksi eli Vapriikoiksi kutsutuissa, työ-paikoissa, joissa konsteliilla koneilla tehdään joukottain pieniä rauta- ja teräs-kaluja, on asetettu Rautavetäimiä kokoomaan puoleensa hienot raudan ja teräksen lastut ja jauhot” (Varelius 1856/1987, 106).

Jotta laadunvarmistusajattelun syntyyn ja kehittymiseen saadaan lyhyt historiallinen perspektiivi, on syytä tarkastella laadunvarmistuksen saapumista Eurooppaan ja yliopistoihin yleensä. Tarkastelu pohjautuu aikaisempaan tutkimukseen. Samalla nousee esille yleisiä piirteitä kansainvälisestä laadunvarmistusmallista.

4.1 Laadunvarmistuksen reitti ja aallot

Tuotantoteollisuudessa laadunvarmistuksen juuret ovat *Total Quality Management* -ajattelussa. TQM otettiin käyttöön yhdysvaltalaisessa teollisuudessa Japanista 1950-luvulta alkaen saatujen esimerkkien pohjalta. Saavutettuaan vankan jalansijan yksityisellä sektorilla, TQM, tai laatujohtaminen, siirtyi Yhdysvalloissa myös julkiselle sektorille ja yliopistoihin 1980-luvulla. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 11; ks. myös Morley 2003, 13.) Yritysmailman mallien imitointi yliopistomaailmassa ei ole ollut USA:ssa kovinkaan poikkeuksellista.²³ Yritysratkaisut on tavattu nähdä julkisen sektorin menetelmiä tehokkaampina ja yrityksillä on uudella mantereella tiiviit suhteet yliopistoihin. Ensimmäistä kertaa yliopistomaailmassa laatujohtaminen otettiin käyttöön USA:ssa 1990-luvun alussa. (Rhoades & Sporn 2002, 366–367.)

Laadunvarmistuksen voidaan nähdä saapuneen Eurooppaan Yhdysvalloista kahta reittiä ja kahtena ajankohtana. *International Atlas of Evaluation* -teoksen (Furubo ym. 2002, 11; ks. myös Vedung 2004, 245) mukaan arviointikulttuuri on saapunut Eurooppaan kahdessa aallossa. Ensimmäisessä ajallisesti epämääräisemmässä aallossa 1960–1970-

²³ Yritysjohdamisen uusimpien virtauksien jäljittely on herättänyt kritiikkiä yhdysvaltaistutkijoiden parissa. Rhoades ja Sporn (2002, 366) lainaavat Theodor Marchesea, joka kritisoi johtamismallien saapumista jälkijunassa yliopistoihin – juuri kun yritysmailma on hylkäämässä malleja huonoina. Robert Birnbaum (2000) hahmottelee samankaltaista kehityskulkua. Birnbaumien mukaan on nähtävissä sykli, jossa yritysmailman johtamisen muotivillitys (*fad*) saapuu yliopistomaailmaan ja kuolee kun uusi villitys otetaan vastaan.

ja jossain määrin 1980-luvulla arviointia otettiin julkishallinnossa käyttöön Saksassa, Isossa-Britanniassa, Hollannissa ja Ruotsissa. Toisen 1990-luvulla saapuneen aallon aikana arviointi otettiin käyttöön suurimmassa osassa Euroopan maita. Jälkimmäisessä aallossa mukana olivat esimerkiksi Suomi ja Italia. Kyseessä ei siis ole yliopistojen laadunvarmistus vaan samaan ajattelumalliin löyhästi liittyvä julkisen sektorin arviointi. Nimenomaan yliopistojen laadunvarmistukseen liittyen Gary Rhoades ja Barbara Sporn näkevät suurin piirtein samat ajanjaksot innovaation saapumiselle Eurooppaan: 1980-luvun alussa pioneerimaat (aikaiset omaksujat) Iso-Britannia ja Hollanti sekä 1980-luvun puolivälin jälkeen useat Euroopan valtiot, esimerkiksi Belgia, Suomi, Tanska ja Norja. (Rhoades & Sporn 2002, 363; ks. myös van Vught & Westerheijden 1994, 356–357.) Yliopistojen laadunvarmistuksen voidaan siis tulkita saapuneen käytännössä samassa virrassa jälkimmäisen laajemman arviointiaallon mukana.

Arvioinnin Atlas (Furubo ym. 2002, 12 ja 17) ehdottaa ensimmäisen aallon saapumisen syiksi lähinnä kansallisia intressejä ja toisen aallon pontimiksi kansainvälisten organisaatioiden (OECD, EU, Maailmanpankki) vaikutusta liittyen New Public Management -oppiin.²⁴ Suomessa arvioinnin korostumiseen vaikutti myös EU:hun liittyminen vuonna 1995 (Ahonen, Virtanen & Uusikylä 2002, 50). Rhoades ja Sporn (2002, 363) liittävät laadunvarmistuksen käyttöönoton Euroopan maiden julkisen talouden rahoituskriiseihin. Evert Vedung (2004, 245) pitää Suomessa jälkimmäisen aallon vahvistajana julkisen sektorin kriisiä laman aikana.

Margarita Jeliaskova ja Don F. Westerheijden (2002, 433) ajoittavat laadunvarmistuksen saapumisen Euroopan korkeakoulukentälle 1980-luvulle. Ensimmäisen sukupolven menetelmät näyttivät johtavan vain legitimaatiovajeeseen, jolloin uusien mallien luonti pioneerimaissa²⁵ oli välttämätöntä jo ennen Bolognan julistusta. Westerheijden (1999, 247) huomauttaa kuitenkin, ettei kattava akkreditointityyppinen laadunvarmistus ole ollut merkittävää Euroopassa ennen 1990-luvun loppua; silloinkin laajat systeemitasoiset akkreditointijärjestelmät esiintyivät ensin keskisessä ja itäisessä Euroopassa. Itä- ja Keski-Euroopassa²⁶ kommunismin romahtamisen jälkeen akkreditointimalliselle laadunvarmistamiselle oli myös laajempi tilaus (Westerheijden 2001, 71–72). Laadunvar-

²⁴ New Public Management -tyyppisten ohjausmenetelmien saapumisesta laman aikana Suomeen ovat kuvanneet Markku Temmes (1998), Kirsi Lähdesmäki (2003) ja Heikki Patomäki (2005, 58–82).

²⁵ Pioneerimaista esimerkkeinä mainitaan Iso-Britannia ja Alankomaat (Jeliaskova & Westerheijden 2002, 433).

²⁶ Westerheijden puhuu tarkkaan ottaen Itä-Euroopasta, mutta nykytermein tarkempi, ja Westerheijdenin tarkoittama, alue lienee Itä- ja Keski-Eurooppa.

mistus yleistyi entisestään ja 2000-luvun alussa voitiin jo puhua, että eurooppalainen ”arviointiteollisuus” kasvaa voimakkaasti ja jopa institutionalisoituu (Leeuw 2002, 5).

Havainnoista voidaan koota yhteen laadunvarmistuksen saapumisajankohta – ja tässä tapauksessa voidaan puhua nimenomaan *saapumisesta* – eurooppalaiseen korkeakoulu-maailmaan. Julkishallinnon arviointialto 1960-luvulta petasi paikkaa laadunvarmistuksen tulolle myös yliopistomaailmaan 1980-luvun aikaisten omaksujien mais-sa. Diffuusion perusdynamiiikan mukaisesti innovaattorimaiden jälkeen suuri enemmistö alkoi ottaa laadunvarmistuksen innovaatiota vastaan 1990-luvun aikana ja erityisesti sen loppupuolella kiihtyvällä tahdilla.

4.2 Kaksi kanavaa: asiantuntijat ja kansainväliset järjestöt

Rhoades ja Sporn ovat osoittaneet empiirisesti yhdysvaltalaistyyppisen laadunvarmistusajattelun leviämisen Keski-Eurooppaan asiantuntijoiden kautta. He analysoi-vat kahden tutkijajärjestön kokouksia. Korkeakoulututkijoiden konsortion CHER:in (*Consortium of Higher Education Researchers*) konferensseissa 1993–1999 yhdysvalta-laisten professorien edustus oli jatkuva ja näkyvä. Samoin Euroopan korkeakouluyhdis-tysten EAIR:n (*European Higher Education Society*) kokoukset keskittyivät pohjois-amerikkalaisiin laadunvarmistusmalleihin 1987 alkaen. EAIR:n kokouksista 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa seitsemässä kymmenestä oli yhdysvaltalaistutkija pääpuhu-jana. Samoin yhdysvaltalaisen mallin laadunvarmistusmyönteisyys esiintyi paperilla jaetuissa esityksissä ja EAIR:n aikakausijulkaisussa, jossa osassa jopa 20% artikkeleista 1990-luvun lopulla käsitteli laadunvarmistusta. (Rhoades & Sporn 2002, 370–372.) Ikään kuin esimerkkinä tästä vaikutuksesta hollantilainen Westerheijden (1999, 240) reflektoi aikaisempien vuonna 1994 kaavailemiensa laadunvarmistuksen yleismallien yhdysvaltalaisten mallien pohjalle.

Rhoades ja Sporn tunnistavat tuodussa yhdysvaltalaismallissa tuttuja piirteitä, jotka siir-tyivät eurooppalaiseen käytäntöön: itsearviointi, tätä seuraava (asiantuntijaryhmän) ver-taisarviointi ja ulkoisen laadunvarmistuselimen käyttö. Silti mallit eroavat merkittävästi. Ensinnäkin Yhdysvalloissa laadunvarmistusta ei ole kytketty resurssien jakoon kuten vahvempien kansallisvaltioiden Euroopassa ja toiseksi USA:ssa tavoitteena on ollut minimitason varmistaminen kun Euroopassa on painotettu harmonisointia ja laadun kehittämistä. (Rhoades & Sporn 2002, erit. 376 ja 382–383.) Angloamerikkalaisessa maailmassa yliopisto on ollut ennemminkin lähellä paikallisyhteisöä kun taas eurooppa-laisessa mallissa se on ollut kiinteämmin yhteydessä valtioon (Neave 2003, 143–145).

Voisikin ajatella, että Eurooppaan sovellettu malli on muotoutunut osana pitkää historiallista perinnettä anglosaksisen ja mannereurooppalaisen hallintokulttuurin välisessä keskustelussa yhdyntävässä Euroopassa (ks. Temmes 1994, 164–169).

Asiantuntijakanavan lisäksi useat tutkimukset kiinnittävät huomiota kansainvälisten järjestöjen rooliin laadunvarmistuksen korostamisessa. Australialainen tutkimusryhmä Miriam Henry, Bob Lingard, Fazal Rizvi ja Sandra Taylor (2001, 76) katsovat, että laadun korostaminen nousi ajankohtaiseksi OECD:ssä 1980-luvun aikana USA:n kannustamana. Peruskoulutuksessa alkanut laadun korostaminen siirtyi myös korkeakoulumaailmaan 1990-luvulla OECD:n IMHE-ohjelman²⁷ (*Institutional Management in Higher Education*) kautta. Henry ym. (2001, 77) näkevät laadunvarmistuksen osana globaalia laadun mallia, johon kuuluvat seuraavat ominaisuudet: ”valtionhallinnosta itsenäinen meta-tason arviointi; itsearviointi; vertaisarviointi ulkoisen asiantuntijaryhmän vierailukäyntien kera, jossa on edustettuna asiaankuuluvat asiakasryhmät; ranking-järjestelmään perustumaton tulosten julkinen tai yksityinen raportointi; ei linkkiä tuloksiin ja suoriin”²⁸. Malli ei poikkea yllä Rhoadesin ja Spornin esittelemästä yhdysvaltalaisyppisistä menetelmästä. Tätä mallia kutsutaan tässä tutkimuksessa laadunvarmistuksen kansainväliseksi malliksi.

Henry ym. (2001, 128–130) katsovat OECD:n kykenevän muokkaamaan korkeakoulupolitiikan diskursiivisia raameja. OECD luo kieltä ja terminologiaa kansalliseen käyttöön. Samantyyppisiin päätelmiin saapuvat Risto Rinne ja Johanna Kallo (2003, 6–7), jotka pitävät OECD:tä koulutuspolitiikan harmaana eminenssinä. Rinteen ja Kallon näkemyksen mukaan 1990-luvulta OECD:n painotuksena on ollut koulutuksen laatu ja taloudellisuus. Suomi on ollut myös usein aikainen omaksuja OECD:n ajatuksille (Rinne, Kallo & Hokka 2004, 50–51). Rinne ja Hannu Simola (2005, 16) katsovat Suomen kansallisen diskurssin tulevan suoraan OECD:ltä tai EU:lta. Usein OECD:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen laadunvarmistusta edistävä ideologia kytketään myös yhteen uusliberalistiseksi kutsutun ajattelun päämäärään valtion sosiaalisen vastuun vähentämisestä (ks. Amaral & Magalhães 2004, 17; Peters 2001).

²⁷ Tämän ohjelman tuotoksena syntyi mm. teos Brennan & Shah (2000).

²⁸ “[M]eta-level assessment independent of government; self-evaluation; peer review including site visits from external experts representing appropriate constituencies; non-ranked reporting of results which may be published or confidential; non-linked relationship between performance and funding [– –]” (Henry ym. 2001, 77).

Euroopan ulkopuolisista vaikutuksista voidaan kokoavasti todeta, että samanaikaisesti toisen – kattavamman – laadunvarmistusaallon aikana OECD ja eri asiantuntijaverkostot levittivät näkemystä yhdysvaltalaisyppisestä korkeakoulujen laadunvarmistusmenetelmästä. Samaan aikaan 1990-luvun lopulla muokattiin Bolognan prosessin alustavaa laadunvarmistuksen mallia.

Tiettyjä reunahuomautuksia on syytä esittää edellä käsitellystä tutkimuksesta. Toisin kuin laadunvarmistuksen leviäminen Eurooppaan Yhdysvalloista, OECD:n diskursiivisesta vaikutuksesta ei ole vielä julkaistu systemaattista tutkimustulosta.²⁹ Asia vaikuttaa toisaalta intuitiivisesti selvältä, mutta empiriaan perustuvan tutkimuksen puuttuessa ei väitettä voi vedenpitävästi esittää. Esimerkiksi eri asiantuntijaverkostojen ja OECD:n vaikutusten erittely on tutkimuksellisesti haasteellista. Selvää on, että OECD on toiminnut diffuusion kanavana, mutta koska se ei ole ollut ainoa kanava, se ei ole pystynyt monopolisoimaan diskurssia. Tämän tutkimuksen kannalta riittävä tieto on, että kanavia Yhdysvalloista Eurooppaan on löydetty, ja diffuusio kyetään toteamaan vahvaksi pienin sisällöllisin varauksin. Toisaalta tietyn ajattelumallin tai terminologian ”tuonti” jostain on usein sangen hankala osoittaa. Erityisesti omassa tutkimuksessani, jossa tilanteet hahmottuvat monimutkaisina verkkoina, on joskus mahdotonta sanoa, kenen jokin tietty ajatus oli ensimmäisenä. Asiaa pyritään korjaamaan systematisoimalla käsittelyä yhdistämällä diffuusio ja valta. OECD:hen ja EU:hun liitetty usein liian abstraktisti määritelty uusliberalismi ja sen kritiikki jäävät tässä tutkimuksessa kysymyksenasettelun ulkopuolelle.

²⁹ Rinne ym. (2004) artikkelista päätellen kirjoittajat ovat julkaisemassa aiheeseen liittyvän tutkimuksen, perustuen vertailevaan pitkittäistutkimukseen liittyen OECD:n koulutuspolitiikasta. Uraauurtavaa työtä on siis luvassa.

5 VALTA, OIKEA JA TOTUUS EUROOPPALAISISSA LAADUNVARMISTUKSESSA

*”Mut tääll’ ei kaduta, vain hymyillähän; / syyn muisto mennyt meilt’ on;
valta yksin, / mi kaitsee, järjestää, on meille autuus.” (Dante 1997, 64.)*

Tässä pääluvussa käyn läpi Euroopan tason toimijoiden laadunvarmistusajattelun kehittymisen Bolognan prosessin aikana ja alkaen ajasta ennen Bolognan julistusta. Tarkastelussa ovat siis eurooppalaisten opetusministerien kokoukset, yliopistojen kattojärjestö EUA (2001 asti CRE) ja vuonna 2000 perustettu Euroopan laadunvarmistusjärjestö ENQA. Käsittelyjärjestys on asiakirjakohtaisesti kronologinen.

Sorbonnen julistus (Sorbonne declaration 1998) ja Bolognan julistus (1999) sekä niitä seuranneet Prahan kommuniquea (2001), Berliinin kommuniquea (2003) ja Bergenin kommuniquea (2005) edustavat tutkimuksessani Euroopan opetusministerien kantoja. Lisäksi opetusministerien osalta tutustun Euroopan neuvoston ja Unescon vuonna 1997 järjestämän Lissabonin konventin dokumentteihin (ETS 165 1997). Yliopistojen kattojärjestö on tuottanut ennen jokaista ministerikokousta selvityshenkilöiden tekemän Trends-raportin sekä antanut erillisen julistuksen 1988, 2001, 2003 ja 2005, joita käytän Euroopan yliopistojen laadunvarmistuskäsitysten saamiseen.³⁰ ENQA edustaa Euroopan laadunvarmistusjärjestöjä, mutta siltä ei ole saatavissa asiakirjalähteitä sen perustamisvuotta 2000. ENQAlta käytän sen perustamiskokouksen pöytäkirjaa (ENQA 2000), lausuntoja Prahan (ENQA 2001) ja Berliinin (ENQA 2003) ministerikokouksiin sekä Bergenin laadittuja ja siellä hyväksytyjä laadunvarmistuksen periaatteita ja suosituksia (ENQA 2005). ENQAn varhaisten dokumenttien aukkoa otan paikkaamaan EU:n neuvoston suosituksen, jonka perusteella ENQA myöhemmin perustettiin (Ministerineuvosto 98/561/EY).

5.1 Laadunvarmistuksen liikkeellelähtö ja alustavat totuudet

Ennen Bolognan julistusta käsittelyssä olevat asiakirjat ovat epäyhtenäisimmät empiirisestä aineistosta, mikä toisaalta kuvaa laadunvarmistuskäsitysten monimuotoisuutta

³⁰ Virkkeen viitteet on tässä selkeyden vuoksi merkitty poikkeuksellisesti tähän alaviitteeseen: Trends I (1999), Trends II (2001), Trends III (2003), Trends IV (2005), CRE (1988), EUA (2001), EUA (2003), EUA (2005).

1990-luvun alussa. Ensinnäkin yliopistojen *Magna Charta Universitatum*³¹ -julistus on jo vuodelta 1988, mikä aiheuttaa ajallisen yhdenmukaisuuden särön (CRE 1988). Magna Charta antaa kuitenkin heijastuksensa niin moneen muuhun dokumenttiin, että sen mukanaolo on tärkeää. Toinen syy epätasaisuuteen on se, ettei ENQAa ollut ennen vuotta 2000. Laadunvarmistuksen eurooppalaisen virtauksen tarkastelussa onkin otettu mukaan EU:n ministerineuvoston suositus laadunvarmistuksen kehittämisestä, jonka perusteella ENQA myöhemmin perustettiin (ENQA 2006; Reinalda & Kulesza 2005, 23). Kolmas syy heterogeenisuuteen on Euroopan opetusministerien kannaksi katsottu Lissabonin konventti, jonka edustus ei välttämättä ole ollut opetusministeritasoista. Lissabonin konventti on mukana siitä yksinkertaisesta syystä, että Bolognan julistusta edeltänyt Sorbonnen julistus ei mainitse laatua ollenkaan, jolloin Lissabonin konventti on ensimmäinen yleiseurooppalainen laaja kokous jossa laadunvarmistus nousee esille. Tämä aineiston monimuotoisuus otetaan luonnollisesti huomioon yhteenvedossa.

Euroopan yliopistojen yhdistyksen CRE:n 18.9.1988 Bolognassa antama julistus, *Magna Charta Universitatum* korostaa yliopistojen autonomiaa sekä sen jäsenien vapautta ja riippumattomuutta ulkoisista intresseistä. Samalla julistus painottaa yliopistojen tutkimuksen ja opetuksen yhteyttä. Kolmantena juonteena on liikkuvuuden lisääminen niin opiskelijoiden ja opettajien vaihdon kautta, mutta myös tutkintojen keskinäiseen tunnistamiseen pyrkimällä. Tavoitteisiin pyritään rohkaisemalla valtioita ja ylikansallisia organisaatioita toimimaan Magna Chartan mukaisesti. (CRE 1988.) Magna Chartan taustavaikuttimena saattoi toimia EU:n Erasmus-ohjelman käynnistyminen 1987, mikä selittää viitettä ylikansallisiin organisaatioihin, mutta varsinaisten viitteiden puuttuessa voidaan todeta vain liikkuvuuden korostamisen osalta heikko diffuusio. Tulevan Bolognan julistuksen yksi ydinajatus, liikkuvuuden lisääminen, oli 1988 yliopistoille ajankohtaista, mutta keinot tämän saavuttamiseksi varsin vaatimattomia. Autonomia puolestaan on yliopistoille erityisesti tutkimuksen ja opetuksen vapautta.

Magna Chartasta vuosikymmenen ja maailman poliittisen tilanteen uudelleen järjestelyn jälkeen Lissabonin konventissa 1997 useat Euroopan maat allekirjoittivat Euroopan

³¹ Tästä eteenpäin kutsun julistusta sen Bolognan prosessissa vakiintuneella nimellä Magna Chartaksi.

neuvoston ja Unescon yhteishankkeena tehdyn julistuksen.³² Lissabonin konventti hyväksyi liikkuvuuden lisäämiseksi periaatteen siitä, että jokaisen korkeakoulun tulisi esittää julkisesti laadunarviointinsa (*quality assessment*) tulokset tai julkaista tiedot koulutuksensa antamasta pätevyydestä, jos arviointia ei ole muodollisesti järjestetty (ETS 165 1997, art. VIII.1). Samalla periaatteina hyväksyttiin myös korkeakoulujen institutionaalinen autonomia (ibid., 2). Konventin artikkelit eivät siis velvoita järjestämään laadunarviointia, mutta vaativat osoittamaan (ja tunnustamaan) korkeakoulun antaman pätevyyden liikkuvuuden varmistamiseksi.

Konventin jälkeen Ranskan, Iso-Britannian, Italian ja Saksan 25.5.1998 antama Sorbonnen julistus jatkoi vaatimattomammalla linjalla laadunvarmistukseen nähden, eikä maininnut koko asiaa.³³ Julistuksessa viitataan Lissabonin konventtiin, mutta julistus korostaa enemmän liikkuvuuden tärkeyttä tiedon Euroopassa. Samalla julistus kutsuu muita maita mukaan korkeakoulujärjestelmien harmonisointiin. (Sorbonne declaration 1998.)

Euroopan yhteinen korkeakoulutuksen laadun ajatus on juuri ennen Bolognan hajanainen: keskeisten eurooppalaisten maiden antamassa Sorbonnen julistuksessa laadunvarmistus ei näy, mutta suurimman osan Euroopan maista allekirjoittamassa Lissabonin konventissa laadunvarmistus on löyhästi esillä. Mikään ei kuitenkaan viittaa epäsuorastikaan laadunvarmistusjärjestelmiin, olkoonkin, että ne olivat monessa maassa jo aktiivisesti käytössä. Sorbonnen allekirjoittajamaista Saksa ja erityisesti Iso-Britannia olivat pioneereja laadunvarmistuksessa, kun taas Ranska ja Italia eivät kuuluneet tienraivaajien joukkoon. Aloite tuli myös Ranskalta, mikä saattoi vaikuttaa alkuperäiseen Sorbonnen asialistaan. Koko Euroopan näkökulmasta tarkastellen laadunvarmistuksessa ovat liikkeellä innovaattorit ja aikaiset omaksijat, jotka käytännössä tarkoittavat laadunvarmistuksen pioneerimaiden edustajia.

³² Alkuperäisiä 11.4.1997 julistukseen merkittäviä allekirjoittajamaita olivat Azerbaidžan, Bulgaria, Kroatia, Tshekki, Tanska, Viro, Ranska, Georgia, Saksa, Vatikaani, Unkari, Islanti, Kazakstan, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Puola, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Ruotsi, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Ukraina ja Yhdysvallat. Yhdysvallat ja Malta eivät ratifioineet sopimusta. Samana vuonna sopimuksen allekirjoittivat ja myöhemmin ratifioivat Itävalta, Iso-Britannia ja Moldova. Myöhemmin lähes kaikki Euroopan maat liittyivät sopimukseen. (ETS 165 1997.)

³³ Ainoa laatuun hiemankaan viittaava kohta liittyy jatkona huomioon työn ja koulutuksen suhteen muutumisesta siten, että koulutuksesta tulee elinikäinen velvoite. Tällöin "[o]lemme opiskelijoillemme ja koko yhteiskunnalle velkaa korkeakoulutusjärjestelmän, jossa on mahdollista etsiä omaa osaamisen aluetta" ("We owe our students, and our society at large, a higher education system in which they are given the best opportunities to seek and find their own area of *excellence*.") (Sorbonne declaration 1998, oma kursori.)

EU:n jäsenmaiden kesken näkemys laadunvarmistuksesta oli hieman yhtenäisempi. EU:n ministerineuvosto antoi 24.9.1998 suosituksen eurooppalaisesta yhteistyöstä korkeakouluopetuksen laadun arvioinnissa (Ministerineuvosto 98/561/EY). Asia ei herättänyt suuria poliittisia keskusteluja, vaan suositus hyväksyttiin sisämarkkinaneuvostossa³⁴ ns. A-listan asiana. Suositus on siis valmisteltu todennäköisimmin virkamies- tai työryhmäpohjalta. (Secretariat General of the Council of the European Union 2.3.2006.)

Suosituksen perusoletuksina on, että koulutuksen korkea laatu on kaikkien jäsenmaiden tavoitteena ja että kansainvälinen kilpailu, työllisyyden haasteet, työelämän tarpeet ja tietoyhteiskunnan vaatimukset luovat tarpeen laadun arvioinnille. Kuitenkin suosituksen mukaan yliopistoille ja laadunvarmistuselimille on taattava autonomia sekä valtioille turvattava päätäntävalta laadun arvioinnin järjestämisen tavassa. Yleisten ja toteuttamisen puolesta varsin joustavien suuntaviivojen lisäksi neuvoston suositus pitää sisällään kehotuksen konkreettiseen toimintaan, jossa neuvosto suosittelee komissiota yhteistyössä jäsenmaiden ja laadunvarmistuksessa kokemusta saaneiden korkeakoulujen Euroopan tason järjestöjen kanssa edistämään ”korkeakouluopetuksen laadun arvioinnista ja varmistamisesta vastaavien viranomaisten välistä yhteistyötä”. (Ministerineuvosto 98/561/EY.) Kapulakielinen kehotus tarkoittaa tutkimukseni toimijoiden näkökulmasta kehotusta ottaa EUA (ja myöhemmin ENQA) mukaan korkeakoulujen laadunvarmistuksen suunnitteluun.

Neuvoston suositus antaa kahtalaisen viestin. Toisaalta laadunvarmistus on välttämätöntä, ja kaikki jäsenmaat sitä kannattavat. Toisaalta toteutus on jätetty valtioiden käsiin ja myös korostaen yliopistojen ja laadunvarmistajien autonomiaa. Suositus on siis hyvin samoilla linjoilla Lissabonin konventin kanssa – mikä ei ole yllätys, vaan osoittaa EU:n intressien samankaltaisuuden sen jäsenmaiden kanssa. Uutena asiana Lissabonin konventtiin ja Sorbonnen julistukseen EU:n suositus tuo näkemyksen kansainvälisestä kilpailusta. Tarjolla on siis kaksi totuutta: laadunvarmistus liikkuvuuden lisäämiseksi ja laadunvarmistus kilpailussa pärjäämiseksi. Ensimmäinen on laajasti kannatettu koko Euroopassa ja jälkimmäinen lähinnä EU-maiden ajama. Totuudet eivät ole toistensa vastakohtia, esimerkiksi EU tavoittelee molempia, mutta niitä voidaan painottaa eri tavoin.

³⁴ A-listan asioita voidaan hyväksyä keskustelematta myös muiden kuin asianosaisen neuvoston (tässä tapauksessa opetusministerineuvoston) kokouksissa. EU: ajattelun mukaan neuvosto on jakamaton, vaikka kokoontuukin eri kokoonpanoissa.

Guy Haug ja Jette Kirstein laativat EU- ja ETA-maiden korkeakoulutuksen tilaa tarkastelevan Trends I -raportin (1999)³⁵, jonka yliopistot esittivät Bolognan kokouksen taustamateriaaliksi. Projektia tuki Euroopan unionin komissio oman (edellä käsitellyn) suosituksensa mukaisesti. Toteutuksesta vastasivat laatijoiden taustayhteisöt eli EU:n rehtorien konferenssien konfедераatio³⁶ (Haug) ja CRE (Kirstein). CRE ja rehtorien konfедераatio yhtyivät myöhemmin EUA:ksi.

Haugin kuvailussa Euroopan korkeakouluja haastavat kansainvälinen kilpailu, globalisaatio, koulutuksen kaupallistuminen ja uusi informaatioteknologia. Tärkeänä motiivina Sorbonnen julistukselle mainitaan edellä mainittujen haasteiden lisäksi kasvava tietoisuus ”Euroopan vähenevästä vetovoimasta maailman opiskelijoille ja tutkijoille” (Trends I 1999). Samaan aikaan kuitenkin monet Euroopan maat ovat sangen huonosti valmistautuneita näihin tulevaisuuden haasteisiin. Haug kertoo korkeakoulujen autonomian lisääntyneen samaan aikaan arvioinnin lisääntymisen kanssa. Arviointia ja laadunvarmistusta on puolestaan tehty yhä kattavammaksi ja pikkutarkemmaksi. (Ibid.) Vallan tutkimuksen näkökulmasta ajatellen tarkkailun lisääntyminen autonomian lisäämisen kanssa on johdonmukaista. Samaan aikaan vallan kohde saa lisää päätösvaltaa omista asioistaan, mutta onkin todellisuudessa suuremman tarkkailun ja normituksen (laadunvarmistus ja arviointi) alla.

Yhtenä neljästä keskeisestä tulevaisuuden tekijästä raportissa mainitaan eurooppalaisen ulottuvuuden kehittäminen laadunvarmistuksessa ja arvioinnissa. Tähän laadunvarmistuksen ja arvioinnin vahvistamiseen liittyy ajatus laadunvarmistuselimistä ja niille asetetut vaatimukset: sidosryhmien³⁷ huomiointi, koulutusalaakohtaisten kynnyksstandardien (*threshold standards*) käyttöönotto, riippumattomuus, keskittyminen tuloksiin syötteiden sijaan, laatutodistusten antaminen, arvioinnin läpäisseiden korkeakoulujen ja ohjelmien julkaisu sekä rankkauslistojen tekemisestä pidättäytyminen. (Trends I 1999.) Malli on täsmälleen OECD:n ja pohjoisamerikkalaisen laadunvarmistusmenetelmän mukainen.

³⁵ Trends I (1999) on noudettu EUA:n verkkosivulta ja sen verkossa julkaistun pdf-asiakirjan taitto ei salli järkevää sivunumerointia, joten tässä viittaus tapahtuu pelkästään koko raporttiin. Erittelen kuitenkin teksissä Haugin ja Kirsteinin osiot, jotka on merkitty raporttiin.

³⁶ *Confederation of European Union Rectors' Conferences*.

³⁷ Sidosryhmillä tarkoitetaan esimerkiksi työnantaja ja hallituksia, joskus myös opiskelijoita. Englanniksi käsite on *stakeholder*, jolle Oxfordin verkkosanakirja (Oxford English Dictionary 2006) antaa vain talouden edunvalvontaan liittyviä denotaatioita. Suora suomennos sanalle on osakas, mutta olen tässä tutkimuksessa päättänyt kuvaavampaan sidosryhmä-sanaan. *Stakeholder* on vain yksi monista esimerkeistä yritysmaailman kielenkäytön vakiintumisesta yliopistomaailmassa. Muita esimerkkejä ovat auditointi, laadunvarmistus, tilivelvollisuus ja tulosjohtaminen.

Haug tekee osuudessaan tärkeitä käsitteellisiä kytkeitä. Alkuasetelma on sama kuin EU:n komission suosituksessa. Asetelmassa laadunvarmistus on korkeakoulujen oman edun mukaista kiristyvästä globaalista kilpailusta johtuen. Kytkeä on tärkeä totuuden muodostuksen kannalta: yliopistojen aikaisempi Magna Chartasta periytyvä näkemys pelkää liikkuvuuteen liittyvästä laadunvarmistuksesta maustuu EU:n markkinakilpailumallilla. Toinen käsitteellinen kytkeä on laadunvarmistuksen ja Bolognan prosessin välillä. Huolena on Euroopan vetovoima, ja yhtenä vastauksista tähän on laadunvarmistus. EU:n kanssa heikolla diffuusiolla näkyvä laadunvarmistus halutaan mukaan Bolognan prosessiin.

Jette Kirsteinin osuus (Trends I 1999) kuvailee korkeakoulutuksen rakenteita Euroopassa. Monimuotoisuus tiivistää Kirsteinin havainnot yhteen sanaan. Tämä monimuotoisuus toimii myös perusteluna laadunvarmistukselle erityisesti kansainvälisten ja ei-virallisten³⁸ oppilaitosten tapauksissa. Monimuotoisuus ja kilpailun lisääntyminen aiheuttavat tarvetta lisätä korkeakoulujen tiedotusta ja dokumentointia laadunvarmistuksesta, jotta sidosryhmät ja opiskelijat voisivat vakuuttua korkeakoulun laadusta. (Ibid.) EUA:n näkökulmasta monimuotoisuuden rationalisointi laadunvarmistuksella aiheuttaa tarpeen läpinäkyvyyteen eli dokumentointiin.

Magna Charta ja Trends I:n vertailu antaa hedelmällisen pohjan Euroopan yliopistojen 1990-luvulla tapahtuneen muutoksen näkemiseen. Olkoonkin että Magna Charta on varsin yleisluontoinen ja vaikka arviointi oli jo saavuttanut jalansijaa useissakin Euroopan maissa 1980-luvun lopulla, ei laatu- tai arviointikysymys päässyt mukaan julistukseen. Samoin keskinäisestä luottamuspulasta, tutkintojen huonosta tasosta tai globaalien kilpailun kiristymisestä ei ollut pienintäkään mainintaa. Motiivina yliopistojen toiminnan takana on ihmiskunnan tulevaisuuden riippuvuus tieteestä ja teknologiasta ja nuorison opettaminen kunnioittamaan elämää (CRE 1988). Trends I ei mainitse Magna Chartaa periaatteineen kertaakaan suoraan. Sen sijaan EU-rahoitteisessa Trends I -raportissa laadunvarmistus on tiukasti läsnä välttämättömässä roolissa kovassa, kilpailevassa maailmassa. Jos laadunvarmistus takaa opiskelijoiden tulon Eurooppaan, takaa se samalla myös tulevaisuuden koko maanosalle. Kanta on käytännössä identtinen EU:n näkemysten kanssa. Yliopistonäkökulmasta liikkuvuus on tosiasia ja tärkeintä on se, mihin opiskelijat liikkuvat. Kaikki riippuu laatu järjestelmien luotettavuudesta ulkopuolisille ja

³⁸ Ymmärrän Kirsteinin tekstin kontekstista hänen tarkoittavan ”ei-virallisella” koulutusta, joka ei ole syntynyt valtion hyväksymänä tai akkreditoimana.

yliopiston ulkopuolisten intressien huomioinnista. Näiden kahden asiakirjan kautta nähtynä näyttää siltä, että laadunvarmistus ja arviointi tekivät läpimurron yleiseurooppalaisessa yliopistomaailmassa EU:n näkemyksen mukaisena jo ennen Bolognan julistusta, mikä vahvistaa aikaisemman tutkimuksen havaintoja.

Varsinainen Bolognan julistus (1999) on kuitenkin sangen lyhytsanainen laadusta. Vaapaan liikkuvuuden ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi tulee julistuksen mukaan kiinnittää huomiota ”eurooppalaista laadunvarmistusta koskevan yhteistyön edistämi[seen] vertailtavien kriteereiden ja menetelmien kehittämiseksi” (Bolognan julistus 1999). Huomattavaa on myös, että Bolognan julistus viittaa Magna Chartan periaatteisiin ja toteaa yliopistojen autonomian olevan tärkeää, jotta yliopistot kykenevät mukautumaan muuttuvissa tilanteissa. Samoin julistus jakaa suoraan mainiten Sorbonnen julistuksen periaatteet. Bolognan julistus (1999) puhuu EU:n termillä ”Tiedon Euroopasta” ja kilpailukyvyn lisäämisestä yleisesti sekä erityisesti mm. tutkintotodistusten vertailtavuuden kautta, mutta laadunvarmistus liitetään ennen kaikkea liikkuvuuteen ja esteiden poistamiseen. Ero on hiuksenhieno, mutta tarkoittaa, että EUA:n tekemä käsitteellinen kytkös laadunvarmistuksen ja kilpailukyvyn kanssa on opetusministerien pape-reissa vasta muodostumassa.

Sen lisäksi, että ennen Bolognan julistusta Euroopan opetusministerien dokumentit vaikuttavat toisiinsa vahvalla diffuusiolla kronologisesti, Magna Chartan ajatus yliopistojen autonomiasta leviää vahvalla diffuusiolla Bolognan julistukseen. Euroopan opetusministerien dokumenttien sisäistä diffuusiotaakaan ei sovi vähätellä, sillä opetusministerit ja hallitusohjelmat ovat saattaneet vaihtua kolmessa vuodessa. Huomionarvoisin, vaikkakin heikko, diffuusiokuvio on kuitenkin EU:n kannan globaalista kilpailusta leviäminen EUA:n, muttei täysin opetusministerien (osin siis EU:n jäsenvaltioiden!) dokumentteihin.

EU:n ja EUA:n vahvasta eurooppalaisen laadunvarmistuksen korostamisesta vaikutteita Bolognan julistukseen ei otettu lyhyen yleisen maininnan lisäksi. Tämä siitäkin huolimatta EUA oli mukana yhdessä ministeriöiden johtajien kanssa vedostamassa Bolognan julistusta, eikä vedoksen jälkeen julistusta juuri muutettu (Balzer & Martens 2004, 9–10). Havainto on linjassa diffuusioteorian kanssa. Laadunvarmistuksen aikaiset omaksujat, järjestötasolla EUA ja EU, levittävät innovaation ideaa, mutta aikainen enemmistö ei vielä lähde mukaan. Osa valtioista on myös aikaisia omaksujia ja aikainen enemmistö

tulee mukaan, kun diffuusioagentit levittävät ideaa vertaisryhmissä. Liikkeellelähtö näyttää jo kuitenkin tapahtuneen, eikä innovaation leviämistä voi enää estää.

Kysymättä on vielä, miksi laadunvarmistuksesta tuli EU:lle ja EUA:lle asia, jota kannattaa säädellä. EUA:lle asian voi nähdä vain globaalien kilpailun mukanaan tuomana rationaalisenä pakkona. EU:n näkökulmasta perustelu voi olla sama; eikä usein enimmäkseen talousasioista kiinnostuneen unionin myönteistä suhtautumista yritysmaailmasta alkunsa saaneen laadunvarmistukseen voi pitää uutena tietona. Laadunvarmistuksesta nähdään siis olevan hyötyä samoin kuin vuotta myöhemmin nähtiin olevan EU:ssa Lisabonin strategian tavoitteiden mukaisesti talouden kilpailun lisäämisen näkökulmasta. Joka tapauksessa koko Euroopan tason valtakysymys laadunvarmistuksesta on hahmotumatta. Tässä vaiheessa selvillä on vain alustava versio yhteisistä lähtöoletuksista, kansainvälisen kilpailun kiristymisestä korkeakoulutuksesta. Tätäkään lähtöoletusta opetusministerit eivät kokonaisuudessaan allekirjoita.

5.2 Yhteinen totuus sovitaan Prahassa

Korkeakoulujen kattojärjestö EUA syntyi Salamancassa 2001 CRE:n ja EU:n kansallisten rehtorikonferenssien konfederaation pohjalle ja kasvoi edustamaan näin yli 300 korkeakouluinstituutioita. Trends II -raportti ja Salamancassa tuoreen EUA:n antama julistus olivat taustamateriaalina Prahan ministerikokouksille 2001. Trends II:n (2001) toinen kirjoittaja oli edelleen Guy Haug ja toiseksi kirjoittajaksi vaihtui Christian Tauch. Myös ENQA (2001) antoi oman lausuntonsa Prahan kokoukseen. ENQAn (2000) perustamiskokouksen pöytäkirja on kronologisesti seuraava käsitellyssä oleva asiakirja.

ENQAn perustamisen syynä oli yllä esitelty ministerineuvoston suositus (ENQA 2006; Reinalda & Kulesza 2005, 23). ENQAn yleiskokouksessa EUA:n Trends I:n toinen laatija Guy Haug piti esitelmän, jossa hän nosti raportin edellä käsitellyjä näkökohtia esille. Haugin mielestä laadunvarmistus on Bolognan julistuksen heikko kohta. Hän hahmottelee järjestelmää, jossa laatu ja laadunvarmistus sertifioidaan sekä laadunvarmistajat akkreditoidaan (ns. metatason akkreditointi) korkeakoulutuksen markkinoiden toimimisen varmistamiseksi. Haugin esityksen jälkeisessä keskustelussa todettiin, että laadunvarmistus on Bolognan julistuksen kulmakivi (*corner stone*). (ENQA 2000.) EUA:n raportööri, Haug, toimi Trends I:n raportin ajatusten ja näin EUA:n ja EU:n kannan diffuusion agenttina ja kanavana ENQAlle välittömästi Bolognan julistuksen jälkeen. ENQAa voidaan pitää myös hyvin otollisena vertaisryhmänä diffuusioagentin puheelle.

EU vaikuttaa ENQAn toimintaan voimakkaasti. ENQAhan perustettiin EU:sta lähteneestä ideasta. Merkittävää roolia korostaa komission edustajan varapuheenjohtajuus ensimmäisessä yleiskokouksessa (ENQA 2000). ENQA saa rahoitusta EU:lta ja sen tarkoituksena on luoda linkkejä laadunvarmistuksen ja EU:n muiden ohjelmien välisiä linkkejä (Reinalda & Kulesza 2005, 43–44). Lisäksi eurooppalainen laadunvarmistus on selkeästi EU:n intressi, sillä se rahoitti laadunvarmistusta kartoittanutta Trends I -raporttia ja myöhemmin myös muita Trends-raportteja. EU on siis ollut alusta asti myötämielinen eurooppalaisen korkeakoulujen laadunvarmistuksen vahvistamiseen. ENQAn lisäksi komissio vauhdittaa Bolognan prosessia rahoittamalla yliopistojen Tuning-hanketta. Myöhemmin EU:n komission kanta näkyy yhdessä kaikkien Bolognan prosessin osapuolien kantojen mukana, kun se otetaan mukaan viralliseen päätöksentekoon Prahassa 2001.

EUA:n Trends II (2001) hahmottelee yleislinjoja ja vahvistaa Trends I:n (1999) havainnot. Bolognan prosessin todetaan kiteyttäneen korkeakoulutuksen trendit. Samalla prosessin ydintavoitteista (liikkuvuus, työllistävyys, kilpailukyky, houkuttelevuus) kerrotaan vallitsevan konsensus. Prosessiin katsotaan osallistuvan monia toisiaan täydentäviä ohjelmia ja tahoja, kuten EU:n Lissabonin sopimus, ENQA, EU:n direktiiviohjaus, ENIC/NARIC-verkosto³⁹. Laadunvarmistuksesta sanotaan, että variaatioiden määrä on suuri, mutta siirtymistä kohti akkreditointia on huomattavissa. Eniten kannatusta saa ei-keskitetty metatason akkreditointi, jossa otetaan huomioon kansalliset ja tieteenala-kohtaiset intressit. ENQAlle povataan tärkeää roolia eurooppalaisessa laadunvarmistuksessa. (Trends II 2001.)⁴⁰

EUA listaa Salamancan julistuksessa (EUA 2001) periaatteita, joiden mukaisesti Bolognan tavoitteita voidaan lähteä toteuttamaan. Tärkein niistä on tilivelvollisen autonomian (*autonomy with accountability*) periaate. Periaate pitää sisällään Magna Chartan ajatukset akateemisesta vapaudesta. Samalla kun yliopistot hyväksyvät kilpailutilanteen haasteet Euroopassa ja globaalisti, ne tarvitsevat myös riittävät resurssit ja vapauden järjestää omaa toimintaansa kilpailussa pärjätäkseen. EUA:n mukaan tämä ei nykytilanteessa toteudu liiallisen hallinnollisen ja taloudellisen kontrollin vuoksi. (EUA 2001, 7.) Julistuksen muotoilu nostaa kysymyksiä. EUA puhuu nimenomaan kilpailuti-

³⁹ Unescon alaiset ENICit (*European Network of Information Centres*) ja EU:n Sokrates- ja Erasmus-ohjelmien alla toimivat NARICit (*National Academic Recognition Information Centres*) tähtäävät korkeakoulututkintojen vertailtavuuden lisäämiseen.

⁴⁰ Myöskään toisessa Trends-raportissa ei ollut kunnollista sivunumerointia, joten asiakirjaan viitataan kokonaisuutena.

lanteen *hyväksymisestä*. Kilpailutilanne ei siis ole ollut oletusarvoinen globaalin virran tuoma asia, vaan käsitys, johon yliopistot ovat hyväksynnällään tulleet mukaan. Samalla tilanteen hyväksyminen yhdistetään autonomiaan ja rahoitukseen. EUA tavallaan ottaa vastaan totuuden kilpailutilanteesta ja samalla pyrkii yhdistämään siihen oman norminsa autonomiasta ja riittävästä rahoituksesta.

Salamancan julistuksessa (EUA 2001, 8) globalisaation haasteen vastaus on laatu, joka nostetaan kivijalaksi (*fundamental building stone*), jonka päälle rakentuu koko eurooppalaisen korkeakoulualan luottamus, yhteensopivuus ja houkuttelevuus. Termistö on samankaltaista ENQAn perustamiskokouksen laatu kulmakivenä -vertauksen kanssa. Diffuusio on vahvaa, koska voidaan havaita myös sen kanava (Guy Haug).

EUA:n aikaisemmin vain lyhyenä toteamuksena ollut autonomian ja laadunvarmistuksen yhteys selkiytyy ennen Prahan kokousta. EUA ammentaa edelleen ajatuksiaan Magna Chartasta, mutta uutena autonomian kumppanina on tilivelvollisuus ja laadunvarmistus. Samalla laadunvarmistus nousee entistä selkeämmin yhdeksi tärkeimmistä asioista, joita EUA ajaa. Aikaisempi ajattelu henkilöityi enemmän Guy Haugin Trends I -raportissa, mutta nyt kaiken perustana ja kaiken toiminnan lävistävä laadunvarmistus on osa koko järjestön kasvotonta julistusta. Diffuusioteorian käsittein arvioiden innovaattorien lisäksi aikainen enemmistö on nyt liikkeellä.

ENQA valmisteli Prahan kokoukseen 2001 lausunnon *Follow-up on the Bologna declaration: a European quality assurance system*. Laadunvarmistuksen mielekkyyden ENQA katsoo lähtevän kansainvälistymisen tuomasta kilpailusta. Bolognan julistus on tähän haasteeseen vastaus. Käsitteellinen kytkös on sama kuin Trends I:ssä tehtiin. ENQA käy aluksi läpi yleisiä periaatteita liittyen laadunvarmistukseen viitaten EU:n ministerineuvoston (98/561/EY) antamaan suositukseen eurooppalaisesta yhteistyöstä. ENQA käy suosituksen linjausten mukaisesti läpi laadunvarmistuksen periaatteita: läpinäkyvyys, eurooppalaiset yhteiset periaatteet, korkeakoulujen ja laadunvarmistajien autonomia ja riippumattomuus, yhteiskunnan ja työmarkkinoiden intressien huomioonottaminen, ulkoisen ja sisäisen laadunvarmistuksen mekanismien yhdistäminen, sidosryhmien ja opiskelijoiden mukaan ottaminen sekä laadunvarmistusprosessin ja sen tulosten julkisuus. ENQA näkee itsensä keskustelun herättäjänä, verkostoijana, asiantuntijaorganisaationa ja laadunvarmistuksen kehittäjänä. (ENQA 2001.) ENQA haluaisi itselleen objektiivisen aseman toimijana, joka voisi asiantuntija-asemasta ottaa kantaa laadunvarmistukseen. Tällöin ENQAlla olisi merkittävä rooli laadunvarmistuksen nor-

mien määrittelyssä. ENQA myös kannattaa pienin varauksin CRE:n esitystä yhteisen eurooppalaisen yhteistyöelimen (*european platform*) perustamisesta.

ENQA puhuu voimakkaasti akkreditoinnin puolesta, vaikka ymmärtää sen nostavan enemmän kysymyksiä kuin mihin se vastaa. Ilmeisesti viitaten eurooppalaiseen kiiste-lyyn akkreditoinnin yleisestä käyttöön otosta ENQA (2001) toteaa: ”Akkreditoinnin määrittävä ominaisuus on se, että prosessi perustuu tunnustetuille standardeille/kri-teereille ja prosessin tuloksena seuraa päätös – ’kyllä’ tai ’ei’ – siitä, toteutuvatko stan-dardit akkreditoinnin kohteena olevassa instituutiossa”⁴¹, metodissa on tärkeintä, ”[o]li nimityksenä akkreditointi tai jotain muuta”, arvion antaminen ja virallinen lausunto sii-tä, täyttääkö arvioitava sovitut tavoitteet. Tämän vuoksi ENQA päätyy johtopäätökseen, että akkreditoinnilla tulee olemaan jokin rooli Euroopan laadunvarmistuksessa. Akkre-ditoinnin määritelmä on samankaltainen kuin Lumijärven ja Jylhäsaaren (1999, 31) esit-tämä, joka kuvattiin luvussa 2.1. ENQA (2001) nostaa myös esille yhtenä keskustelun-aiheena uhan liiasta byrokratisoitumisesta.

ENQAn näkemykset ovat samankaltaisia EU:n kanssa. EU:n aikaisempi päätös on mu-kana vahvalla diffuusiolla. Tällöin mukana on myös vahva työelämän (sidosryhmien) ja opiskelijoiden (”asiakkaiden”) intressi. Erotuksena EUA:sta, sidosryhmien mukanaolo tarkoittaa muutakin kuin pelkkää asioiden luotettavaa esittämistä ulkopuolisille. EN-QAn mukaan sidosryhmät tulee olla mukana myös itse prosessissa.⁴²

Prahan kommuniqueassa (2001) Bolognan julistuksen 29 allekirjoittajamaahan liittyi neljä uutta valtiota ja myös EU:n komissio. Prahan kommuniquea korostaa laatua ja laa-dunvarmistusta monella tapaa. Bolognan julistuksessa mainittujen liikkuvuuden ja tasa-vertaisuuden turvaamisen lisäksi, opetuksen ja tutkimuksen laatu sekä yhteneväiset laa-dunvarmistusmekanismit ovat nyt houkuttelevuuden ja kilpailukyvyn edellytys. Kom-muniqueassa ministerit kehottavatkin lisäämään yhteistyötä ENQAan kuuluvien ja siitä ulkopuolisten maiden kesken ja yliopistoja lisäämään laadunvarmistusjärjestelmien kes-kinäistä tunnustamista. Prahan kommuniquea (2001) kertoo ottavansa huomioon EUA:n Salamancan julistuksen, mikä näkyy ainakin laadunvarmistuksen korostamisessa ja kor-

⁴¹ ”The defining characteristic of accreditation is that the process is based on established standards/criteria and that the result of the process is a decision - ‘yes’ or ‘no’ - as to whether these standards have in fact been met by the institution or programme under accreditation” (ENQA 2001).

⁴² Sidosryhmien tärkeämpi osuus ENQAlle EUA:han verrattuna voidaan esittää myös numeerisesti: 90-sivuinen Trends II (2001) mainitsee sidosryhmät kaksi kertaa, 10-sivuinen ENQAn (2001) lausunto kol-me kertaa.

keakoulutuksen myöntämisessä julkishyödykkeeksi. Korkeakoulujen autonomiasta ei tosin mainita mitään.

Vahvaa diffuusiota voidaan nähdä sekä EUA:n että ENQAn tilannekuvauksesta. Laadunvarmistus nostetaan ajankohtaiseksi ja tärkeäksi kilpailukyvyn kannalta, mutta käytännön toimina ei mainita muuta kuin yhteistyön lisääminen. Esimerkiksi yliopistojen mainitsemaa huolestumista resursseista ei kommunikoida käsitellä. Opetusministerikokous tuntuukin tässä vaiheessa olevan valmis antamaan valmistelutyön ENQAlle ja yliopistoille. Opetusministerikokous on hyväksynyt nyt virallisesti totuuden kilpailukyvyn ja laadunvarmistuksen yhdistämisestä, jonka jälkeen tekninen prosessi voidaan antaa valmisteluun EUA:lle ja ENQAlle.

Kaikki osapuolet olivat Prahan kokouksessa yhtä mieltä siitä, että laadunvarmistus on oikea ratkaisu korkeakoulujen välisen globaalin kilpailun lisääntymiseen. Eurooppalainen totuus Bolognan prosessin laadunvarmistuksen perustaksi saatiin Prahassa aikaiseksi. Ennen Bolognan kokousta tämä nyt hyväksytty totuus oli voittopuolisesti vain EU:lta vaikutteita saaneiden ENQAn ja EUA:n näkemys. Samalla kun kilpailunäkemykset hyväksyttiin, myös EU:n komissio hyväksyttiin virallisesti mukaan Bolognan prosessiin. Komissio pääsi prosessiin mukaan ikään kuin kiertotietä; ensimmäisessä vaiheessa sen ajatuksia ajoivat siltä rahoitusta saaneet ENQA ja EUA ja toisessa vaiheessa sen ajatukset olivat jo niin lähellä kaikkien prosessin osapuolien kanssa, että sen oli helppo tulla mukaan.

5.3 Valtavirtaistuminen: oikean normit muodostetaan

Ennen Berliinin ministerikokousta 2003, EUA julkaisi jo totuttuun tapaan raporttinsa Trends III (2003) sekä antoi julistuksen Grazissa (EUA 2003). Trends-raporttia oli kirjoittamassa tällä kertaa Christian Tauch ja Sybille Riechert. ENQA (2003) antoi myös lausunnon ministerikokouksen taustamateriaaliksi.

Trends III⁴³ (2003) on kriittisin aineistossa mukana olevista EUA:n asiakirjoista. Trends III poikkeaa aikaisemmista raporteista siitä, että raporttiin on tehty kyselytutkimusta painottaen enemmän korkeakoulujen ja sidosryhmien, ei ainoastaan ministeriöiden ja rehtoreiden näkökulmaa. Lähtökohtakin raportoinnille on poikkeava: yhteisiä käsitteitä ei ole tarpeeksi tarkkaan määritelty ja nyt korkeakoulut ovat mukana määrittelemässä

⁴³ Tutkimuksessa on käytetty Trends III:n tiivistelmää, ei varsinaista 109-sivuista raporttia.

näitä. Yksi käsitteistä on tarkoituksenmukaiset sisäiset ja ulkoiset laadunvarmistusmenetelmät (*meaningful internal and external quality assurance procedures*). (Trends III 2003, 2.) Trends III:n käsitteiden määrittelyn lähtökohta ei näin poikkea kovinkaan paljoa tämän tutkimuksen valta-diffuusio-asetelmasta! Käsitteellistämässä tärkeää on mahdollisuus vaikuttaa yhteisiin normeihin.

Trends III:n mukaan Bolognan prosessi ei ole saanut vielä kannatusta ruohonjuuritasolla, mutta korkeakoulujen johtajista kaksi kolmannesta tukee prosessia. Ongelmana on, että vain puolet hallituksista rahoittaa reformeja, jolloin puolissa maista uudistukseen tarvittavat resurssit ovat poissa perustehtävistä. Silti ministeriöiden edustajat, rehtorit ja muu korkeakoulutusinstituutioiden edustus pitivät kaikki akateemisen laadun parantamisen työllisyyden parantamisen ohella tärkeimpänä Bolognan prosessin tavoitteista. (Trends III 2003, 3–6.) EUA:lle ongelmana ei ole missään nimessä laadunvarmistus vaan siihen liittyvä rahoitus. Uudistukset etenevät, vaikka ruohonjuuritaso ei niitä kannatakaan, sillä johto on varsin sitoutunut. Samalla raportin mukaan sisäinen ja ulkoinen laadunvarmistus on jo levinnyt 80%:in instituutioista Euroopassa ja akkreditoinnin vastustus on vähenemässä (Ibid., 12). Diffuusioteorialla tulkittuna, yliopistoissa myöhäinen enemmistö on hyvää vauhtia omaksumassa innovaatiota. Silti on nähtävissä pientä ruohonjuuritason hitaampaa mukana tuloa. 80% leviämistä voidaan todeta vain, kun ajatellaan, että sosiaalinen ryhmä, jossa diffuusio leviää, on korkeakoulujen johto, joka tekee päätöksen laadunvarmistuksen käyttöönotosta. Laadunvarmistusta käytetään enemmän kuin mitä Bolognan prosessia kannatetaan, mikä osoittaa laadunvarmistuksen innovaation diffuusion erillisyyttä Bolognan prosessista.

Trends III kytkee EUA:n aikaisempaan tapaan autonomian ja laadunvarmistuksen keskenään. Autonomian kasvaessa laadunvarmistusta lisätään, jolloin sidosryhmät ja ulkoiset laadunvarmistajat saavat lisää vaikutusvaltaa korkeakoulujen toimintaan. Näkemyksenä on, että autonomia lisääntyy valtion sääntelyä purettaessa, kunhan sitä ei mitätöidä ”mekanistisella ja yhtenäisellä jälkikäteisellä tulosten valvonnalla tai sidosryhmien liioitellun tungettelevalla lyhytnäköisellä vaikuttamisella”⁴⁴ (Ibid., 11). Laadunvarmistuksen uhkia ovat ulkoiset ryhmät ja liika valvonta, joka ei ota huomioon yliopistojen yksilölli-

⁴⁴ ”However, many higher education representatives stress that a release of higher education institutions from state intervention will only increase institutional autonomy and optimise the universities' innovative potential, as long as this is not undone by mechanistic and uniform *ex post* monitoring of outputs, or by an overly intrusive influence of other stakeholders with more short-term perspectives” (Trends III, 11, alkuperäinen kursiivi).

syyttä ja autonomiaa. EUA:n johdonmukaisesti korostaa yliopistojen autonomiaa ja normittaa ”ylisääntelyä” ei-toivotuksi.

EUA:n Berliinin ministerikokoukselle esittämä Grazin julistus (EUA 2003, 5) perustuu Trends III:n tutkimuksiin. Julistuksessa vaalitaan Salamancan julistuksen tapaan Magna Chartan tyylisiä arvoja eurooppalaisen kulttuurin ja arvojen vaalimisesta Chartaa suoraan mainitsematta. Toiminta perustuu ydinarvoille, joiksi ovat nyt nousseet muun muassa korkea akateeminen laatu sekä laatu hallinnossa ja johtamisessa. Trends III:n huoli ylisääntelystä ja vaatimus autonomian takaamiselle toistetaan ja myös laadunvarmistuselimien tulisi ottaa tämä huomioon. (Ibid., 7–9.) Laadunvarmistuksen merkitys on entisestään kasvanut. Grazin julistuksessa (Ibid., 9) Trends III:n laadun ja autonomian kytkentä on muotoiltu siten, että autonomia luo vastuun laadunvarmistuksen kehittämisestä. Yliopistojen tuleekin siksi valvoa ja arvioida kaikki toimintansa. Autonomia on näin EUA:n mielestä laadunvarmistuksen ehto ja päinvastoin.

ENQAn lausunto Berliinin kokoukseen esitteli laajaa edistymistä laadunvarmistuksessa Euroopassa. ENQA on ollut varsin aktiivinen Prahan kokouksen jälkeen ja täyttänyt ministerikokouksen sille esittämät pyynnöt, kuten tehnyt laajoja kartoituksia eurooppalaisista laadunvarmistuskäytännöistä. Osassa selvityksistä ENQA on saanut tukea EU:n Sokrates-ohjelman kautta. ENQA on myös muuttumassa järjestöksi (*association*) verkoston (*network*) sijaan, mikä tarkoittaa jäsenyyskriteereitä ja ENQAn muuttumista samalla laadunvarmistuselinten tunnustamisjärjestelmäksi. (ENQA 2003, 1–2.) ENQA institutionalisoituu ja ammattimaistuu. ENQAn rooli tieteellistäjänä ja objektivoidijana vahvistuu sen institutionalisoitumisen kautta.

ENQA on ehdottaa luotavaksi yhteistä laadunvarmistuksen kehikkoa. Tähän liittyy myös yhteistyökumppanien kanssa valmistettava eurooppalainen rekisteri laadunvarmistusorganisaatioista. ENQA on hahmotellut valmiiksi laadunvarmistuselinten vaatimuksia, joihin kuuluu esimerkiksi laadunvarmistusorganisaation laadun varmistaminen sisäisesti (mm. dokumentoinnilla) ja ulkoisesti (esim. ENQAn jäsenyydellä), riippumattomuus korkeakouluista ja valtiosta sekä voittoa tavoittelemattomuus. (ENQA 2003, 2–3 ja 6–7.) Laadunvarmistajat tarvitsevat toimintaansa varten saman statuksen kuin yliopistot: autonomian. Laadunvarmistuksen karusellilogiikalla laadunvarmistajien laatu pitää varmistaa sisäisellä ja ulkoisella laadunvarmistuksella. ENQAn jäsenyys taas takaa sen, että laadunvarmistuselimet ovat luotettavia eli varmistettuja laadultaan.

ENQAn havainnot kokoavat muutamia kehityskulkuja yhteen. Ensinnäkin ENQAn ja EUA:n raporteista päätellen, laadunvarmistus innovaationa on saavuttanut enemmistön yliopistoista. Toiseksi ENQAn taustalla näkyy edelleen EU:n vaikutus Sokrates-tutkimushankkeiden kautta. Kolmanneksi laadunvarmistuselimet tarvitsevat toimintaansa myös samankaltaista autonomiaa kuin yliopistot laadun takaamiseksi. Tällöin niiden objektiivinen asiantuntija-asema vahvistuu. Neljänneksi ENQA esittää ensimmäisenä lähempänä käytäntöä olevan mallin eurooppalaisesta järjestelmästä rekistereineen ja akkreditaatiotyypisine käytäntöineen. ENQAn ehdotus on konkreettinen toimi yhteisen laadunvarmistuksen normituksen (oikean) luomiseksi.

40 valtion allekirjoittamassa Berliinin kommuniqueassa (2003) laadunvarmistus on nousut jo ensimmäiseksi asiaksi heti johdannon jälkeen. Kommuniqueassa on otettu huomioon EUA:n Trends III ja Grazin julistus. Laadunvarmistus-osa alkaa tutkimukseni kannalta kysymyksiä herättävästi: ”Korkeakoulutuksen laatu on osoittautunut Euroopan korkeakoulualueen perustamisen ydinkysymykseksi” (Berliinin kommuniquea 2003). Kysymys tietysti kuuluu: miten laatu on osoittautunut ydinkysymykseksi? Jos kyse on esimerkiksi EUA:n ja ENQAn asiakirjoissa mainitut asiat, antaa muotoilu olettaa, etteivät ministerit olisi laadunvarmistusta ennen tässä vakavuudessa miettineetkään, jos yliopistot ja laadunvarmistajat eivät olisi asiaa puheeksi ottaneet. Ottaen huomioon opetusministerien aikaisempi aktiivisuus, todennäköisempi tulkinta on, että prosessin aikana laadun merkitys on ymmärretty ja että nyt laadunvarmistuksen ensisijaisuudesta valitsee yksimielisyys.

Vahvalla diffuusiolla Trends III:sta ja Grazin julistuksesta, Berliinin kommuniquea (2003) esittelee autonomian ja tilivelvollisuuden suhteen: korkeakoulut vastaavat kukin omasta laadunvarmistuksesta, mutta tilivelvollisuuden⁴⁵ kautta osana kansallista laadunvarmistusta. Kommuniqueateksti määrittelee myös ensimmäistä kertaa Bolognan prosessissa konkreettiset tavoitteet eurooppalaiselle laadunvarmistukselle. Tavoitteiden mukaan vuoteen 2005 mennessä laadunvarmistusjärjestelmään kuuluu selkeä vastuunjako, koulutusohjelmien tai korkeakoulujen (sisäinen ja ulkoinen) arviointi, opiskelijoiden mukanaolo arvioinnissa ja tulosten julkisuus, kansainvälinen yhteistyö ja verkostoituminen. Lisäksi tavoitteena on jokaisessa allekirjoittajamaassa akkreditaatio-, sertifi-

⁴⁵ Englanninkielinen Berlin communiqué (2003) käyttää termiä *accountability*, joka tavataan ainakin nykyään suomentamaan tilivelvollisuudeksi. Opetusministeriön suomentama Berliinin kommuniquea (2003) puhuu vastuuvollisuudesta. Tässä tutkimuksessa käytän tilivelvollisuus-sanaa yhdenmukaisuuden säilyttämiseksi.

ointi- tai muu vastaava järjestelmä. (Berliinin kommunikea 2003.) Vuoteen 2005 mennessä toteutettava vastuunjako voisi kutsua myös vallanjaoksi; määrittäähän se eri toimijoiden aseman eurooppalaisella kentällä. Kaavaillut eri laadunvarmistuksen järjestelmät ovat kaikki ENQAn aikaisemman tulkinnan mukaan akkreditointia, vaikka eri nimilapuilla.

Euroopan tasolla ENQAA kehoitetaan yhdessä muun E4-ryhmän⁴⁶ kanssa ”kehittämään yhteiset laadunvarmistamisen standardit, toimintamenetelmät ja ohjeistot, etsimään keinoja riittävän vertaisarviointijärjestelmän varmistamiseksi laatuajatteluissa ja/tai akkreditaatiovirastossa tai -elimissä sekä raportoimaan seurantar ryhmän kautta ministereille vuonna 2005” (Ibid.). ENQAn tarjous siis otettiin vastaan, ja seuraavaan kokoukseen on odotettavissa esitys yhteisestä eurooppalaisten korkeakoulujen laadunvarmistuksesta. Huomattavaa on, että Euroopan toimijoista puhutaan akkreditointi-etuliitteellä. ENQAn ajattelu akkreditointityyppisestä toiminnasta on nyt myös sen toimeksiannossa. ENQA ja muu E4-ryhmä pääsee myös ehdottamaan vallanjaon suunnitelmaa tulevalle ministerikokoukselle.

Euroopan opetusministerit heräävät toden teolla laadunvarmistukseen aikajaksolla 2001–2003. Prahan kokous yhdisti laadun tärkeäksi osaksi koko eurooppalaisen korkeakoulutusalueen säilymistä ja nyt Berliinin kommunikea antaa selkeät tavoitteet laadunvarmistuksen toteuttamiseksi. Kaikki toimijat puhuvat laadunvarmistuksesta Bolognan prosessin perustana. Sitä kutsutaan kivijalaksi, kulmakiveksi tai ydinkysymykseksi. Diffuusiota on havaittavissa useallakin tavalla. Autonomian ja tilivelvollisuuden vahvan diffuusion lisäksi vahvaa diffuusiota EUA:lta ja ENQAlta voidaan nähdä myös laadunvarmistusajattelun tärkeyden korostamisessa.

Hieman ennen Berliinin kokousta aikoihin EUA:lle on kiteytynyt käsitys yliopistojen laadunvarmistuksen ja autonomian suhteesta. Ajattelu kulkee näin: kansainvälistyvissä kilpailussa yliopistot pärjäävät erityisesti laadullaan. Laatu tulee osoittaa luotettavasti ulkopuolisille arvioijille. Laatu vastuu lisääntyy autonomiaa lisättäessä. Autonomian lisääntyessä myös mahdollisuudet todistaa laatua kasvavat. Loppujen lopuksi autonomia ja laatu ovat kaksi toisiinsa kietoutunutta vastausta kansainväliseen kilpailuun. Laadunvarmistus on tällöin hyvää ja tavoiteltavaa. Muutokset vaativat koko korkeakoulusekto-

⁴⁶ E4-ryhmällä tarkoitetaan ENQAn, EUA:n, opiskelijoiden kattojärjestön ESIB:in (*the National Unions of Students in Europe*) ja ammattikorkeakoulujen liiton EURASHE:n (*European Association of Institutions in Higher Education*) yhteenliittymää.

rin uudelleenarviointia. EUA on aktiivinen laatujärjestelmien luomisessa ja kehittämisessä sekä myös resurssien pyytämässä tähän kehittämiseen. Yliopistojen lisäresurssi-pyyntö ei näy opetusministerien päätöksissä.

ENQA aktivoitui perustamisensa jälkeen nopeasti koordinoimaan eurooppalaista laadunvarmistusta, ja asiakirjoista jäävä kuva on, että ENQA on ollut myös aloitteellinen toiminnassaan. Lisäksi Euroopan opetusministerit ovat ottaneet ENQAn mukaan hyvin innokkaasti. ENQAn kaikki toimet ovat tähän yhteisen varteenotettavat laadunvarmistusorganisaatiot kertovan eurooppalaisen rekisterin rakentamiseen. Samaa akkreditoinnin logiikkaa noudatetaan metatasolla laadunvarmistajiin. Laadunvarmistajat saavat tällöin objektiivisen asiantuntijan aseman. Toiminnan logiikka on Fejesin inklusio–eksklusio-dynamiikan mukaista: käsitys laadunvarmistuksesta muotoutuu kansallisesti hyvin inklusiiviseksi kaatoluokan ”tai muu vastaava” kautta, mutta Euroopan tasolla ENQAn käsitystä vastaavaksi akkreditointimalliseksi, jossa toimijat lajitellaan hyväksyttäviin ja ei-hyväksyttäviin (eksklusio).

Euroopan tasolla perusoletuksista ja laadunvarmistuksen tarpeellisuudesta vallitsee yksimielisyys, joka on muodostunut ennen Bergenin kokousta. EUA korostaa autonomia–laadunvarmistus–rahoitus-kytköstä ja pelkää ylisääntelyä, ENQA taas korostaa sidosryhmien merkitystä ja laadunvarmistajien autonomiaa ja sen kautta objektiivisuutta. Ministereille prosessi on jopa jollakin tavalla yhdentekevä: asiat hoituvat itsestään virkamiestyönä. Tosin valittu empiirinen aineisto ruokkii näkemystä ministereistä vain päätöksentekijöinä.

Eurooppalainen laatujärjestelmä alkaa hahmottua myös valta–totuus–oikea-kolmiossa. Totuus, eli taustaoletukset, on muodostunut. Oikea, eli normit, voidaan säätää objektiivisuudella, joka saadaan laadunvarmistusjärjestelmän dokumentoinnista ja läpinäkyvyydestä. Kaikkien omaksuma oikea on myös se, että yliopistojen toimintaa tulee arvioida, ja siihen on oikeastaan velvollisuuskin. Laadunvarmistus on yhteisesti hyväksytty ja tavoiteltava asia. ENQA saa asiantuntija-aseman, jonka turvin se pystyy tuottamaan objektiivista totuutta. Toiminnan valvontaa kehitetään yhteisillä normeilla, joita voidaan alkaa laatia nyt, kun totuus on yhteinen. Eurooppalaiset legitiimit toimijat tullaan erottelemaan laadunvarmistajista ja yliopistoista perustettavalla rekisterillä. Samalla toimijat ovat ainakin nimellisesti vapaita ja vaalivat omaa autonomiaansa; jos ne ymmärtävät oman etunsa (totuuden ja oikean), ne osallistuvat aktiivisesti laadunvarmistukseen. Valta tulee näkymään toimijoiden suhteiden kehittämisessä.

5.4 Valtatilanne hahmottuu eurooppalaisessa laadunvarmistusjärjestelmässä

Ennen Bergenin ministerikokousta E4-ryhmän laadunvarmistusohjeistuksen valmisteluun liittyen EUA (2004) julkaisi taustapaperin. Ministerikokouksen taustapapereiksi EUA tuotti Trends IV -raportin (2005) ja antoi Glasgow'ssa julistuksen (EUA 2005). Trends IV:n kirjoittivat samat tekijät kuin edellisenkin raportin. ENQAn (2005) nimen alla julkaistiin kattava ohjeistus liittyen eurooppalaiseen laadunvarmistukseen, jota käsiteltiin Bergenin ministerikokouksessa. Bergenissä allekirjoittajamaihin liittyi vielä viisi Euroopan valtiota ja prosessin julistusten alla nimiä oli tämän jälkeen 45.

EUA ottaa kantaa laadunvarmistuksen yhteisiin eurooppalaisiin linjauksiin E4-ryhmälle laatimalla taustapaperillaan. EUA:n katsoo, että laadun arvioinnin tulisi keskittyä yliopiston kykyyn muuntautua. Tällöin autonomia on EUA:n mukaan elinehto laadulle. Yleisiksi periaatteiksi nostetaan esille aikaisemmat korostukset monimuotoisuus ja autonomia. Sisäisen laadunvarmistuksen johtamista ja hallintoa, läpinäkyvyyttä ja sidosryhmien mukana pitämistä myös korostetaan. Erityisesti laadunvarmistajien laadunvarmistus halutaan taata yliopiston ja opiskelijoiden monikansallisella paneelilla. Lisäksi ajatuksena on, että arvioinnit suoritetaan peilaamalla yliopiston omaa strategiaa sen toimintaan. (EUA 2004.) EUA varoo luomasta mitään määrääviä sisällöllisiä kriteereitä laadunvarmistukselle. Varmaankin näkemyksenä on, että tällöin kyetään säilyttämään yliopistojen autonomia. Vallan järjestämisen kannalta yliopistoille on edullisinta jos ainoat sisällölliset seikat laadunvarmistukseen otetaan yliopiston omasta strategiasta, ja jos yliopistot pystyvät osallistumaan laadunvarmistuksen laadunvarmistukseen monikansallisen paneelin kautta. Sidosryhmien vahvempi korostaminen on myös vähintään heikolla diffuusiolla mukana aikaisemmasta ENQAn ajattelusta.

EUA:n neljäs Trends-raportti perustuu kansainvälisten asiantuntijaryhmien 62 yliopistossa tekemään vierailuun (Trends IV 2005, 10). Asennoitumisen reformeihin nähdään raportissa tulleen myötämielisemmäksi: ”Muutostarpeen hyväksyntä näyttää levinneen laajalti yliopistoihin”⁴⁷ (ibid., 6). Samoin katsotaan, että yliopistot ovat nyt tietoisempia laadun tärkeydestä ja että suuret reformit ovat jo parantaneet yliopistojen laatua. Jatkuva muutos ja innovointi ovat todellisuutta. Aikaisemmat pelot byrokratisoitumisesta silti toistetaan. (Ibid., 8 ja 28.) Yliopistot näyttävät siis seisovan yhtenä miehenä Bolognan

⁴⁷ ”General acceptance of the need for reforms seems to be widespread in universities” (Trends IV 2005, 6).

prosessin takana, koskien myös laadunvarmistusta. Muutos nähdään positiivisena asiana, mikä aletaan ymmärtää EUA:n näkökulmasta myös yhä kattavammin yliopistoissa. Trends III:n taustaa vasten kahden vuoden aikana tapahtunut kannan vaihtuminen vaikuttaa varsin nopealta. Diffuusion logiikan mukaisesti innovaatio lienee tavoittanut enimmäkseen myöhäisenkin enemmistön. Trends IV ei tavoita edeltäjänsä tavoin ruohonjuuritason näkemyksiä. Varmasti voidaan päätellä vain, että yliopistojen johto on entistä laajemmin Euroopassa sitoutuneempi laadunvarmistukseen.

Laadunvarmistukseen kytketään voimakkaasti edelleen kaksi asiaa: yliopistojen autonomia ja rahoitus. Näiden kahden asian puute on mainittu yleisinä uudistusta hankaloittavina tekijöinä ja erityisesti laadun parantamisen ongelmina. Berliinin kommuniquea ei vastannut kumpaankaan näistä ongelmista, joten EUA ottaa asian edelleen esille. Suomi nousee positiivisesti esille laajan autonomian maana, eikä Suomea mainita pahinta rahapulaakaan potevien listassa. (Trends IV 2005, 6 ja 32).

Trends IV:n teemat toistuvat Glasgow'n julistuksessa (EUA 2005): yliopistojen sitoutuminen, kytkös rahoitus–autonomia–laatu sekä laadunvarmistuksen tasapaino tilivelvollisuuden (*accountability*) ja autonomian välillä. Julistuksen otsikon mukaisesti vahvan Euroopan katsotaan tarvitsevan vahvoja yliopistoja, ja vahvuus saadaan autonomiaa ja rahoitusta parantamalla. Tällöin hallituksilla korostuisi valvova (*supervisory*) rooli säätelevän (*regulatory*) sijaan. (Ibid., 2–4.) Valtion rooli muokkaantuu EUA:n ehdotuksessa, kuten se on enenevässä määrin muokkautunut Foucault'n mukaan edelliset 300 vuotta: tarkkailua, ei kontrollia.

EUA tukee ENQAn periaatteiden ja suositusten linjauksia ja asiakirjassa esitettyjä uudistuksia. EUA ilmoittaa myös sitoutuvansa jatkossakin E4-ryhmän työhön. (Ibid., 4.) ENQAn asiakirjan hyväksymiseen vaikutti luonnollisesti se, että EUA oli mukana suunnittelemassa kyseisiä periaatteita ja suosituksia. Nämä periaatteet ja suositukset esitellään seuraavaksi.

ENQA (2005) julkaisi toimeksiantonsa mukaisesti Bergenin ministerikokoukseen kattavat ohjeet laadunvarmistuksen periaatteista ja suosituksista (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*). Sisältö ei tuo kovin paljoa uutta EUA:n ja ENQAn aikaisempien dokumenttien valossa. Asiakirja kuitenkin linjaa laadunvarmistusta syvällisemmin ja tarkemmin kuin mitä sitä on Euroopan tasolla aiemmin käsitelty. Ohjeessa on neljä osaa.

Ohjeen ensimmäinen taustoittava osa toteaa laadunvarmistuksen vastaavan maailmanlaajuiseen huoleen korkeakoulutuksen tehokkuudesta sekä globaaliin kilpailuun. Laadunvarmistus yhdistetään myös olennaiseksi osaksi EU:n Lissabonin strategiaa. Muutaman juonteen kerrotaan lävistävän koko dokumentti. Yhtenä juonteena on opiskelijoiden ja työnantajien sekä yhteiskunnan yleisten intressien huomioon ottaminen. Toinen kattava juonne on korkeakoulujen autonomian yhdistäminen suureen vastuuseen (*heavy responsibilities*). Muina yleisinä periaatteina on soveltuvuus ja mahdollisimman pieni ulkoisen laadunarvioinnin kuormitus (*fit for purpose* -periaate). (ENQA 2005, 9–10.) Perusoletukset eivät ole muuttuneet, ja EU vaikuttaa edelleen taustalla.⁴⁸ Sisäisen ja ulkoisen laadunvarmistuksen suhteessa sisäisen painottaminen näyttäisi olevan EUA:n idea ja voidaankin katsoa, että kyseessä on vahva diffuusio järjestön valmistelupaperista. Samalta suunnalta voi nähdä vahvan autonomian korostamisen. Autonomian hintana on kuitenkin suuri vastuu laadunvarmistuksesta, mikä heijastaa ENQAn esim. EUA:ta enemmän aikaisemmin korostamia sidosryhmien intressejä.

ENQAn suositusten ja periaatteiden toisessa osassa annetaan koko Euroopassa pätevät koulutusta⁴⁹ koskevat periaatteet ja suositukset sisäiselle ja ulkoiselle laadunvarmistusvarmistukselle sekä ulkoisille laadunvarmistuselimille. (ENQA 2005, 11–13). Korkeakoulujen sisäisessä laadunvarmistuksessa esitetyt periaatteet voidaan tiivistää muutamaa ydinajatukseen. Ensinnäkin arviointi ulottuu koulutuksen kaikkiin osiin opetuksesta oppimisen tuen fyysisiin ja ihmisresursseihin. Toiseksi, kaiken pitää olla julkista, virallista, läpinäkyvää ja jaksottaisen arvioinnin alla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi julkista laatupolitiikkaa tai -käytäntöä (*quality policy*) ja kroonisesti huonojen opettajien irtisanomista. (Ibid., 15–19.) ENQAn esittelemä malli noudattaa aikaisempien kaavailujen rakennetta, mutta on osin kovinkin paljon yksityiskohtaisempi. Esimerkiksi opettajien erottamisperusteita ei ole käsitelty Euroopan tasolla missään vaiheessa. Ajattelu, joka nyt kiteytyy ENQAn ohjeissa, toimii laatujohtamisen mallien mukaisesti: kaikkien sisäistämä ja julkinen laatupolitiikka varmistetaan dokumentoinnilla ulkopuolisille. Yliopistojen ja laadunvarmistajien oikean muodostaa valvonta, joka kattaa kaiken toiminnan ja ajattelun.

⁴⁸ Tulkintaa vahvistaa se, että ENQAn pääsihteeri Kimmo Hämäläinen mainitsi joulukuussa 2004 EU:n komission käyneen hyvin aktiiviseksi laadunvarmistuksen suhteen ennen Bergenin kokousta. (Hämäläinen 17.12.2004.)

⁴⁹ Ohjeet eivät siis kata esimerkiksi tutkimusta, johtamista ja hallintoa.

Ulkoisia laadunvarmistuselimiä koskevien kriteerien sanotaan edustavan alan parhaita käytäntöjä 1990-luvun alusta lähtien. Ulkoisille laadunvarmistuselimille esitellään samantapaisia kriteerejä kuin mitä on aiemminkin tullut esille: sidosryhmien mukaan otto, virallisuus, itsenäisyys, toiminnan julkisuus ja oman dokumentoidun luotettavuuden esittäminen. Ulkoisten laadunvarmistusprosessien oletetaan sisältävän itsearviointia, asiantuntijaryhmän tekemää ulkoista arviointia, raportin julkaisun ja jatkotoimenpiteistä sopimisen. (ENQA 2005, 19–26.) Malli on sama kansainvälisen laadunvarmistuksen malli, joka on esiintynyt asialistalla jossain muodossa jo Trends I:stä asti ja joka saapui Eurooppaan 1990-luvun taitteessa. Kyseessä on vahva diffuusio eurooppalaisten aikaisempien omaksujien, pohjoisamerikkalaisten ja OECD:n malleista, vaikka lähteitä ei voi tiukasti erotella. Kuitenkin ENQAn kansainvälinen yhteistyö ja sen eri tahoja kokoava luonne antaa olettaa sen, ettei ENQA ole ideaa yksin kehittänyt.

Jos ENQAn ohjeiden kaksi ensimmäistä osaa kokosi aikaisemmin jo muodostuneita käsityksiä, kolmas osa tekee avauksia tulevaisuutta varten kolmella konkreettisella ehdotuksella. Erilaisten kansainvälisten ja yhdysvaltalaisen organisaatioiden kokemuksen katsotaan auttaneen ehdotusten suunnittelussa.⁵⁰ Ensimmäinen ehdotus on **laadunvarmistuselimien arviointi viiden vuoden välein** (ohjeiden toisen osan periaatteiden mukaisesti). Toisen ehdotuksen mukaisesti perustettaisiin Euroopassa toimivien ulkoisten **laadunvarmistusorganisaatioiden rekisteri**, jossa olisi kaksi kategoriata: ne, jotka vertaisarvioinnin tuloksena täyttävät tai eivät täytä eurooppalaisia standardeja ja ne, joita ei ole (vielä) arvioitu. Hyväksymismerkinnästä rekisteriin päättäisi **Euroopan rekisterikomitea** (*European Register Committee*), jota kuvaillaan kevyeksi ja ei-byrokrattiseksi 4E:n ja viiden muun jäsenen⁵¹ elimeksi. Kolmas ehdotus on **Euroopan korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen konsultatiivinen foorumi** (*European Consultative Forum for Quality Assurance in Higher Education*), joka toimisi laajemmalla pohjalla kuin rekisteröintikomitea. (ENQA 2005, 30–33.) Rekisterijärjestelmä on samankaltainen mitä ENQA hahmotteli jo Berliinin kokouksen taustapaperissaan, ja jonka alkuperäinen idea tuli CRE:ltä.

Bergenin kommunikea toteaa korkeakoulujen roolin korostuvan nyt, kun kansallinen lainsäädännöllinen työ on pääosin saatu päätökseen. Trends IV:stä saadun tiedon mu-

⁵⁰ Mainitut järjestöt ovat *International Network for Quality Assurance Agencies* (INQAAHE), *International Association of University Presidents* (IAUP), *Council for Higher Education Accreditation in the United States* (CHEA), OECD ja Unesco.

⁵¹ E4-ryhmän lisäksi jäsenenä olisi Euroopan työmarkkinajärjestöjen ja hallitusten edustusta. ENQA toimi sihteerinä (ENQA 2005, 31).

kaan todetaan korkeakoulujen edistyneen tavoitteiden saavuttamisessa. Laadunvarmistuksen kehittämisessä, mikä oli yksi Berliinin keskeisistä tulevaisuuden painotuksista, on tapahtunut merkittävää kehitystä. Laadunvarmistus on edennyt siihen vaiheeseen, että melkein kaikki maat ovat valmistelleet Berliinin kriteerien mukaista kansallista järjestelmää. (Bergenin kommuniquea 2005.) Laadunvarmistuksen diffuusion etenemisen havainnot ovat samantyyllisiä EUA:n kanssa. Myöhäinen enemmistö on hyvää vauhtia omaksumassa laadunvarmistusta.

Bergenin kommuniqueassa (2005) laadunvarmistuksen kannalta merkittävin kohta on sitoutuminen yllä käsiteltyihin ENQAn laadunvarmistuksen periaatteisiin ja suosituksiin. Samalla sitoudutaan laadunvarmistusorganisaatioiden kansalliseen vertaisarviointiin sekä laadunvarmistusorganisaatioiden eurooppalaisen rekisterin toteuttamiseen. ENQAa ja E4-ryhmää pyydetään miettimään rekisterin toimeenpanoa. ENQAn periaatteiden ja suositusten toteutuminen on yksi asioista, joissa oletetaan tapahtuvan edistystä seuraavaan 2007 pidettävään kokoukseen mennessä. Käytännön laadunvarmistuksen lisäksi laatu on niin näkyvässä osassa, että se on päässyt jo koko korkeakoulutusalueen määreeksi: ”Bolognan prosessin tähänastisten saavutusten pohjalta toivomme voivamme perustaa Euroopan korkeakoulutusalueen, joka perustuu laadun ja avoimuuden periaatteisiin” (Bergenin kommuniquea 2005). Laadunvarmistus on saavuttanut kuningaseman Bolognan prosessissa. Laatu määrittää jo koko eurooppalaista korkeakoulu-alueita ja ENQAn ohjeistus määrittää tämän laadun varmistuksen.

Bergenin kokouksessa keskeiset eurooppalaiset toimijat virallisesti pääsevät yhteisymmärrykseen, mitä eurooppalaiselta laadunvarmistukselta vaaditaan. Järjestelmän peruskivi on tavallaan muurattu. Konsensus on kirjoitettuna ENQAn periaatteisiin ja suosituksiin. ENQAn ja sen työryhmän (johon mm. EUA kuuluu) ehdotukset otetaan vastaan Bergenin kokouksessa sellaisinaan. Vahva diffuusio on siis täydellistä. Sopimus on myös sopimus valtatilanteesta ja siitä, mikä rooli kullakin toimijalla on. ENQA toimii asiantuntijana, jonka valta perustuu objektivointiin ja portinvartijan asemassa olemiseen inkluusio–eksklusio-prosessissa. EUA:lla on myös osin asema portinvartijana rekisterikomitean kautta. EUA on järjestelmän autonominen toteuttaja, jonka autonomia on sidottu sen onnistumiseen laadunvarmistuksessa. Opetusministerit näyttävät passiivisena valvojana, jotka mieluummin valtuuttavat ENQAa ja EUA:ta toimimaan yhteisten sääntöjen mukaisesti.

5.5 Eurooppa Foucault'n kolmiossa

Luvussa 4.1 esitellyn aikaisemman tutkimuksen valossa Bolognan prosessin ensimmäisten askelien aikana Euroopassa oli mainostus käynnissä laadunvarmistuksen käyttöönottoon korkeakouluissa. Asiantuntijoiden kautta levinnyt ajatus nousi tarkastelluista toimijoista ensimmäisenä esille yliopistojen yhteistyöelimessä CRE:ssä. CRE ja EUA sen seuraajana sekä Prahasta lähtien ENQA levittivät ajatuksen laadunvarmistuksesta edelleen Bolognan prosessin ministerikokouksiin. Ministerit taas heräsivät laadunvarmistuksen suunnitteluun vasta vuoden 2000 jälkeen. Yksi tämän tutkimuksen keskeisistä havainnoista onkin, että laadunvarmistuksen idea ei ole Bolognan prosessiin tullut sen käynnistäneiden valtioiden kautta, vaan EUA:n ja välillisesti EU:n ajamien asioiden diffuusiosta. EU:n tukeman uuden toimijan, ENQAn, tultua mukaan prosessiin, vauhti kiihtyi entisestään. ENQA toimi jonkinlaisena katalyyttina, ja sen rooliksi muodostui loppujen lopuksi objektiivinen laadunvarmistuksen määrittelijä, joka kykenee sanomaan suurella auktoriteetilla, mikä on laadukas yksikkö ja mikä ei. Laadusta muodostui Bolognan prosessin käynnistyttyä erottamaton osa eurooppalaisia korkeakouluja niiden oman aktiivisuuden ja opetusministerien päätösten kautta. ENQAn (joihin EUA osin vaikutti) periaatteet ja suositukset asettuivat laadunvarmistuksen lähtökohdiksi Euroopan alueella. Tämä tarkoittaa käytännössä ENQAn jäsenien, eli laadunvarmistuselimien Euroopan laajuista vallan lisääntymistä.

Myös autonomian ja tulosvastuullisuuden kytköksen idea siirtyi EUA:lta myös opetusministereille. Ajatus yliopistojen autonomiasta oli ollut olemassa opetusministereillä jo Lissabonin konventista lähtien, mutta käsitteellinen kytkös, joka EUA:lle muotoutui Prahan kokoukseen mennessä, oli uusi. Merkittävää on, että sen jälkeen kun laadunvarmistus kytkettiin käsitteellisesti autonomiaan, ajatus autonomiasta muuttui. Tämä on toinen Euroopan tason keskeisimmistä havainnoista: autonomia, joka Magna Chartassa tarkoitti erityisesti yliopistojen opetuksen ja tutkimuksen itsenäisyyttä tarkoittikin nyt riippumattomuutta myös muun toiminnan osalta. Yliopistot pyrkivät ymmärtämään autonomian mahdollisimman laajana ja se aiheuttaa ristiriitoja juuri laadunvarmistuksen mekanismien kanssa, sillä laadunvarmistus puolestaan pyrkii kontrolloimaan kaikkea muuta paitsi opetuksen ja tutkimuksen sisältöä, joka oli autonomian alkuperäinen alue. Autonomia ja laadunvarmistus asettuvat näin keskenään vastakkain ja ovat loputtomassa keskinäisessä reviiritistelussa.

Kaikista tarkastelluista asiakirjoista Trends III:a lukuun ottamatta, laadunvarmistuksen prosessi on edennyt huomattavan vähällä kitkalla ja sulassa yhteistyössä. Virkamiesvalmistelun voittokulku alkoi ministerineuvoston (98/561/EY) suosituksessa ja huipentui ENQAn (2005) periaatteiden ja ohjeiden hyväksymiseen muutoksitta. Trends III:n mainintojen lisäksi muita mahdollisia kiistakohtia voidaan löytää lähinnä yliopistojen resurssiensa peräämisessä. Laadunvarmistuksen poliittisuuden huomioon ottaen, eripuruisuuden puuttuminen kaipaa selitystä. Kykenen esittämään neljä syytä. Ensimmäinen syy liittyy yhteiseen totuuteen, joka hyväksyttiin jo Bolognan prosessin alkuvaiheessa. Premissien ollessa samat, on yhteistyötä helppo harrastaa. Tällöin kielenkäyttöön voi ilmaantua vaihtoehdottomuuden kieltä, kuten tapahtui. Laadunvarmistuksessa tekninen valmistelu alkoikin jo Lissabonin konventissa. Ensimmäinen syy ei ole kuitenkaan riittävä, sillä globaalin kilpailun vaatimukset korkeakoulutukselle voivat tarkoittaa mitä tahansa, eivätkä pelkästään laadunvarmistusta. Toinen syy on kaikkien sopimusten abstraktius ja sallivuus: laadunvarmistuksessa kansallinen soveltamisvara on suuri, jolloin se ei aiheuta pakottavaa tarvetta muuttaa käytäntöjä. Kattavakin ohjeistus voidaan helposti hyväksyä, kun voidaan ajatella, ettei sitä ole pakko noudattaa tai että sitä voidaan käyttää vain omaksi hyväksi. Kolmas tähän liittyvä syy on Fejesin kuvaama heterogeenisuus–homogeenisuus-dynamiikka: kaikki ovat inklusiivisuuden vuoksi mukana prosessissa, ja jos on mukana prosessissa, on myös mukana homogeenisoinnissa, joka vaatii laadunvarmistusta. ENQAn ohjeet ovat erinomainen esimerkki Fejesin tarkoittaman mallin heterogeenisuuden sietämisestä. Silti yliopistoilla ei ole yhteisten sopimusten jälkeen laadunvarmistuksessa enää valinnanvaraa, eivätkä ne sitä kaipaakaan.

Neljäs mahdollinen syy, joka vaatisi myös lisätutkimusta, on se, että itse asiassa yliopistoilla sitoutuneinta ryhmää olisivatkin johtotason toimijat. Trends III puhuu ruohonjuuritason vastahakoisuudesta ja saman havainnon antavat nykyhetken arkipäiväiset kokemukset yliopistolta,⁵² joten ajatus ei ole täysin tuulesta temmattu. Laadunvarmistuksen suosio selittyisi tällöin erityisesti sen hyödystä johdon työkaluna. Morleyn ja Ballin havainnot tukisivat tätä: uudistus on otettu vastaan johtoportaan innolla, samalla kun suorittava porras ei tahdo pysyä mukana. Muuta organisaatiota kuin johtajia ei voi kuitenkaan analysoida yhtenä kokonaisuutena, sillä diffuusion dynamiikka toimii myös organisaation sisällä: esimerkiksi työtehtävien, luonteenpiirteiden, kiinnostusten kohteiden ja aikaisempien kokemusten pohjalta osasta yliopiston jäseniä tulee aikaisia omak-

⁵² Esimerkiksi Helsingin yliopistossa kymmenien laitosten johtajat allekirjoittivat irtisanoutumisensa laadunvarmistusjärjestelmistä 2006 alkuvuodesta (Lautaa laadunvarmistukseen 2006).

sujia ja osa ei liity tähän uudistusta edistävään koalitioon ikinä. Kysymykseen johdon ja ruohonjuuritason välisestä erosta palataan seuraavassa pääluvussa, kun tarkastelutaso siirtyy kansalliseen.

Laadunvarmistuksen diffuusion vaikutukset miltei kaikkien dokumenttien välillä olivat koko ajan läsnä. Samoin Saarisen (2005) aikaisemmin havaitsema käsitteellinen yhden-tyminen näkyi Euroopan tasolla konkreettisesti vaikutusten verkostona. Diffuusion vir-tauksista saatu yleinen havainto on se, että yliopistot olivat varsin aktiivisia laadunvar-mistuksen innovaation levittämisessä alusta asti.

Yliopistojen näkökulmasta ENQAn suositusten mukainen laadunvarmistus tulee tuo-maan lisää dokumentointia ja muuta työtä ja useita vaatimuksia yliopistojen toimintoi-hin. Samaan aikaan rahoitukseen ei olla merkittävästi panostamassa lisää. Autonomiset yliopistot ovat kuitenkin mukana laadunvarmistuksen lisäämisessä, sillä ne katsovat tämän toimivan heidän omaksi edukseen; samalla laadunvarmistus takaa niiden au-tonomisen aseman säilymisen. Itse asiassa Trends I:n laadunvarmistuksen visio toteutui lähes kokonaan. Laadunvarmistuksesta muotoutui uuden kilpailutilanteen hyväksymisen jälkeen yliopistojen autonomian elinehto. Yliopistojen subjektivointi toimintaan luodun totuuden ympärillä on onnistunut.

Laadunvarmistuksen mukaantulo Bolognan prosessin voidaan kiteyttää Michel Fou-cault'n valta–totuus–oikea-kolmion kautta karkeasti kolmen ajallisen jaon kautta. En-simmäisellä jaksolla Prahan julistukseen 2001 asti osapuolet löysivät yhteisen totuuden (alkuoletuksen): kansainvälisen kilpailun kiristymisen globalisaation vaikutusten vuok-si. Tämä yhteinen totuus vaikutti siihen, mitkä valittiin oikeiksi toimintatavoiksi rea-goimiseksi. Totuus lähti erityisesti EU:n intresseistä, joka otettiin virallisesti proses-siin mukaan vuonna 2001. Toisella jaksolla Berliinin kokoukseen asti totuuden perus-teella löydettiin yhteinen tavoiteltava päämäärä (oikea), joka alkoi konkretisoitua yleis-eurooppalaisena laadunvarmistusjärjestelmänä. Kolmannella jaksolla Bergenin kokouk-sessa perusteet valtasuhteille vallitsevana strategisena tilanteena saatiin sovittua totuu-den ja oikean avulla valmisteltujen ohjeiden perusteella. Tilanne on kuitenkin alati muuttuva ja malli karkea, mutta kertoo perusvirtauksesta, jonka mukaan laatua ollaan voitu alkaa varmistamaan koko Euroopassa.

Diffuusionäkökulmasta laadunvarmistuksen prosessi noudatti perinteistä kaavaa, jossa alussa aktiivisia ovat diffuusioagentit. Bolognan kokouksen aikoihin diffuusioagentit olivat levittäneet kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin aikaisille omaksujille ja

lähtökynnys saavutettiin vuosituhaten vaihteessa. Bolognan julistus ei tutkimukseni aineistossa esiinny tärkeänä laadunvarmistuksen diffuusion liikkeellelähden saavuttamisen kannalta. Näyttäisi siis siltä, että jo vuonna 1999 lähtökynnys oli saavutettu, ja laadunvarmistuksen innovaation leviäminen oli väistämätöntä. Laadunvarmistus levisi huimaa vauhtia ja jo Berliinissä 2003 mukana oli osa myöhäisestä enemmistöstäkin.

Havainto Bolognan julistuksen lievästä merkityksettömyydestä laadunvarmistuksen leviämisen kannalta on sinänsä merkittävä, että voidaan kuvitella, että ilman Bolognan prosessia laadunvarmistusta olisi saatettu kehittää enemmänkin kansallisista lähtökohdista käsin Lissabonin konventin hengessä – ei esimerkiksi yhteistä eurooppalaista rekisteriä luomalla. Tämä tuo erityisaseman Sorbonnen julistukselle, joka toimi lähtölaukauksena koko prosessille. Sorbonnen julistus tavallaan vauhditti myös laadunvarmistuksen leviämistä, vaikka koko asiaa ei julistuksessa mainittukaan. Bolognan prosessi lähti vyörymään kuin lumipallo, ja yhtenä isona paakkuna siihen tarttui Japanista lähtenyt, Yhdysvalloista tuotu ja Euroopan oloihin muunnettu laadunvarmistus. Sen vaikutukset tulevat ulottumaan eurooppalaisissa yliopistoissa jokapäiväiseen elämään yhä voimakkaammin.

Jatkossa tarkastelutaso siirtyy kansalliselle, Suomen, tasolle. Suomen tilannetta peilataan tässä luvussa saatuihin Euroopan tason havaintoihin. Samalla eurooppalaiset havainnot saavat syvyyttä yliopistotasolle ulottuvan havainnoinnin kautta.

6 SUOMI JA LAADUNVARMISTUSAJATTELUN KEHITTYMINEN

”Käynnissä on tässä suhteessa edelleen arviointimenetelmien sisäajokausi, jossa korkeakouluja totutetaan arvioinnin jokapäiväisyyteen. Korkeakoulut tosin puhuvat yleisesti arviointiväsymyksestä – jopa uupumuksesta. Näissä tapauksissa voidaan todeta, että valtuuttaminen ei ole toteutunut, tai että jatkuva arviointiprosessi onkin lopulta arkipäivälle vierasta. Onkin syytä kysyä, ovatko arvioinnit nousseet tai onko ne nostettu liian merkittävään asemaan” (Moitus & Saari 2004, 74).

Tämä pääluke käsittelee Suomen tasoa edellisestä pääluvusta saatujen Euroopan havaintojen pohjalta. Ajallinen jakso poikkeaa hieman Euroopan toimijoiden tarkastelusta, sillä Suomen tason ensimmäinen dokumentti on vuodelta 1993. Opetusministeriön asiakirjoina käydään läpi hallituksen esitys (263/1996) vuoden 1996 yliopistolaiksi, koulutuksen kehittämissuunnitelmat vuosille 1995–2000, 1999–2004 ja 2003–2008 sekä laadunvarmistustyöryhmän muistio vuodelta 2004. Lisäksi vuosien 1991–1996 kehittämissuunnitelmaan tehty tarkiste vuodelta 1993 mainitaan taustoituksen vuoksi. (Opetusministeriö 1993; 1996; 1999; 2000; 2004a; 2004b).

Korkeakoulujen arviointineuvoston materiaali on hieman kirjavampaa. Arviointineuvoston dokumentteina tarkastellaan sen edeltäjän Korkeakouluneuvoston toimintakertomusta vuosilta 1993–1995, Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintasuunnitelmaa vuosille 1998–1999 ja toimintakertomuksia vuosilta 1996–1999 ja 2000–2003 sekä auditointikäsikirja vuodelta 2005. (Korkeakouluneuvosto 1995; Korkeakoulujen arviointineuvosto 1997; 1999a; 1999b; 1999c; 2003; 2005). Lisäksi hieman näkökulmaa on haettu Korkeakoulujen arviointineuvoston omien arviointien reflektoinnista vuosilta 1996–2003 (Moitus & Saari 2004).

Helsingin yliopistolta analysoidaan kaikki arvioinnit ennen vuotta 2006, joihin kuuluvat kokonaisarvioinnit Universitas renovata (1993) ja Universitas renovata continuata (1994), tutkimuksen arviointi 1999 (Hämäläinen 2000), koulutuksen arviointi 2000–2001 (Tuomi & Pakkanen 2003) ja hallinnon arviointi 2004–2005 (Hallinnon arviointiryhmä 2005). Lisäksi tarkastellaan yliopiston Toiminta- ja taloussuunnitelmaa vuosille 1997–2000 (Helsingin yliopisto 1996) ja strategiat vuosille 2001–2003 ja 2004–2006 (Helsingin yliopisto 2000; 2004). Analyysissä on mukana myös yliopiston vastaus opetusministeriön laadunvarmistus-muistioon (Rehtorin päätös 116/2004) ja suunnitellun

laatujärjestelmän kuvaus (Virtanen 2005).⁵³ Lisäksi materiaalia täydentää yliopiston laatupäällikkö Aimo Virtasen (2006) asiantuntijahaastattelu (ks. liite 2).

6.1 Tulosohjauksella laatua lamarahoitukseen

Helsingin yliopistossa ensimmäinen arviointi oli Universitas renovata (1993), jota seurasi Universitas renovata continuata (1994), joka oli tukena ensimmäisen arvioinnin perusteella tehdyille uudistuksille. Molemmissa arvioinneissa perustettiin yliopiston henkilöstöryhmistä ja opiskelijoista paneeli, joka Universitas renovatassa (1993) haastatteli yliopistoväkeä ja Universitas renovata continuatassa (1994) lähetti kyselyn laitoksille. Molemmat arvioinnit otettiin huomioon yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1997–2000 (Helsingin yliopisto 1996). Tutkimusongelmani kannalta kiinnostavana asiana ensimmäisissä arvioinneissa nousee esille tulosohjaus, jonka vaikiintumisen aikaan arviot tehtiin. Tulosohjaus voidaan nähdä Suomessa laatujärjestelmän edeltäjänä siinä mielessä, että logiikka on sama, ja sittemmin nämä kaksi asiaa ovat lähentyneet toisiaan.

Universitas renovata (1993, 1) keskittyy siihen, miten vähäisellä lamarahoituksella saadaan yliopisto toimimaan tehokkaasti. Saatteessa kuvaillaan, kuinka korkeakoulujen tulevaisuus näyttää synkältä. Opetusministeriötä, korkeakouluneuvostoa ja yliopistoa syytetään suorasanaisesti jahkailusta päätösten ja linjausten kanssa hankalassa tilanteessa: ”Nyt ei enää ole syytä väistää päättämisen vastuuta ja paeta lisäselvitysten tielle” (Universitas renovata 1993, 2). Vuonna 1986 säädetyt tulosjohtamisen mahdollistaneet korkeakoulujen kehittämislain katsotaan antaneen yliopistolle lisää voimavaroja, mutta samalla vaatineen tehostusta toimintaan. Nykyinen tiukka budjetti vaatii toiminnan arvioimista, mutta mahdollisuudet ovat lisääntyneet: kokonaisbudjetointi auttaa käyttämään rahoja tarkoituksenmukaisemmin ja yliopisto voi itse perustaa virkoja⁵⁴. (Ibid., 3–4.) Tulosjohtamisen tulo yliopistoille noudattiin siis autonomian ja tilivelvollisuuden yhteenliitoksen logiikkaa. Myös aikaisemman tutkimuksen osoittama arvioinnin lisääntymisen ja laman aikaisen rahoituspulan yhteys käy ilmi.

Yliopisto käyttää tulosjohtamista myös sisäisesti. Tulosjohtamisessa nähdään haittoina objektiivisten kriteerien luomisen mahdottomuus, eikä sitä pidetä sopivana ainoaksi

⁵³ Laadunvarmistusmuistiota (Virtanen 2005) ei ole kirjoitettu esittämään virallisesti Helsingin yliopiston kantaa. Kuitenkin se on ollut rehtorin päätösten liitteenä ja sitä on jaettu laajalti laitoksille. Lisäksi se pyrkii nimensä mukaisesti esittämään Helsingin yliopiston laadunvarmistuksen tilaa. (Virtanen 2006.) Edellisestä johtuen, muistion katsotaan tutkimuksessani esittävän yliopiston näkemystä.

⁵⁴ Aikaisemmin uusien virkojen perustamiseen vaadittiin opetusministeriön asetus.

rahanjaon perustaksi. Parhaimmillaan tulosjohtamisen katsotaan lisäävän motivaatiota ja oikeudenmukaisuutta. Käyttöönoton logiikka on kuitenkin pienimmän pahan periaatteen mukainen: ”Kumpi on parempi: se, että käytämme prosenttikorotuksia ja juustohöylää vai se, että pyrimme ottamaan voimavarojen jaossa huomioon myös toiminnan tuloksellisuuden? Kumpi on parempi: se, että ulkopuoliset määrittelevät ’tuloksemme’ arviointikriteerit vai se, että pyrimme itse kehittämään mahdollisimman luotettavia keinoja arvioida toimintaamme?” (Ibid, 6.) Yliopiston suhtautuminen tulosjohtamiseen on toisaalta hyväksyvä mutta toisaalta skeptinen. Hyväksyminen lähtee siitä, että tulosjohtamisen katsotaan mahdollistavan keinoja määrittää omaa toimintaa.

Universitas renovatassa (1993) arvioinnille nähdään kaksi tarkoitusta. Toinen on oman toiminnan kehittäminen ja toinen liittyy tarpeeseen käyttää tuloksellisuutta kriteerinä voimavarojen jaossa. Näistä jälkimmäinen vaatii ulkoista arviointia. Tuloksellisuuden mittaaminen nähdään monella tavoin hankalaksi. Erityisesti opetusministeriön käyttämien määrällisten mittarien soveltaminen tiedekunta- ja laitostasolle pidetään ongelmallisena, vaikka järjestelmällistä opetuksen arviointia tulisikin tehdä. Arviointi aiheuttaa runsaasti työtä, mutta työ ei saisi olla liiallista hyötyihin nähden.⁵⁵ (Ibid., 7–13.) Raporttiin liitettyssä keskustelumuistiosta käy pienin varauksin ilmi arvioinnin laajaa kannatus yliopiston työntekijöiden keskuudessa (Helsingin yliopiston arviointiryhmä 1993). Helsingin yliopisto kannattaa arviointia, joka kuulostaa mittareineen ja säännöllisine arviointineen kovin paljon siltä, mitä tulotaisiin kutsumaan myöhemmin laadunvarmistukseksi. Arviointimyoenteisyyden lisäksi myös kritiikit ylimääräisestä työstä ja mittareiden valinnan vaikeudesta ovat samaa mikä nousi esille koko Euroopan yliopistojen osalta jo Trends I -raportissa.

Johtuen hallituksen patistamisesta Universitas renovatassa tai ei, opetusministeriö julkaisi koulutuksen kehittämissuunnitelman 1991–1996 tarkisteen, joka on selkeästi kuluja leikkaava lamaohjelma. Tarkisteessa nostettiin neljä asiaa erityisiksi kehittämiskohteiksi: ”1) laadun parantaminen ja kansainvälistymisen edistäminen, 2) koulutusjärjestelmän toiminnan tehostaminen ja rakenteen kehittäminen, 3) riittävien resurssien turvaaminen ja 4) koulutuksen suuntaaminen työttömyyden vaikutuksia lieventävällä tavalla.” (Opetusministeriö 1993, 5.) Ohjelmasta jäävä vaikutelma on, että rahoituksen

⁵⁵ Tässä työryhmä ironisoi myös omaa työtään: ”Jos lasketaan eri toimintayksiköissä tehty valmistelutyö sekä ryhmän oma työskentely, päästään noin kuuteen henkilötyövuoteen. Käytetyn ajan määrästä ja hyödyllisyydestä voidaan olla eri mieltä. Joka tapauksessa arvioinnin ja siihen liittyvän toiminnan kehittämiseen ja itse toimintaan käytetyn ajan välillä tulee olla järkevä suhde.” (Universitas renovata 1993, 13, poistettu puolilihavointi.)

ollessa niukka, tulee panostaa laatuun. Kandidaatintutkielmassani huomasin, että opetusministeriön kansainvälisyyden painotus oli miedompaa kuin Helsingin yliopistolla ja että opetusministeriö alkoi korostaa kansainvälisyyttä ja eurooppalaista ulottuvuutta vasta Bolognan julistuksen jälkeen (Kauko 2006, 30).

Universitas renovata continuatan (1994) tehnyt uusi työryhmä⁵⁶ katsoo yliopiston perusluonteeseen kuuluvan autonomian, mutta myös yhteistyön yhteiskunnan kanssa. Raportti kertoo laman vaikutuksia ja toteaa tarkemmin erittelemättä sen varjolla tapahtuvan muutoksia, joilla on vaikutuksia pitkälle tulevaisuuteen. Hallitusta kritisoidaan huomiota herättävän kärkevästi korkeakoulujen rahoituksen leikkaamisesta.⁵⁷ Yliopiston julkista kuvaa pidetään kehnona, sillä siihen ei kansan parissa liitetä esimerkiksi tehokkuutta. (Universitas renovata continuata, 5.) Yliopiston julkisen kuvan pohdinnassa näkyy tili-velvollisuus-ajattelu. Julkisesta kuvasta kannetaan huolta, sillä kansalaiset maksavat verovarojen kautta yliopiston ylläpidon.

Tulosjohtaminen ja autonomia koetaan edelleen kaksiteräisenä miekkana, sillä ”[u]udenlaisen päätösvallan ja autonomian hintana on ollut toiminnan tuloksellisuuden tarkempi seuranta” (ibid., 9). Tulosjohtaminen on kirvoittanut kritiikkiä, eikä sen katsotaan soveltuvan alkuperäisen 1960-luvun yritysmaailman mallin mukaisena yliopistolle. Ensimmäiset kokemukset uudesta johtamismallista ovat olleet kuitenkin hyviä. Lisääntynyt autonomia vaatii kuitenkin toiminnan suunnittelua, kun suunnitteluasiakirjat kirjoitetaan aikaisempien ”ylemmälle taholle suunnattujen resurssitoiveiden” sijaan toimintaa ohjaaviksi. (Ibid., 8–10.) Universitas renovata continuata jatkaa näin aiemman arvioinnin monitahoisella tavalla: tulosjohtaminen ja arviointi ovat tervetulleita niiden kanssa saapuneen institutionaalisen autonomian vuoksi, mutta niissä nähdään uhkana liiallinen seuranta. Tilanteesta voidaan kuitenkin ottaa hyöty irti, jos muutokset otetaan positiivisena voimavarana: ne voidaan hyödyntää yliopiston sisäisen johtamisen eli autonomian apuina.

Arviointien jälkeen 1995 konsistorissa hyväksytyssä Helsingin yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1997–2000 laatu on selvä juonne. Useammassa kohdassa

⁵⁶ Sihteerinä pysyi kuitenkin edellisestä ryhmästä suunnittelija Jussi Karvinen.

⁵⁷ ” On perusteltua olettaa, että suuri osa korkeakouluihin kohdistuneista erityisen voimakkaista säästötoimista voidaan laskea nykyisen hallituksen, erityisesti sen avainministerien, korkeakouluja kohtaan osoittaman nuivan asenteen tiliin” (Universitas renovata continuata 1994, 5). Esko Ahon (kesk.) hallituksessa (1991–1995) valtionvarainministerinä oli Iiro Viinanen (kok.), hallinnon kehittämisestä vastaava ministeri valtionvarainministeriössä oli työministeri Ilkka Kanerva (kok.) ja opetusministerinä toimi Riitta Uosukainen (kok.) ja 1994 alkaen Olli-Pekka Heinonen (kok.).

korostetaan tutkimuksen ja sille perustuvan opetuksen laatua, joiden tulee olla kansainvälistä tasoa. Arviointi mainitaan myös yhtenä monista ”painoalueista”. (Helsingin yliopisto 1996, 2–4). Laatu ja arviointi toistuvat opetuksessa ja tutkimuksessa moneen otteeseen, laatu määrittelee kaikkea laitosten opetuksesta Helsingin yliopiston yhteistyöhön muiden korkeakoulujen kanssa. Lisäksi laadun kanssa sukulaisuussuhteessa oleva huippuyksikköajattelu on oma painotuksensa. Arvioinnin katsotaan olevan hyödyksi opetuksen kehittämistyössä, ja palautteen kautta tapahtuva arviointi halutaan ulottaa kaikille tasoille: opetuksesta koko organisaatioon (ibid., 16). Yliopistojen arvioinneissa ollut kritiikkiä ei välity toiminta- ja taloussuunnitelman tasolle. Tulosohtauskin alkoi olla totuttua toimintaa, ja puhe strategiassa⁵⁸ on siirtynyt seuraavalle asteelle eli laatuun.

Pienin varauksin, Helsingin yliopiston voidaan nähdä olevan jos ei ihan pioneeri niin arvioinnin ja laadun – ei siis kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin – edelläkävijä, jos ajatellaan, että Magna Chartasta 1988 ei ole kulunut 1990-luvun puoliväliin kovinkaan pitkää aikaa, eikä Euroopan tasolla ole tapahtunut isoja liikkeitä korkeakoulujen laadunvarmistuksen yhteistyössä. Arviointi ja laatu liittyivät Helsingin yliopistolla 1990-luvun puolivälissä kiinteästi kahteen toisiinsa kietoutuneeseen seikkaan. Ensimmäinen on julkistalouden säästökuuri ja toinen tulosohtaus. Säästökuurin lääkkeenä toimiva tulosohtaus otetaan vastaan epäröiden, mutta päättäväisesti. Tulosohtaus on hinta, joka täytyy maksaa lisääntyneestä päätösvallassa virkoihin ja sisäiseen rahanjakoon. Suurimmat varaukset esitetään tulosohtauksen kuormittavaan vaikutukseen ja kvantitatiivisten mittareiden pätevyyteen. Laadun valvominen halutaan ulottaa yliopistolla joka puolelle ja se nähdään hyödylliseksi nimenomaan silloin, kun mittareita päästään itse määrittelemään. Helsingin yliopisto ei esitä kritiikkiä niinkään tulosohtaukseen kohtaan, vaan lama-aikanakin kohtuuttomasti heikkenevää rahoitusta kohtaan. Rivien välissä lymyävästä arviointeihin kohdistuvasta ironiasta – ja täten vaikeasti todistettavasti – on havaittavissa yliopiston turhautumista siihen, että luottamus täytyy osoittaa.

Helsingin yliopiston käsitykset ovat hyvin samankaltaisia kuin mitä ennen Bolognan kokousta esiteltiin Trends I -raportissa. Arviointien tekeminen poikkeaa kuitenkin siitä, mikä myöhemmin muodostui yleiseksi eurooppalaiseksi malliksi ja minkä Trends I jo esitteli: esimerkiksi arviointi ei keskity prosesseihin eikä siinä ei ole mukana yliopiston ulkopuolisia tahoja. Myös arviointiin ja laatuun liittyvä puhe on vielä erilaista. Laadun-

⁵⁸ Tarkkaan ottaen kyseessä oli Toiminta- ja taloussuunnitelma, mutta asiakirjan tarkoitus on sama kuin strategian (Helsingin yliopisto 1996).

varmistuksesta ei puhuta, mutta 1990-luvun puolivälistä laadusta puhuminen arvioinnin sijaan yleistyi. Laatu tuloksellisuutena ei liity myöskään liikkuvuuteen ja parhaan opiskelija-aineksen saamisen kilpailuun, vaan opetusministeriön tahdon mukaisesti taloudelliseen tehokkuuteen.

Kuten Helsingin yliopistolla, korkeakouluneuvoston toimintakertomuksesta 1993–1995 käy ilmi laman ja tulosohjauksen yhteys. Toimintakaudella leimansa toiminnalle on antanut lama ja samalla ”[t]ulosohjauksen soveltaminen korkeakoulujen ohjaukseen vakiintui” (Korkeakouluneuvosto 1995, 14). Korkeakoulutuksen laatu ei nouse korostetusti esille neuvoston toimintakertomuksessa, muuten kuin opetusministeriön huippuyksikköjen valinnan valmistelussa. Tulosohjaus ja sen kriteeristöjen kehittäminen on sen sijaan näkyvämmän mukana korkeakouluneuvoston toiminnassa. Lähes 30-vuotias neuvosto päätettiin toimintakertomuksen mukaan lopettaa, sillä neuvoston toiminta on painottunut yhä enemmän arviointiin. (Ibid. 2 ja 14–15.) Korkeakouluneuvoston lakkauttaminen siirsi painotusta tulosohjauksesta arviointiin ja laatuun, mistä kieli myös uusi nimi: Korkeakoulujen arviointineuvosto. Siirtymä tulosohjauksesta laatuun (1995–1996) on samanaikainen Helsingin yliopiston kanssa eikä voida sanoa, kumpi toimi ensin, sillä prosessit ovat olleet varmasti päällekkäisiä. Samalla yliopistojen objektivointi laadun kautta lisääntyy: korkeakouluneuvosto koostui kokonaan yliopistojen edustajista ja sai tukea opetusministeriöltä, kun taas Korkeakoulujen arviointineuvosto on institutionalisoituneempi sihteeristöineen. Lisäksi viimeisestä Korkeakouluneuvostosta (1995, 2) lähtien ja siitä eteenpäin Korkeakoulujen arviointineuvostossa oli mukana myös ammattikorkeakoulujen ja elinkeinoelämän edustusta.

Hallituksen esityksessä (263/1996), jonka perusteella säädettiin uusi yliopistolaki 31.1.1997, kerrotaan korkeakoulujen toiminnanohjauksen siirtyneen tulosohjaukseen edeltävinä vuosina. Arviointeja opetusministeriön organisaation alla suorittanut korkeakouluneuvosto on irrotettu ministeriöstä riippumattomuuden takaamiseksi ja nimetty uudestaan Korkeakoulujen arviointineuvostoksi vuoden 1996 alusta. Esityksessä laiksi esitetään säädettäväksi yliopistojen itsehallinnosta ja lisävapauksista järjestää hallintonsa sekä toiminnanohjauksen jatkamisesta tulosohjauksen – laadun ja taloudellisuuden arvioinnin – kautta. Esityksen kanssa samoihin aikoihin hyväksytyssä koulutuksen kehittämissuunnitelmassa 1995–2000 laatu ja arviointi ovat merkittävällä paikalla. Laatu tai korkeatasoisuus mainitaan paitsi omana ns. painopisteensä, myös yhteensä neljä kertaa lyhyissä yliopistoja ja rahoitusta käsittelevissä kappaleissa (Opetusministeriö 1996, 9 ja 11). Laatu ilmenee suoraan maininnoissa laadun parantamisesta, jotka ovat

usein kytkettynä rahoitukseen, tuloksellisuuteen ja huippuyksiköihin. Arvioinnista tekee keskeisen teeman sen laajuus; arviointi ulotetaan *kaikkiin* korkeakouluihin suunnittelu-kauden aikana. Laatu on keskeistä koko korkeakoulujärjestelmälle: ”Innovaatiojärjestelmän toiminnassa keskeistä on hyvä kustannus-laatu -suhde”. (Opetusministeriö 1996, 11.)

Opetusministeriön näkemyksessä laatu on tulosohjauksen yksi osa, ja näin osana (tai piiloisesti vastapainona) yliopiston autonomian vahvistamista. Samalla arviointi ja laadun korostaminen on kattavaa, sillä arviointi voidaan ulottaa mihin tahansa yliopiston tehtävään. Tulosohjauksen kautta laatu kytkeytyy myös rahoitukseen. Laatua arvioivat korkeakoulut itse ja myös ulkoiset ryhmät. Toimintaa koordinoiva arviointineuvosto on haluttu pitää riippumattomana.

Jo tässä vaiheessa voidaan esittää alustava vastaus kysymykseen, jonka Foucault olisi todennäköisesti esittänyt. Kysymys kuuluu: miksi yliopistojen laadusta tuli Suomessa seuraamisen arvoinen seikka? Vastaus on: opetusministeriön yliopistoihin kohdistaman suoran asetuksella tapahtuvan ohjausvallan vähetessä valvonnan tarve lisääntyi. Ensimmäisessä vaiheessa 1980-luvun lopulta 1990-luvun alkuun tulosohjaus oli keskeinen osa tätä prosessia. Toisessa vaiheessa alkaen 1990-luvun puolivälistä alettiin puhua enemmän myös laadusta. Sanan ”laatu” korostamisesta muodostui kaunisteltu versio kysymyksestä ”mihin käytätte valtion rahoja?” Kysymys korostui laman aikana ja se oli myös helppo positiivisesti ladattuna käsitteenä yliopistojen suvaita tilanteessa, jossa vaihtoehdot olivat vähissä. Samalla yliopistojen autonomian korostaminen sai sijaa. Laatudiskurssin aloite on paljolti opetusministeriön käsissä ja sen koulutuksen kehittämisuunnitelmien kieli näyttäisi leviävän helposti myös yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelmiin.

Diffuusioteorian näkökulmasta voidaan huomata, että innovaatio laadusta arvioitavana asiana ei ole levinnyt Bolognan prosessin kautta opetusministeriöön eikä Helsingin yliopistoon uutena asiana. Laadunvarmistusta oli harrastettu jo kymmenisen vuotta ensin tulosohjauksena ja 1990-luvun puolivälistä lähtien enemmän laadun käsitteen alla. Kuitenkaan järjestelmällinen laadunvarmistuksen mekanismi ei ollut vielä suomalaiselle korkeakoulumaailmalle tuttu ennen 1990-luvun loppua. Tosin joitakin kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin ominaisuuksia sisältyi jo tulosohjaukseen, kuten jatkuvuus, kattavuus ja mitattavuus.

6.2 Kansainvälisen laadunvarmistuksen liikkeellelähtö Suomessa

Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintasuunnitelmassa 1998–1999 mainitaan toiminnan tavoitteissa korkeakoulujen ja opetusministeriön tukeminen arviointia koskevis- sa asioissa, riippumattomuus (opetusministeriöstä) ja muu kuin tutkimuksen arviointi. Arviointitehtävissä nähdään tärkeinä kansainvälisten yhteyksien säilyttäminen järjestö- jen kautta (Korkeakoulujen arviointineuvosto 1997, 6–8.) Korkeakoulujen arviointineu- vosto pyrkiikin välittämään kansainvälisiä virtauksia Suomeen ennen Bolognan julistuk- sen allekirjoitusta. Arviointineuvoston aktiivisuus osuu ajalle, joka on kaikkein kuumin- ta laadunvarmistuksen OECD- ja yhdysvaltalaistyypin mallin levittämisaikaa. Sa- malla kun edellä havaittu painotuksen muutos tulosohjauksesta laatuun tapahtuu, kyt- kökset kansainvälisiin toimijoihin kasvavat.

Korkeakoulujen arviointineuvosto järjestikin toimintakertomuksensa 1996–1999 mu- kaan runsaasti koulutuksia ja opintomatkoja. Esimerkiksi Säätytalolla 12.12.1996 pide- tyssä *Korkeakoulujen arvioinnin eurooppalaisia virtauksia* -seminaarissa oli 108 osan- ottajaa ja 26.3.1998 Finlandia-talon *Yliopistokoulutus laadun jäljillä* -tapahtumassa 150. Koulutuksia ja kehittämishankkeita järjestettiin myös yhteistyössä CRE:n ja OECD:n IMHE:n kanssa. Yksi opintomatka suuntautui Lontooseen 12.–18.10.1998 ja toinen Hollantiin 19.–23.4.1999. Yliopistojen kokonaisarvioinnissa on myös käytetty pienessä osassa tapauksia kansainvälisiä yhteistyökumppaneita (esim. CRE). (Korkeakoulujen arviointineuvosto 1999a; 1999b; 1999c.) Tilaisuudet ovat tärkeitä osoituksia siitä, kuin- ka Korkeakoulujen arviointineuvoston hankkima kansainvälisen laadunvarmistuksen asiantuntemus on tehokkaasti levitetty vertaisryhmissä edelleen yliopistoihin ja kuinka neuvosto on itse ollut alttiina diffuusiolle laadunvarmistuksen aikaisille omaksujille ja innovaattoreille. Haastattelu vahvisti tiedon ja kävi ilmi, että KKA:n koulutukset ja eri- tyisesti opintomatkat olivat tärkeitä innovaation perusidean omaksumiselle Helsingin yliopistoon (Virtanen 2006).

Yliopistojen arvioinnissa painotetaan prosesseja, erityisesti johtamis- ja laadunparanta- misprosesseja. Korkeakoulujen arviointineuvoston menetelmänä on ollut yliopiston it- searviointi ja sen perusteella tehty raportti, jonka jälkeen kansainvälinen arviointiryhmä on vierailut yliopistossa ja Korkeakoulujen arviointineuvosto on julkaissut kansainväli- sen ryhmän arvion ja suositukset julkaisusarjassaan. Arvioinnin suunnittelussa arvioin- tineuvosto on konsultoinut yliopistoa. (Korkeakoulujen arviointineuvosto 1999c.) Kor- keakoulujen arviointineuvosto on noudattanut alusta asti arvioinneissaan edellisessä

pääluvussa esiteltyä kansainvälistä mallia. Menetelmien sisällössä on nähtävissä vahva diffuusio OECD:ltä ja aikaisilta omaksujilta (Iso-Britannia ja Hollanti). Arviointineuvoston edistämä metodi myös poikkeaa siitä, mikä oli Helsingin yliopiston edellisen *Universitas renovata* -arvioinnin menetelmä.

Korkeakoulujen arviointineuvosto on syntymästään asti ollut aktiivisesti mukana kansainvälisessä yhteistyössä. Arviointineuvosto on toiminut diffuusion kanavana, jonka kautta kansainväliset ajatukset ovat voineet löytää tiensä Suomeen. Korkeakoulujen arviointineuvoston (2004, 3) toimintakertomus 2000–2003 vahvistaa tämän tulkinnan: arviointineuvoston todetaan tehneen pioneerityötä vuosina 1996–1999 ”perehtyessään eurooppalaisiin arviointikäytäntöihin ja rakentaessaan suomalaisen arviointijärjestelmän perustan, jossa jo oli vahvasti mukana kehittävän arvioinnin filosofia ja toimintaperiaatteet”. Kehittävä arviointi on kansallinen erityispiirre, johon palataan myöhemmin.

Kansainvälinen laadunvarmistuksen malli olikin käytössä Helsingin yliopistossa tutkimuksen arvioinnissa, joka toteutettiin 1998–1999 vararehtori Ilkka Niiniluodon johdolla.⁵⁹ Mallissa oli nyt mukana myös kansainvälinen paneeli ja helposti dokumentoitavia (numeerisia) laadunvarmistuksen mittareita. (Hämäläinen 2000.) Niiniluoto toteaa esipuheessa, kuinka ”*Laadunvarmistuksesta* on tullut viime aikoina muodikas teema kaikissa akateemisissa instituutioissa”⁶⁰ (ibid, 4, kursivointi lisätty). Huomattavaa on, että laadunvarmistus esiintyy nyt sanana ensimmäistä kertaa tutkimassani Helsingin yliopiston aineistossa. Samaan aikaan kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin saapumisen kanssa arviointidiskurssi muuttui 1990-luvun puolivälistä 1990-luvun loppuun.

Myös opetusministeriölle koulutuksen kehittämissuunnitelman 1999–2004 mukaan laadunvarmistus on entistä ajankohtaisempi. Korkeakoulujen arviointeja ei kuitenkaan perustella ulkopuolisilla paineilla, vaan tulohajauksen synnyttämällä tarpeella. Erilaisia arviointeja luvataankin tulevaisuudelle kosolti koko koulutusjärjestelmässä; korkeakouluissa tarkkaillaan erityisesti ”*toimintaa*, koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta sekä aikaisempien arviointien tulosten hyödyntämistä” (Opetusministeriö 1999, oma kursiivi). Myös tutkimuksen rahoituksessa tullaan jatkossa ottamaan huomioon laatu ja kilpailu. (Ibid.) Laatu ja arviointi ovat yhä voimakkaammin kytkettynä rahoitukseen ja pientä siirtymistä prosessien tarkkailuun on myös nähtävissä. Opetusministeriö näkee silti laadun edel-

⁵⁹ Tätä ennen oli tosin vuonna 1997 tehty kansainvälinen benchmark, jossa oli jo tiettyä kansainvälisempää otetta. Benchmark kehotti myös laadunarvioinnin rutinoimiseen. (Virtanen & Mertano 1999, 57.)

⁶⁰ “Quality assurance has recently become a fashionable theme in all academic institutions” (Hämäläinen 2000, 4).

leenkin enemmän ohjauksen näkökulmasta. Laatu liittyy myös rahanjakoon eli yliopiston on tavallaan ansaittava rahoituksensa laatua osoittamalla.

Korkeakoulujen arviointineuvoston laadunvarmistuksen mallin kehityttyä kansainvälisen esimerkin mukaiseksi ja opetusministeriön voimakkaan laadun arvioinnin korostamisen johdosta voidaan todeta, että kansallinen liikkeellelähtö laadunvarmistuksessa tapahtui jo ennen Bolognan julistusta 1990-luvun lopussa. Helsingin yliopisto oli jo arvioinut tutkimuksensa 1998–1999 kansainvälisen laadunvarmistusmallin mukaisesti ja varmaan jo suunnitteli uutta 2000–2001 tapahtuvaa opetuksen arviointia samalla mallilla. Liikkeellelähdön aiheuttaneena diffuusioagenttina ja innovaattorina toimi Korkeakoulujen arviointineuvosto. Opetusministeriö puolestaan loi mahdollisuuden laadunvarmistusmallin voimakkaalle leviämislle vaatimalla arviointien käynnistymisen kaikissa korkeakouluissa ja siirtämällä fokuksa kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin mukaiseksi.

Suomen liikkeellelähtö tapahtui samaan aikaan eurooppalaisen liikkeellelähdön kanssa, joten mantereen tasolla Suomi kokonaisuudessaan ei kuulunut innovaattorivaltioihin vaan oli lähinnä vastaanottajana innovaattorien levittämille ajatuksille ja kuului näin aikaiseen enemmistöön ja korkeintaan aikaisiin omaksujiin. Kun Korkeakoulujen arviointineuvosto pystytään näyttämään diffuusion kanavaksi OECD:n ja angloamerikkalaisen maailman suosiman laadunvarmistusmallin eurooppalaisen version tuomisessa Helsingin yliopistoon ja kun voidaan todeta vielä riittävä sisällöllinen yhdenmukaisuus mallin pääpiirteissä, voidaan päätellä, että kyseessä on kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin vahva diffuusio Keski-Euroopasta (erityisesti Hollannista), Iso-Britanniasta ja OECD:stä Helsingin yliopistoon.

6.3 Kilpailu vakiintuu laadunvarmistuksen perusteeksi

Toimintakertomuksen 2000–2003 mukaan Korkeakoulujen arviointineuvosto on ollut varsin nopeasti ENQAn perustamisen vuonna 2000 jälkeen mukana tämän järjestämässä pohjoismaisessa yhteistyössä.⁶¹ (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2004, 35.) Korkeakoulujen arviointineuvosto on tiivistänyt yhteyksiään kansainväliseen laadunvarmistukseen nyt myös ENQAn kautta. Samoin yhteydet aikaisiin omaksujiin ja OECD:hen jat-

⁶¹ Korkeakoulujen arviointineuvoston kanssa yhteistyössä tehty ENQAn julkaisusarjassa julkaistu raportti käsittelee pohjoismaisia akkreditointikäytäntöjä, laadunvarmistustoimistojen keskinäistä tunnustamista ja opiskelijoiden osallistumista arviointeihin (Hämäläinen, Haakstad, Kangasniemi, Lindeberg & Sjölund 2000).

kuivat. Opintomatkoja tehtiin Yhdysvaltoihin (2000), OECD:n päämajoihin (2001), Australiaan (2002) ja Saksaan (2003). Samoin arviointineuvosto on tehnyt tutkimusta Hollannin laadunarviointimalleista. (Ibid., 10 ja 33). Orientaatio heijastuu myös käytännön arviointitoimintaan. ”Arviointineuvoston perustamisen myötä arviointitoimintaa lähdettiin kehittämään, ja toimintatavaksi vakiintui *eurooppalaiseen arviointimalliin* perustuva lähestymistapa, joka koostuu neljästä osasta: kansallinen koordinoiva elin – itsearviointi – arviointivierailut – julkinen raportointi”, mutta kehittävän arvioinnin periaate on muokannut mallia toisella toimikaudella ja ”[k]orostaakseen arviointien kehittävää roolia arviointineuvosto räätälöi menetelmät kunkin arviointikohteen ja korkeakoulujen kehittämistarpeita vastaaviksi” (ibid., 30, oma kursivointi). Tätä räätälöinnillä tai kehittävällä arvioinnilla paranneltua eurooppalaista mallia käytettiin myös yliopistojen kokonaisarvioinneissa (ibid., 24), joista esimerkkinä on yllä mainittu Helsingin yliopiston tutkimuksen arviointi. Korkeakoulujen arviointineuvoston nykyään vakiintuneella terminologialla kutsuu nelivaiheista mallia, johon on lisätty viidentenä vaiheena seuranta, *perusmalliksi* ja tästä hienostuneempaa mallia *räätälöidyksi malliksi*. Räätälöityyn kuuluu täydentäviä kyselyjä tai muita kartoituksia. (Moitus & Saari 2004, 18–21 ja 32–36.) Toimintakertomus lausuu sen, mikä edellä todennettiin empiirisesti: Korkeakoulujen arviointineuvosto on toiminut sekä diffuusion kanavana että diffuusioagenttina 1990-luvun lopulla Manner-Euroopassa ja Angloamerikkalaisessa maailmassa käytössä olleen laadunvarmistusmenetelmän tuonnissa Suomeen. Toimintakertomus puhuu eurooppalaisesta mallista, vaikka mielestäni tarkempi ja tässä tutkimuksessa käyttämäni termi on kansainvälinen malli.

Tämä kansainvälinen laadunvarmistuksen malli näkyi selvästi myös seuraavassa Helsingin yliopiston opetuksen arvioinnissa 2001–2002. Ossi Tuomen ja Päivi Pakkasen (2003, 3) kirjoittama raportti *Koulutuksen ja tutkintojen laatu Helsingin yliopistossa* toteaa hankkeen valmisteluvaiheessa yleisen suhtautumisen olleen kriittinen ja kyseenalaistava, mutta yliopiston ja tiedekuntien johdon kannattaneen lopulta arviointia. Havainnot Helsingin yliopistosta ovat siis samansuuntaisia kuin mitä raportoitiin Trends III:ssa ennen 2003 Berliinin kokousta: johto on sitoutunut laadunvarmistukseen, mutta ruohonjuuritasolla on vielä vastustusta. Kuten Euroopan tasolla jo havaittiin, ja kuten tutkimuksen lähtökohtanakin oli, Suomessa laadunvarmistuksen innovaatio leviää ensisijaisesti yliopistojen johdon ja mahdollisesti toteuttavan virkamiehistön kesken.

Toisin kuin aikaisemmin (1999) järjestetty tutkimuksen arviointi, opetuksen arviointi ei vaikuta perusrahoitukseen, vaan tuloksellisuusrahoitukseen. Itsearvioinnin lisäksi ope-

tuksen arvioinnissa kansainvälinen paneeli vertasi Helsingin yliopiston tasoa yleiseurooppalaiseen sekä peilasi havaitsemaansa yliopiston strategioihin. Paneelin tuloksia kritisoitiin ja täydennettiin esimerkiksi opiskelijakyselyin ja keskustelutilaisuuksin. (Tuomi & Pakkanen 2003, 3–4 ja 14–16.) Arviointi tehtiin siis Korkeakoulujen arviointineuvoston räätälöidyllä mallilla.

Arvioinnin ja siihen liittyvän kulttuurin kehittäminen nähdään raportissa yliopistolle keskeisinä 2000-luvun alussa. Rehtori Kari Raivion päättelyn mukaan vertailua tullaan joka tapauksessa tekemään Euroopassa, joten on parempi olla aloitteellinen. Samalla tutkintotavoitteita ollaan nostamassa, vaikka resursseihin ei ole tulossa lisäystä. Lisäksi vuoden 1999 arviointia pidettiin hyödyllisenä kokemuksena. (Tuomi & Pakkanen 2003, 7.) Näkemys on linjassa yliopiston strategian 2001–2003 kanssa: strategiassa uskotaan tuloksellisuutta ja arviointia painotettavan tulevaisuudessa entistä enemmän, minkä vuoksi on tärkeää varmistaa yliopiston tutkimuksen ja opetuksen laatu sekä tehdä se näkyväksi arviointien kautta sidosryhmille ja yhteiskunnalle (Helsingin yliopisto 2000)⁶². Yliopisto tekee arvioinnin siis sekä ulkoisesta paineesta, että myös kokemuksesta arvioinnin hyödyllisyydestä. Arvioinnissa ollaan toden teolla mukana: halutaan kulttuurin muutos.

Lähtökohtana opetuksen arvioinnissa on Korkeakoulujen arviointineuvoston koulutuksen laatuysiköiden valintakriteerit muokattuina. Arviointineuvoston ohjeissa korostetaan konkreettista toimintaa: ”kehittämissuunnitelmat eivät enää riitä.” (Tuomi & Pakkanen 2003, 9.) Arviointi ulottuikin opetuksessa kaikille osa-alueille kulttuurista ja arvoista määrällisiin tuloksiin (Ibid., 38–40). Laadunvarmistus on syventymässä prosesseihin; enää ei arvioida pelkkiä tuloksia. Laatujohtamisen periaatteiden mukaisesti laatu- ja arviointiajattelun tulee läpäistä koko organisaatio, mikä omaksuttiin myös arviointia tehtäessä. Laatujohtamisen ja kansainvälisen laadunvarmistuksen ajatuksista strategiassa 2001–2003 on havaittavissa myös johtamiskulttuurin istuttaminen ja myös organisatorisen toiminnan arviointi (ks. Helsingin yliopisto 2000).

⁶² Viittaukset Helsingin yliopiston (2000) strategiaan 2001–2003 tehdään tässä koko asiakirjaan sillä strategiasta ei ole saatavilla painettua kopiota kirjastoista. Tässä työssä on käytetty Helsingin yliopiston tietojärjestelmästä löytyvää sähköistä strategian versiota, mutta sivunumerot eivät täsmänne painetun version kanssa. Tutkimuksessa on kuitenkin käytetty vain strategian lukua 2.3.

Karkeasti tiivistäen, arvioinnin tuloksissa opetuksen ja tutkimuksen laatu todettiin vastaamaan hyvää eurooppalaista tasoa. Kehittämiskohteina nähtiin kolmen muun⁶³ lisäksi opetustoimen johtaminen ja laadunvarmistus. Laatu- ja palautejärjestelmän puuttuminen nousi panelistien arvioissa toistuvasti esille. ”Laadunvarmistuksen tulisi yksittäisten ja irrallisten operaatioiden sijaan olla dokumentoitua, järjestelmällistä ja opetuksen johtamisen väline, jonka antamat tulokset myös vaikuttavat toimintaan.” (Tuomi & Pakkanen 2003, 20.) Raportissa nähdään laadunvarmistuksen hyvänä puolena olevan se, että näkökulma laajentuisi pelkästä numeerisesta mittaamisesta. Laadunvarmistus ei ole kuitenkaan ongelmatonta: ”Laatujärjestelmissä joudutaan kohtaamaan akateemisen vapauden ja vastuun kaksikulotteinen ongelma sekä opettaja- että opiskelijatasolla. Yliopiston on kuitenkin määriteltävä tahtonsa ja löydettävä asialle tasapaino.” (Ibid., 21.) Kuten aiemmissa arvioinneissa tulosohjaukseen, tässä arvioinnissa suhtaudutaan kriittisesti laadunvarmistukseen. Kritiikki on tosin miedompaa kuin 1990-luvun puolivälin arvioinneissa. Samoin, kritiikin ohella, kuten 1990-luvun puolivälin arvioinneissakin, laadunvarmistus hyväksytään pääpiirteissään. Kansainvälinen laadunvarmistusmalli on otettu käyttöön erillisissä arvioinneissa, mutta sen ajatuksia ei ole ulotettu vielä yliopiston jokapäiväiseen työskentelyyn. Uuden tyyppisen ajattelun upottaminen jokapäiväisiin toimintoihin eli prosesseihin nostaa kysymyksen autonomiasta uudestaan esille.

Arvioinnin raportissa kehitellään edelleen laadunvarmistuksen tulevaisuutta Helsingin yliopistossa. Arvioinnin tuloksia tullaan hyödyntämään tulevan strategian ja opetuksen kehittämissuunnitelman valmistelussa. Hankkeen katsotaan jo nyt auttaneen arviointikulttuurin istuttamiseen yliopistolle. Samalla arviointiryhmän palaute antaa ”kiistattoman signaalin” arvioinnin kehittämistarpeesta. Tulosten luotettavuus varmistetaan avoimuudella, julkisuudella ja kansainvälisillä arvioitsijoilla. Tulevaisuudessa arviointi kytkeään osaksi yliopiston normaalia toimintaa. (Tuomi & Pakkanen 2003, 30–31.) Vaikka laadunvarmistukseen suhtaudutaan kriittisesti, se nähdään olennaisena osana tulevaisuuden yliopistoa jatkuvan arvioinnin muodossa. Tähän auttaa ulkoinen paine, joka tulee kansainväliseltä arviointiryhmältä sekä korkeakoulun arviointineuvoston kanavoi-
masta diffuusiosta.

Helsingin yliopiston laadunvarmistusnäkemys muuttui varsin nopeasti uusien kansainvälisten vaikutteiden saapumisen jälkeen Korkeakoulujen arviointineuvoston vaikutuk-

⁶³ Muina kehittämiskohteina ovat opetussuunnitelmatyö, henkilöstön osaaminen ja jaksaminen sekä opiskelijakeskeisyys (Tuomi & Pakkanen 2003, 22–28).

sesta. Perustelut laadunvarmistuksen tärkeydelle olivat samat kuin mitkä Euroopan tasollakin: kilpailun kiristyminen. Rehtori Raivion kommentti muiden eurooppalaisen yliopistojen laadunvarmistuksen luomasta tarpeesta varmistaa myös Helsingin yliopiston laatu sekä arviointiryhmän antama palaute ovat malliesimerkkejä inklusio-eksklusio-dynamiikan ja avoimen koordinaation logiikan vaikutuksesta kansallisella tasolla. Ne myös osoittavat Euroopan tasolla samaan aikaan havaitun johdon sitoutumisen toteutuvan käytännössä myös Suomessa.

Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintakertomuksen 2000–2003 mukaan tulevaisuudessa korkeakoulujen kokonaisarviointit eivät tule olemaan merkittävässä asemassa, vaan ennemminkin laadunvarmistuksen ja laatutyön arviointi johtuen Bolognan prosessin etenemisestä. Hieman tähän liittyen, arviointineuvosto tulee jatkossa myös lisäämään entisestään kansainvälistä yhteistyötään. (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2003, 3). Arviointineuvosto seuraa edelleen tiiviisti laadunvarmistuksen kansainvälisiä virtauksia ja on tavallaan siirtymässä arvioinnissa meta-tasolle – siitä tulee arvioinnin arvioija.

Arviointineuvoston mielestä Euroopassa ja kansallisesti tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet korkeakouluille esitettyihin vaatimuksiin ja täten myös arviointitoimintaan. Puolet kaksisivuisesta toimintaympäristökuvauksesta vie Bolognan prosessi.⁶⁴ Prosessin katsotaan nostaneen esille etenkin kansainvälistymisen ja laadunvarmistuksen. Prahan ja Berliinin seurantakokouksen jälkeen laadunvarmistus ja ENQAn rooli on korostunut. ENQAn sihteeristön todetaan sijaitsevan Korkeakoulujen arviointineuvoston tiloissa. (Ibid., 5–6.) Laadunvarmistus kytketään erityisesti Bolognan prosessiin, vaikka se on ollut toiminnassa Suomessa ja Korkeakoulujen arviointineuvoston ohjeissa jo ennen prosessin käynnistymistä. Tarkoitus lieneekin tässä korostaa asian tärkeyttä kytkemällä se kansainvälisiin yleisiin kehityskulkuihin. Samoin laadunvarmistus esiintyy tekstissä totutussa ympäristössä: kansainvälisen kilpailun menetelmänä. Lähtöoletukset Euroopassa olivat olleet selviä jo pitkän aikaa, ja nyt voidaan havaita ajatuksen heikko diffuusio myös Suomeen. Korkeakoulujen arviointineuvosto roolittaa itsensä tekstissä viestinviejäksi eli diffuusiotermein kanavaksi. Tässä roolissa se on asiantuntijaorganisaatio joka vain välittää tietoa Suomeen kansainvälisistä arviointivirtauksista. Vahva laadun-

⁶⁴ Muita toimintaympäristön muutoksia olivat väestön ikääntymisen tuomat ongelmat ja alueellisen kehittämisen haasteet (Moitus & Saari 2004, 5).

varmistusten mallien soveltaminen kansalliseen ympäristöön ei näy tekstistä muuten kuin ajoittaisena räätälöinnin korostamisena.

Opetusministeriön (2004a) koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2003–2008 pitää koulutuksen laatua koko koulutusjärjestelmässä hyvänä. Kuitenkin seuraavina vuosina tullaan kohtaamaan suuria haasteita, joista yksi on kansainvälistyminen.⁶⁵ Näkemyksenä on, että Suomi kilpailee kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla osaamisellaan ja vakaalla yhteiskunnalla. Lisäksi kehittämissuunnitelmassa ennustetaan, että kansainvälisen koulutusmarkkinoiden tarjonta lisääntyy Suomessa. 1994 sovittu palvelujen GATS-sopimus uhkaa maksuttomuuden periaatetta, mutta tätä vastustetaan eikä sitoumuksia koulutuksen kilpailuttamisesta tulla tekemään jatkossakaan. Euroopassa ja kansainvälisesti on varmistettava kilpailussa tasavertainen asema muiden maiden kanssa. (Opetusministeriö 2004a, 3 ja 12–13.) Kansainvälistyminen tuo siis haasteita, joihin on vastattava koulutusta kehittämällä: ei edullisilla kustannuksilla, vaan laadulla. Samalla kuitenkin yksi keskeinen ”painopiste” suunnitelmassa on koulutusjärjestelmän tehokkuuden parantaminen (ibid, 3). Laatu tuo siis mukanaan tehokkuutta, eikä tehokkuus tarkoita laadun heikentymistä, vaan päinvastoin. Ytimenä opetusministeriön diskurssissa on, että samalla rahalla saadaan enemmän ja parempaa aikaan. Laadulla on voimakas tehokkuuden konnotaatio, joka on peräisin aikaisemmalta lama-ajalla yleistyneestä tulosohjauksesta.

Laatumainintoja löytyy asiakirjasta viljalti. Koulutuksen ja tutkimuksen laatu saa aseman ”innovaatiojärjestelmän kulmakivenä” ja Suomi onkin menneissä arvioinneissa menestynyt erinomaisesti.⁶⁶ Korkeakoulut kehittävät järjestelmällisiä laatumenetelmiä. Termistö on samansuuntaista Berliinin kokouksen jälkeisen Euroopan tason puheen kanssa. Voitaisiin puhua ainakin heikosta diffuusiosta kulmakivi-terminologiassa.

Opetusministeriön näkökulmasta aikaisemmat yliopiston autonomiaa lisänneet uudistukset ovat luoneet tarpeen hallinnon, arvioinnin ja tulosohjauksen sekä niiden tavoitteiden seurannan kehittämiseksi. Jälkimmäisen sanayhdistelmän voi tulkita tarkoittavan prosessinäkökulmaa. Edelleen järjestelmiä rakennettaessa yliopistojen autonomiaa halu-

⁶⁵ Muina haasteina mainitaan väestön ikärakenteen kehittyminen sekä sosiaalisen ja kulttuurisen ympäristön muutos. (Opetusministeriö 2003, 3). Kansainvälistyminen ei siis ole vain yksi toimintaympäristön positiivisista muutostekijöistä, vaan myös mahdollinen uhka, joka on samassa sarjassa ns. eläkepommin kanssa.

⁶⁶ Tulee huomata, että opetusministeriön tekstissä viitataan myös esim. peruskoulun arviointeihin, joista OECD:n PISA-tutkimuksen hyvät tulokset saivat paljon kansallista julkisuutta ja kiitosta 2000-luvun alussa.

taan vahvistaa. (Opetusministeriö 2004a, 14–16, 28.) Ajattelussa käy hyvin ilmi laadunvarmistuksen ohjausvaikutuksen ja yliopistojen autonomian kaikkien toimijoiden näkökulmasta erikoinen logiikka. Kierre on ikään kuin loputon autonomian lisäämisen (ja sen vaatimisen) sekä ohjauksen lisäämisen välillä. Samaan aikaan kun yliopistojen arviointi- ja tulosohjausjärjestelmiä laajennetaan, niiden autonomiaa lisätään. Autonomian luonne jää kuitenkin lopulta arvoitukseksi. Ilmeisesti ajatuksena on yliopiston mahdollisuus päättää itse rahojen käytöstä. Samaan aikaan tulosohjauksen ja (laadun-) arvioinnin vahvistaminen tiukentaa opetusministeriön otetta yliopistosta. Näyttääkin siltä, että ohjaus vaihtaa vain muotoaan. Tavallaan yliopistojen autonomian tarve tyydytetään retorisesti toteamalla sitä lisättävän, mutta samalla otetta tiukennetaan toisella tavalla kontrolloiden. Käsitteen ”autonomia” ymmärtäminen nousee tällöin tärkeäksi: yliopistoilla ja opetusministeriöillä saattaa olla asiasta täysin erilainen kuva, jolloin vallan kannalta olennaista on se, kenen totuuden perusteella vallan kenttä toimii. Autonomia ei ole ainakaan Magna Charta -tyylistä pelkkään tutkimuksen ja opetuksen vapautteen liittyvää, vaan kaikki yliopiston toiminnot ovat ohjaus/autonomia-debatin alla.

Helsingin yliopiston (2004) strategia 2004–2006 toteaa lyhyesti laadunvarmistukseen liittyen laatu- ja arviointikulttuurin vahvistamisesta, määrääjain toistuvista sisäisistä arvioinneista sekä kansainvälisen ja eurooppalaisen laatutyökokemuksen hyödyntämisestä laatutyössä. Vaikka Berliinin kokous on jo päättänyt kansallisten järjestelmien luomisesta, vaikuttaa yliopiston esittämät ajatukset varsin alustavilta. Luultavaa onkin, että Helsingin yliopisto odotti ensin opetusministeriön ja Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisemia kattavia ohjeistuksia ennen kuin alkoi laatia tarkempia linjauksia organisaation laadunvarmistuksesta.

Bolognan prosessin käynnistymisen jälkeen yliopisto jatkoi arviointien tekemistä, mutta laadunvarmistuksen käsitteistöllä ja kansainvälisen mallin mukaisesti. Samalla Korkeakoulujen arviointineuvosto syvensi laatu- ja laadunvarmistuksen entistä voimakkaammin ohjauskäytäntöihinsä ja yliopiston autonomiaan sekä vanhan lama-ajan tottumuksensa mukaisesti tehokkuuteen. Ennen Bergenin kokousta 2005, suomalaisessa korkeakoulumaailmassa oltiin yhtä mieltä laadunvarmistuksen tärkeydestä. Laadunvarmistuksen ensisijaisuus johtuu kansainvälisen kilpailun aiheuttamasta tuomasta uudesta tilanteesta. Kansainvälisen tilanteen kuvaus muodostui Suomessa samanaikaisesti Euroopan kanssa. Foucault’n kolmiossa, Suomi seurasi totuuden ja oikean muodostumisessa samaa aikataulua muun Euroopan kanssa.

6.4 Kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin käyttöönotto

Vuosina 2004–2006, samaan aikaan, kun E4-ryhmä valmisteli laadunvarmistuksen eurooppalaisia suosituksia ja periaatteita, ja hieman sen jälkeen kun ENQA nämä ohjeet julkaisi, kukin tutkimukseni Suomen tason toimijoista julkaisi yksityiskohtaisen laadunvarmistusta käsittelevän dokumentin. Opetusministeriön (2004b) työryhmä sai työnsä valmiiksi ensiksi, jonka jälkeen Korkeakoulujen arviointineuvosto (2005) julkaisi osin ENQAn (2005) ohjeille perustuvan laatukäsikirjan. Edellisiin dokumentteihin nojaten myös Helsingin yliopistossa saatiin ensimmäiset laadunvarmistusjärjestelmän suunnitelmat valmiiksi (Virtanen 2005).

Opetusministeriön (2004b) työryhmän⁶⁷ muistiossa *Korkeakoulutuksen laadunvarmistus* kansainvälisen kilpailun, liikkuvuuden lisääntymisen ja eurooppalaisen yhteistyön nähdään luoneen tarpeen korkeakoulujen laadun osoittamiselle. Vaikka suomalainen järjestelmä on ollut pääosin hyvä, työryhmän mukaan jatkossa tulee kiinnittää huomiota erityisesti laadun ulospäin ymmärrettäväksi tekemiseen. Arvioinnissa on erityisesti lisättävä läpinäkyvyyttä ja systemaattisuutta, jotta ”laadunvarmistusjärjestelmämme olisi kaikilla tasoilla kansainvälisesti luottamusta herättävä ja suomalaisen korkeakoulutuksen vetovoimaisuutta lisäävä” ja lisäksi koska ”Euroopan ulkopuolella suomalaista järjestelmää verrataan laatua ja sen todentamista painottaviin ja sen läpinäkyväksi tekeviin maihin.” (Opetusministeriö 2004b, 29.) Läpinäkyvyys saadaan aikaan dokumentaatiolla. Uhkana on, että jos Suomi ei laatuun osoita, muut maat sen tekevät ja silloin tilanne jatkuu entisellään: ”Suomi ei ole onnistunut houkuttelemaan riittävää määrää lahjakkaita opiskelijoita ja tutkijoita korkeakouluihinsa” (Ibid., 31). Ajattelussa on nähtävissä Waltersin ja Haahrin havaitsema avoimen koordinaation menetelmän vertailuun perustuva ohjaava vaikutus. Eurooppalaisen laadunvarmistuksen eteneminen toteutuu Fejesin mainitseman Bolognan prosessin inkluusio–ekskluusio-dynamiikan mukaisesti, jota voisi suomen kielellä kutsua kansainväliseksi ryhmäpaineeksi. Laadunvarmistuksen nähdään myös olevan asia, joka tuo opiskelijoita ja tutkijoita Suomeen. Uutena opetusministeriön painotuksena on laadun osoittaminen ulkopuolisille dokumentaation kautta.

⁶⁷ Työryhmään kuului yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sekä niiden opiskelijoiden, korkeakoulujen arviointineuvoston sekä opetusministeriön edustusta. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana oli ENQAn Kimmo Hämäläinen (Opetusministeriö 2004, 6). Työryhmään ei kuulunut tutkimukseni Suomen osapuolista Helsingin yliopiston edustajia. Simola ja Rinne (2004) esittävät muistiota kohtaan rajua kritiikkiä, lähtien työryhmän suppeasta kokoonpanosta. Kritiikki on varsin osuvaa näkemyksellään siitä, että asiaa ei ole valmisteltu laajalta pohjalta: se osoittaa laadunvarmistuksen ymmärtämistä opetusministeriössä usein vain byrokraattisena toimenpiteenä, johon ei liity poliittisia intohimoja. Kritiikki ei ole täysin tarkkaa siltä osin, että kuten tässä tutkimuksessa huomataan, ei esimerkiksi Helsingin yliopistolla ole kovin paljoa työryhmän muistiota vastaan. Lisäksi muistio on tietysti käynyt lausuntokierroksella korkeakouluissa.

Jotta laatua voitaisiin esittää muille, täytyy toiminnan vaikuttaa objektiiviselta. Objektiivisuus taas vaatii (opetusministeriön mielestä jo objektiivisen) Korkeakoulujen arviointineuvoston irrottamisen opetusministeriön budjetista. Tällöin myös Korkeakoulujen arviointineuvosto tarvitsee oman laadunvarmistusjärjestelmän ja dokumentaation toiminnastaan oman objektiivisuuden todistamiseen ulkopuolisille. (Opetusministeriö 2004b, 42–43). Todistustaakka yltää näin kaikkialle. Kyse ei ole siitä, mikä toimija on objektiivinen, vaan siitä, mikä toimija on *todistetusti ja muodollisesti* objektiivinen.

Muistio kuvaa yhteyttä yliopistojen itsenäisyyden lisääntymisen ja laadunvarmistuksen välillä. Yliopistojen itsenäisyyden lisäämisen ohjaustarve on paikattu tulohajauksella, jonka yhtenä osa-alueena on laadunvarmistus (Ibid., 12–13). Sama toistuu yliopistojen itsenäisyydessä rakentaa laadunvarmistusjärjestelmä: korkeakouluilla on vapaus tehdä laadunvarmistusjärjestelmänsä omaan tarkoitukseen, mutta tällöin myös tarve todistaa sen toimivuus kasvaa. ”Kärjistäen voitaisiin sanoa, että mitä löyhempi ohjausote julkisella vallalla on korkeakouluihin nähden, sitä suurempi on tarve järjestää korkeakoulujen laadun arviointi ja -varmistus korkeakoulun ulkopuolisille, objektiivisiksi nähdylle tahoille” (ibid., 32). Yliopistojen tulee opetusministeriön mukaan siis olla joka tapauksessa ”julkisen vallan” ohjauksessa. Julkinen valta tarkoittaa tässä yhteydessä valtion instituutioiden valtaa, joka on näkemyksen mukaan ainoaa luotettavaa valtaa. Luotettavaa valtaa ei ole esimerkiksi yliopistojen autonomia, jota tulee valvoa. Autonomian monitulkintaisuus jatkuu samalla tavoin kuin edellisessä kehittämissuunnitelmassa. Autonomia on jotain, mitä yliopisto saa silloin kun opetusministeriön ohjausote kasvaa. Yliopistojen autonomia on tavallaan eri lailla muotoiltua opetusministeriön ohjausvaltaa, ei niinkään yliopistojen oman vallan kasvamista. Laadunvarmistus on tähän valvontaan kelpaava jokaiseen prosessiin ulottuva tekniikka.

Työryhmän kaavailemassa kansallisessa laadunvarmistusjärjestelmässä opetusministeriö ohjaa korkeakoulupolitiikkaa, Korkeakoulujen arviointineuvosto vastaa korkeakoulujen laadunvarmistuksen auditoinnista. Päävastuu järjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta on korkeakouluilla itsellään (Opetusministeriö 2004b, 46). Muistiossa esitetty laadunvarmistusjärjestelmä on Berliinin ministerikokouksen tavoitteiden mukainen. Laadunvarmistus on kokonaisvaltaista, jatkuvaa, dokumentoitua ja osa normaalia toimintaa. Laadunvarmistus kattaa kaikki korkeakoulun tehtävät ja siihen otetaan mukaan kaikki korkeakouluyhteisön jäsenet. Perustana on korkeakoulujen sitoutuminen laatu-

kulttuuriin. Järjestelmänä käytetään auditointia, ei akkreditointia.⁶⁸ Järjestelmien laadun takaa korkeakoulujen arviointineuvoston auditointi viiden–kuuden vuoden välein. (Ibid., 37–40.) Opetusministeriön akkreditoinnin ja auditoinnin määrittäminen eroaa ENQAn ja vuoden 2001 sekä Lumijärven ja Jylhäsaaren käsityksestä. ENQAlle (ks. 5.2) kaikki hyväksyvään tai hylkäävään tulokseen johtava arviointi on akkreditointia. Opetusministeriön (2004b, 35) näkemyksessä auditointi on korkeakoulujen omien laadunvarmistusmenetelmien arviointia – tällöin kyseessä ei ole puhdas akkreditointi, jota korkeakoulut vastustavat. Käsitteellinen määrittely nousee toistamiseen muistiossa tärkeään osaan: on tärkeää, että puhutaan siten, että kaikki voivat käsitteet hyväksyä. Jos opetusministeriö käyttäisi ENQAn suorasukaisempaa terminologiaa, voisi vastustus olla suurempaa.

Helsingin yliopisto vastasi opetusministeriön työryhmän muistioon lausunnollaan 14.5.2004. Pääosin lausunto, joka kokosi seitsemän tiedekunnan ja ylioppilaskunnan kantoja, oli myötämielinen opetusministeriön ehdotuksille. Liikkuvuutta ja tutkintojen vertailtavuuden varmistamista pidettiin syynä laadunvarmistuksen tarpeellisuudelle. Yliopiston lausunnossa toivottiin, että esitelty auditointi ei varmistaisi vain laadunvarmistuksen minimitasoa (sitä, onko olemassa dokumentoitu laadunvarmistusjärjestelmä) vaan katsoisi, että yliopisto toimii todella laatujärjestelmän mukaisesti. Lausunto vielä osoitti tärkeäksi arvioida myös muut toiminnot kuin koulutus. Lausunnossa korostetaan myös Helsingin yliopiston voimassaolevien käytäntöjen hyödyntämistä ja jopa niiden ottamista valtakunnalliseksi malliksi. (Rehtorin päätös 116/2004.) Yliopisto ei siis ainoastaan kannata opetusministeriön kaavailuja, vaan haluaisi viedä periaatteet syvälle kaikkeen yliopiston toimintaan laatujohtamisen ajattelun mukaisesti.

ENQAn (2005) eurooppalaisen laadunvarmistuksen periaatteiden ja suositusten julkaisemisen jälkeen Korkeakoulujen arviointineuvosto julkaisi oman yli vuoden valmistelussa olleen auditointikäsikirjansa. Käsikirja on laadittu yhdessä korkeakoulujen ja opiskelijoiden kanssa sekä ENQAn ohjeita hyödyntäen. (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2005, 4). Asiakirjassa on suoran viittauksen kautta vahvalla diffuusiolla mukana opetusministeriön työryhmämuistio, josta nostetaan esille kansallisen arvioinnin työnjako sekä työryhmän arvio Suomesta puuttuvasta Berliinin kokouksen tavoitteiden mukaisesta laadunvarmistusjärjestelmästä. (Ibid., 9–10.)

⁶⁸ Työryhmän perusteluista akkreditoinnin hylkäämiselle muun muassa sen epäsuosion vuoksi katso tarkemmin Hannele Salmisen (2004, 70), työryhmän sihteerin, raportti.

Laadunvarmistusta perustellaan jo aikaisemmissa Suomen ja Euroopan tason dokumenteissa monta kertaa esiintyneillä tekijöillä: ulkomainen luottamus, kilpailu ja eurooppalaisen yhteistyön tarpeet. Laadunvarmistus on korkeakoulujen oman edun mukaista ja toimii johtamisen apuna, tuottaa uutta tietoa, parantaa opiskelijan asemaa sekä auttaa vakuuttamaan ulkopuolisia koulutuksen laadusta ja lisäämään koulutuksen vetovoimaa. (Ibid., 3–6.) Luottamuksen varmistamiseksi arviointineuvoston tulee saavuttaa riippumattomuus päätöksenteossa ja rahoituksessa opetusministeriöstä (ibid., 27).

Auditointikäsikirja korostaa suomalaisen kehittävän arvioinnin merkitystä, mutta tunnustaa muutamia asioita heijastuneen eurooppalaisesta työstä kansalliseen järjestelmään. Näistä mainitaan erikseen opiskelijoiden intressi laatuun ja korkeakoulujen autonomia käänttöpuolenaan yhteiskunnallinen vastuu (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2005, 13). Arviointineuvoston näkemyksessä yhteiskunnallisen vastuun kytkeminen autonomiaan on ollut vieras suomalaiselle systeemille. Aikaa, jolloin tämä eurooppalainen heijastuma on tapahtunut, ei eritellä. Korkeakoulujen arviointineuvoston päätelmä on erilainen kuin mitä olen tutkimusmateriaalini perusteella osoittanut. Tulosohejaus ja autonomia ovat olleet yhteen kytkettyinä suomalaisessa systeemissä jo pitkään, ja eurooppalaisista virtauksista Suomeen on tarttunut vain laadunvarmistuksesta puhuminen tulosohejauksen sijaan.

Käsikirjan esittelemä auditointimalli ei juuri poikkea aikaisempien vuosien kehittävän arvioinnin mallista. Pari muutosta on silti tapahtunut. Peruselementit säilyvät samoina, mutta nyt tavoitteena on laadunvarmistusjärjestelmien auditointi. Arvioinnista viime kädessä vastuussa olevilta korkeakouluilta vaaditaan enemmän dokumentointia ja arvioinnin kriteerit ovat tarkempia. Dokumentointiin liittyen korkeakouluilla tulee esimerkiksi olla laatukäsikirja ja selkeitä mittarien tuloksia laadusta (ibid., 17). Auditoinnin kriteerit on myös eritelty selkeästi kaiken yliopiston toiminnan kattavaan matriisiin, jonka avulla eri osa-alueet (yht. kymmenen pääkohtaa) voidaan jakaa puuttuvaan, alkavaan, kehittyvään ja edistyneeseen laatujärjestelmään (ibid., 28–31). Matriisin osoittamalla logiikalla laatujärjestelmä saadaan ulotettua jokaiseen yliopiston toimintaan. Tällöin myös dokumentoinnista ja mittaristosta tulee varsin kattavaa.

Uutuutena käsikirjassa on auditoinnin seuraukset. Mikäli korkeakoulu ei läpäise auditointia, sille seuraa kaksi sanktiota⁶⁹. Ensimmäinen sanktio on se, että korkeakoulu joutuu uudelleen auditoitavaksi. Korkeakoulu ei myöskään pääse julkiseen Korkeakoulujen arviointineuvoston verkkosivuilla julkaistavaan hyväksytyjen korkeakoulujen rekisteriin, mikä on toinen sanktio. (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2005, 23.) Itse asiassa, vaikka arvioinnista puhutaan auditoinnin nimellä, on se esimerkiksi ENQAn mielestä akkreditointia hyväksytyjen rekisterin vuoksi. Poissulkeminen on myös varsin vakavaa: laatujärjestelmän puutteellisuus aiheuttaa sen, että korkeakoulu ei pääse hyväksytyjen rekisteriin mukaan, jolloin haluttu luottamus Euroopan ja maailman tasolla ei tule saavutetuksi.

Arviointineuvoston muistioon on tullut vaikutteita monelta suunnalta. ENQAn periaatteet ja suositukset sekä opetusministeriön laadunvarmistusmuistio ovat mukana vahvalla ja heikolla diffuusiolla. ENQAn näkemysten voidaan olettaa vahvistaneen ainakin opiskelijoiden roolin korostamista ja rekisteriajattelua; heikolla diffuusiolla voidaan ajatella olevan mukana dokumentaatio, laatukäsikirja ja mittareiden painotus. Opetusministeriöltä vahvalla diffuusiolla on omaksuttu ainakin kansallinen työnjako sekä tarve toimia Berliinin tavoitteiden saavuttamiseksi. Heikkoa diffuusiota voi nähdä opetusministeriön kanssa samanlaisissa auditoinnin ja akkreditoinnin sekä autonomian käsitteistössä.

Tärkeimpänä heikkona diffuusiona Euroopan tasolta pidän ajatusta yliopistojen lisääntyvistä velvollisuuksista. Yliopistojen tulee tuottaa dokumentaatiota luottamuksensa osoittamiseksi. Samoin eri ryhmien intressit tulee ottaa huomioon. Yhtä mittaa kokonaislaadun tulisi parantua. Keskeistä on toimijuussuhde: yliopistot ovat aktiivisia oman etunsa ymmärtäviä toimijoita, jotka toimivat ulkopuolisten vaatimusten mukaan. Vaatimukset taas asetetaan yhteistyössä eurooppalaisten yliopistojen ja laadunvarmistajien sekä opetusministeriön kanssa. Diskurssi on muuttunut arvioinnista tarkkoihin laadunvarmistusjärjestelmän matriisilla hahmotettaviin kriteereihin, jotka kertovat ennen kaikkea laadunvarmistuksen prosessin, ei laadun, tilasta..

Helsingin yliopiston hallinto arvioitiin vuosina 2004–2005 jo totutulla tavalla: ulkopuolisen paneelin ja itsearviointien yhteistyöllä. Laadunvarmistuksen kannalta, hallinnon arviointi antaa työhön muutamia suosituksia. Laatujärjestelmässä tulee ottaa huomioon yliopiston erikoisluonne ja mallit vaativalle hankkeelle tulisi hakea kansainvälisesti.

⁶⁹ Korkeakoulujen arviointineuvosto ei puhu suoraan sanktioista, mutta käytännössä ne ovat toimintaa ohjaavia rangaistuksia, joten sanan käyttö on perusteltua.

Samoin laatujärjestelmän luomista ei kannata aloittaa ”ilman selkeää halukkuutta ja päättäväisyyttä vaikeidenkin asioiden käsittelyyn.” (Hallinnon arviointiryhmä 2005, 20.) Laatujärjestelmän luonti ei ole Helsingin yliopiston näkökulmasta yksinkertainen ja ongelmaton asia, jonka voi luoda neutraalin byrokraattisen prosessin kautta. Yliopisto aikaisempien arvioiden tapaan kriittistä linjaansa arviointia ja laadunvarmistusta kohden. Kuitenkin toinenkin puoli, myöntäväisyys ja toteuttamisalttius, ovat aikaisemman tapaan mukana.

Yliopiston laatujärjestelmän toteutus aloitettiin rehtorin päätöksellä 28.2.2005, joka korosti hallinnon arvioinnin painotusten mukaisesti alhaalta ylös -periaatetta (Rehtorin päätös 052/2005). Päätöksessä on myös ENQAn ja Korkeakoulujen arviointineuvoston dokumenteista tutut henkilöstö- ja opiskelijaryhmien sitouttaminen, dokumentointi, läpinäkyvyys ja kattavuus.⁷⁰ Voidaan todeta siis heikko diffuusio arviointiorganisaatioilta.

Helsingin yliopiston sisäisessä muistiossa tarkastellaan yliopiston laadunvarmistuksen nykytilaa ja luodaan ”edellytyksiä systemaattiselle laadunvarmistukselle yliopistossa” (Virtanen 2005, 2). Laatujärjestelmää tarvitaan, jotta yliopisto voi saavuttaa strategisen tavoitteensa vakiinnuttaa paikkansa Euroopan johtavien yliopistojen joukossa. Laatutavoitteet ovat laajentuneet aikaisemmasta tutkimuksen ja opetuksen lisäksi myös yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen sekä hallintoon ja palveluihin. Erityisesti laadunvarmistuksessa tulee kiinnittää huomiota kotimaisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn varmistamiseen. Laatutyön tulisi myös keskittyä entistä enemmän toimintoihin (ml. työyhteisö ja infrastruktuuri) aikaisemman tulosten laadun tarkkailun sijaan. (Virtanen 2005, 2–3.) Muistiossa laatu nähdään Korkeakoulujen arviointineuvoston tavoin kaiken yliopistossa tapahtuvan toiminnan lävistävänä ajatteluna. Muistioon on tullut vaikutuksia vahvalla diffuusiolla Korkeakoulujen arviointineuvoston auditointikäsikirjasta ja opetusministeriön laadunvarmistuksen työryhmämuistiosta. Jälkimmäinen oli myös yksi syy, miksi laadunvarmistusta alettiin tarkemmin valmistella Helsingin yliopistossa (Virtanen 2006).

SWOT-analyysissa vahvuuksina pidetään muun muassa yliopiston johdon ja hallinnon elimien ja virkamiesten sitoutumista ja työskentelyä. Heikkouksina nähdään laatutyön hajanaisuus ja laatukulttuurin kehittymättömyys ja siihen sitoutumattomuus sekä laadunvarmistuksen vastustus. Mahdollisuuksissa laadunvarmistus parantaa koko organi-

⁷⁰ Laatujärjestelmä tulee päätöksen mukaisesti kattamaan tutkimuksen, koulutuksen, yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen sekä hallinnon ja tukipalvelut; eli käytännössä kaiken (Rehtorin päätös 052/2005).

saation toimintaa ja uhissa laatutyö halvaannuttaa luovuuden ja hautaa työhön. Heikkouksien ja uhkien muuttamisessa vahvuuksiksi ja mahdollisuuksiksi tärkeää on, että ”uhkakuvien sisältämät virheelliset menettelytavat eliminoidaan ja että heikkouksien korjaamiseen kiinnitetään erityistä huomiota.” (Virtanen 2005, 4.) Muistion antama vaikutelma on, että uhissa on kyse virheellisistä menettelytavoista ja laadunvarmistuksen väärin ymmärtämisestä. Laadunvarmistus tullaan joka tapauksessa toteuttamaan, joten kyse on enää kehittämisestä. Waltersin ja Haahrin havainto avoimen koordinaation menetelmän logiikasta toimii tässäkin yhteydessä: prosessin lähdettyä liikkeelle, kaikki kritiikki on olemassa olevan järjestelmän kehittämistä – ei esimerkiksi premissien kyseenalaistamista.

Laadunvarmistusta peilataan vielä erityisesti opetusministeriön *Korkeakoulutuksen laadunvarmistus* -muistiossa korkeakouluille asetettujen ehdotusten perusteella. Useimmat tavoitteet katsotaan jo saavutetun, mutta työtä tarvitaan vielä jatkossakin. Nostan tässä esiin muutaman seikan tavoitteista. Laatujärjestelmä nähdään kattavana ja joka puolelle ulottuvana. (Virtanen 2005.) ENQAn ohjeisiin suhteutettuna, Helsingin yliopiston laatujärjestelmä on laajempi, sillä se kattaa muutakin toimintaa kuin koulutuksen (Virtanen 2006). Yhteyksiä Eurooppaan ja eurooppalaisiin laatujärjestelmiin korostetaan. Laatutyö on päivittäistä ja esimerkiksi arvioiva elementti liittyy ”yksittäisiin opetustapahtumiin, jokaiseen tutkimussuoritteeseen, alueelliseen toimintaan ja asiantuntijapalveluihin sekä kaikkiin hallinnon ja tukipalvelutoimintoihin”, jolloin arviointihankkeet vain koostavat tätä tietoa (Virtanen 2005, 7). Laadunarvioinnit toteutetaan itsearviointien ja ulkopuolisten – usein kansainvälisten – arviointipaneelien yhteistyöllä (ibid., 9). Samoin kaikille yliopistolaisille annetaan mahdollisuus osallistua laatutyöhön. Lisäksi laadunvarmistusjärjestelmän jatkuvuus vaatii laatutyöhön sitouttamista palkitsemisin ja sanktioin. (Ibid., 5–9.) Lähtökohtana on kuitenkin olemassa olevien prosessien hyödyntäminen ja laadunvarmistuksen valjastaminen omaan käyttöön (Virtanen 2006). Helsingin yliopisto käyttää laadunvarmistuksen toteuttamisessa pehmeitä ja kovia keinoja. Pehmeisiin kuuluu laadukulttuurin istuttaminen kaikkiin toimintoihin ja henkilökunnan sekä opiskelijoiden mukaan ottaminen prosessien opettaminen laatutyöhön; koviin keinoihin sanktiointi ja palkitseminen. Laadunvarmistukselle ei myöskään enää nähdä jäävän opetusministeriön linjausten ja rehtorin päätöksen jälkeen vaihtoehtoja.

Vuonna 2006 kaikki kotimaan toimijat näyttävät olevan yksimielisiä laadunvarmistuksen tavoitteista, toteuttamisesta ja toteuttamistavoista. Opetusministeriön, korkeakoulujen arviointineuvoston ja Helsingin yliopiston virallisista kannoista on oikeastaan mah-

dotonta löytää merkittäviä eroavaisuuksia siitä, mitä laadunvarmistuksen tulisi olla. Kotimaan toimijoiden välillä on nähtävillä keskinäinen vahva diffuusio kronologisessa järjestyksessä. Samoin eroja on todella vaikea löytää jopa Euroopan tason dokumentteihin verrattuna: suomalaiset laadunvarmistuksen ohjeet ovat pääosin sen mukaisia ja jopa kattavampia, mitä ENQAn laatimat periaatteet edellyttävät.

Aikaisempi työ, jota Suomessa tehtiin tulosohjauksessa ja arvioinnissa loi hyvän pohjan laadunvarmistuksen leviämislle. Leviämistä vahvasti Suomen toimijoiden läheiset keskinäiset yhteydet, ja varmaa on, että valitsemani viitekehys ei ole onnistunut havaitsemaan kaikkia diffuusion esiintymiä. Empiirisesti todentamattomien yhteyksien johdosta voidaan nähdä yleinen heikko diffuusio, jossa kaikki toimijat kehittyvät laadunvarmistusajattelussa samaan tahtiin kohti kansainvälistä laadunvarmistuksen mallia: tulosohjauksesta laatuun ja siitä edelleen laadunvarmistukseen, tuloksista prosesseihin, kausittaisuudesta kattavuuteen. Tässä laadunvarmistuksen rekeä vetävässä troikassa Korkeakoulujen arviointineuvosto ja Helsingin yliopisto kulkevat miltei rinta rinnan edessä ja opetusministeriö hieman taaempaan. Kaikista toimijoista Korkeakoulujen arviointineuvosto tuo eniten myös kansainvälisiä vaikutteita mukaan toimintaan.

Heikosta diffuusiosta, kansainvälisistä vaikutteista ja yhteisestä perinteestä johtuen kielenkäyttö ja keskeiset ajatukset ovat kaikilla Suomen toimijoilla samat. Ajattelun kehityksessä yhtä aikaa, siirtyminen aina kehittyneempään ja kehittyneempään laadunvarmistusjärjestelmään tuli mahdolliseksi. Esimerkiksi tulosohjaus toi laadun käsittelyn, jonka seuraava askel oli laadunvarmistus. Akkreditoinnin käsittäminen ja käsitteellistäminen sellaiseksi, jota Suomessa ei tehdä, mahdollisti paremman yhteistyön kaikkien osapuolten välillä, vaikka joidenkin toimijoiden mielestä Suomen auditointimalli saattaisi itse asiassa olla akkreditointia. Korkeakoulujen arviointineuvosto teki myös tulkkaus ja käännöstyötä kansainvälisen laadunvarmistusmallin sopeuttamisessa Suomen oloihin, esimerkiksi ENQAn ohjeiden tulkinnan kautta.

Jotta päästään syvällisemmin mukaan käsitteiden eroihin pitää siirtyä tutkimaan sanojen ja ajattelumallien merkityksiä ja niiden kehittymistä.

6.5 Tuloksista laatuun – valvonnasta ohjaukseen

Tarkastellun reilun kymmenen vuoden aikana Suomessa Helsingin yliopistoon kohdistettu ohjaus ja yliopiston toiminta kokivat ajattelumallin muutoksen, joka loppujen lopuksi alkoi vaikuttaa myös toimintaan. Muutoksen sydämessä ovat erilaiset käsitteelli-

set kytkennät. Käsitteiden muutosta selittää eurooppalainen kehityskulku, jonka yleiset linjat sopivat hyvin aikaisempaan suomalaiseen ajatteluun. Kehityskulku noudatti innovaatioiden diffuusion mallia.

Laman aikainen tuloksellisuuden ja arvioinnin kytkeä säilyi opetusministeriön ajattelussa koko tutkimusjakson ajan. Kun puhe siirtyi laatuun tuloksellisuuden sijasta 1990-luvun puolivälissä, opetusministeriö jatkoi kustannus-laatu-näkökulman ylläpitoa. Laatu on opetusministeriölle ennen kaikkea ohjauksen väline. Helsingin yliopisto ja Korkeakoulujen arviointineuvosto ottivat laadunvarmistuksen vastaan uudempana innovaationa eikä niinkään vanhan tulosohjauksen jatkeena. Arviointineuvoston tehokkaasta diffuusioagenttina toimimisesta ja kanavoinnista johtuen yliopisto omaksui nopeasti kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin. Tämä tapahtui jo ennen Bolognan julistusta. Helsingin yliopisto ja Korkeakoulujen arviointineuvosto ottivat kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin käyttöön 1990-luvun lopussa ilman opetusministeriön suoraa vaikutusta (tai vahvaa diffuusiota). Opetusministeriö korosti toki tulosohjausta ja arviointeja sekä laatua ja ohjausta, mutta kansainvälinen laadunvarmistuksen malli ei kuulunut opetusministeriön agendalle. Laadunvarmistuksesta puhuivat ensin muut kuin opetusministeriö. Liikkeellelähtö kansainvälisen mallin mukaiseen laadunvarmistukseen tapahtui yleisen eurooppalaisen liikkeellelähdön kanssa samaan aikaan ennen Bolognan julistusta.

Bolognan julistuksen jälkeen opetusministeriö korosti voimakkaasti kansainvälistymistä. Bolognan julistuksen jälkeisen ajattelun suurin muutos oli kansainvälistymisajattelun mukanaan tuoma eurooppalainen tilannekuvaus (eli foucault'laisittain totuus) globaalista korkeakoulujen kilpailusta ja sen aiheuttamasta epäluottamuksesta. Helsingin yliopisto ja Korkeakoulujen arviointineuvosto omaksuivat sen kansainvälisen diffuusion kanavia pitkin laadunvarmistusajattelun pohjana. Opetusministeriölle laadunvarmistuksessa tehokkuus-ajattelu säilyi edelleen pohjavirtana ja yliopistojen autonomia näkyi lähinnä ohjauksen sivujuonteena. Samalla korkeakoulujen arviointineuvosto ja Helsingin yliopisto syvensivät kansainvälisen mallin soveltamista ja toivat mukaan lisää prosessinäkökulmaa. Opetusministeriön rahoituskytkös ja laadunvarmistuksen syventyminen prosesseihin pitivät yllä yliopiston huolta autonomian vähenemisestä. Tämä saattoi saada yliopiston ajamaan laadunvarmistusta jopa enemmän perustuen jo lama-ajalta tuttuun toiveikkuuteen siitä, että instituutio saa muutoksissa lisää päätösvaltaa omiin asioihinsa.

Vuodet 2004–2005 merkitsivät kansainvälisen laadunvarmistusmallin käytännön sovel-
lusten lopullista läpimurtoa. Kehitys oli täysin synkronista Euroopan tapahtumisen
kanssa. Kokonaisuudessaan kyseessä ei ole siis vahva diffuusio Euroopan tason doku-
menteista muuten kuin pienin osin, jotka on edellä eritelty, vaan heikko diffuusio, jossa
kehitys on samanaikaista kahdessa systeemissä. KKA:n ohjeissa ja niihin perustuen
Helsingin yliopistolla laatujärjestelmä on kattavampikin, mitä ENQA vaatisi. Suomessa
ei kopioitu ENQAn laadunvarmistuksen ohjeita, vaan otettiin niistä vaikutteita omaan jo
vuosia kehitelyyn systeemiin joka oli pääosiltaan miltei identtinen ENQAn järjestelmän
kanssa. Mahdollisesti Suomesta tihkui vaikutteita myös eurooppalaisiin järjestelmiin.
Laadunvarmistuksen vahva diffuusio on tapahtunut aikaisemmin jo ennen Bolognan
julistusta. Laadunvarmistuksen käyttöönotossa olivat aktiivisia ennen kaikkea Helsingin
yliopisto ja Korkeakoulujen arviointineuvosto. Opetusministeriö taas keskittyi kiinnit-
tämään laadunvarmistuksen osaksi yliopiston autonomian valvontaa. Samalla laadun-
varmistuksen yhteys tehokkuuteen säilyi. Vedungin havainto laman ja arvioinnin yhtey-
destä voidaan nyt laajentaa laadunvarmistukseen ja tehokkuuden ajatuksen säilymiseen
korkeakoulujen ohjauksessa.

Autonomian käsitteellistämisen logiikka ansaitsee tässä vielä tarkemman käsittelyn.
Universitas renovatan aikana Helsingin yliopistossa ajateltiin tulosjohtamisen tuovan
lisää keinoja määritellä omaa toimintaa. Autonomian katsottiin vahvistuvan, mutta sii-
hen liittyi myös tarkemman raportoinnin taakka. Muutokset nähtiin mahdollisuuksina
lisätä yliopiston päätösvaltaa omista asioista. Kuten edellä on todettu, laadun korosta-
minen ja siihen liitetty opetusministeriön lama-ajalta periytyvä tuloksellisuusajattelu
vaikuttivat 1990-luvun lopulta lähtien. Samoin yliopiston näkemys autonomian lisään-
tymisestä uusissa ohjausmenetelmissä säilyi.

Puhumalla laadusta yliopisto voitiin asettaa arvioitavaan asemaan, jossa yliopiston laatu
objektivoidaan asiantuntijuuskoneiston – eli tätä tarkoitusta varten institutionalisoitujen
laadunvarmistajien – tarkkailtavaksi. Objektivoinnin lisäksi yliopisto asetetaan omista-
maan vastuu laadustaan (”valtuuttaminen”). Yliopiston on ikään kuin pakko jatkuvasti
todistaa, että se on oikeasti toimiva ja hyvä organisaatio. Koska yliopisto on itse jäävi
osoittamaan laatuaan, tulee sen arvioinnin tehdä ulkopuoliset. Ensimmäisen kerran ul-
kopuoliset arvioijat olivat mukana Helsingin yliopiston tutkimuksen arvioinnissa vuon-
na 1999, eli kansainvälisen laadunvarmistuksen liikkeellelähdön jälkeen. Yliopiston
laadun todistustaakka kasvoi johtuen epäluottamuksesta, jota ei nähty tulleen suomalai-
sesta kontekstista, vaan se ulkopuolelta globaalista kilpailusta. Globaali kilpailu hyväk-

syttiin yhteiseksi totuudeksi samanaikaisesti eurooppalaisen valtavirran kanssa eli vuoteen 2001 mennessä.

Autonomiasta puhuminen olettaa, että ainoa luotettavaksi oletettava toimija Suomen kentällä on valtiovalta eli tutkimukseni asetelmassa opetusministeriö. Opetusministeriön ei tarvitse osoittaa luotettavuuttaan, vaan opetusministeriö voi asettaa vaatimuksia luotettavuuden osoittamisesta sekä yliopistolle että niiden arvioijille. Tärkeänä menetelmänä tässä luotettavuuden osoittamisen vaatimisessa on käsitteelliset työkalut kuten autonomia, ohjaus, laatu ja kilpailu. Autonomia on opetusministeriölle jotain joka kulkee käsi kädessä ohjauksen kanssa. Ohjaus ei tässä diskurssissa tavallaan ole valtaa, se on neutraaliksi hallinnoksi naamioitua sellaista. Loppukädessä laadunvarmistus näyttäytyy ohjauksena eikä niinkään valtana. Autonomia onkin loppujen lopuksi sen kaltaista autonomiaa, mihin Foucault viittaa puhuessaan vapaista subjekteista. Subjektilla on tietynlainen vapauden illuusio, mutta oikeastaan ohjausvaikutus voi olla jopa suurempi kuin mitä se oli ennen annettua vapautta. Ohjauksen mekanismina toimii laadunvarmistus, joka on hienosyisempi menetelmä kuin tulosohtaus. Laadunvarmistuksen tavoite eli kaiken lävistävä laatu pysyy aina tavoittamattomissa, mikä takaa jatkuvan ohjauksen joka puolella organisaatiota. Kaiken taustalla on kilpailu, joka oikeuttaa epäluottamuksen, jonka vuoksi laatu on varmistettava.

Kootakseni yhteen Suomen tason havainnot, vastaan kysymykseen: Miksi laadusta tuli suomalaisessa korkeakoulumaailmassa seurannan alainen asia? Laadunvarmistuksen voittokulkua Suomessa voidaankin selittää monilla tutkimuksestani kumpuavilla seikoilla:

1. Laadunvarmistus on järjestelmällisesti kytketty autonomian käsitteeseen. Yliopisto haluaa autonomiaa, joten sen kannattaa tavoitella myös laadunvarmistusta. Opetusministeriön näkökulmasta autonomia taas on taloudellinen ohjauksen väline.
2. Laadunvarmistus on innovaatio, joka leviää liikkeellelähdon jälkeen pysähtymättä diffuusion yleisen teorian mukaisesti. Diffuusion kanavana toiminut Korkeakoulujen arviointineuvosto on tehokkaasti levittänyt laadunvarmistuksen innovaatiota yliopistolle vertaisryhmien kautta. Sama kuvio lienee toistunut uudelleen yliopistossa sisäisesti. Onkin ollut havaittavissa heikko diffuusio Suomen ja Euroopan tason toimijoiden kehityksessä.

3. Korkeakoulujen arviointineuvoston perustamisen jälkeen laadunvarmistus vaikiintui Suomessa. Tämä tarkoittaa yksinkertaisesti arviointineuvoston oman tarkoituksensa toteuttamista: laadunvarmistuksen kansainvälisten mallien kanavoitua ja laadunvarmistuksen institutionalisointia.
4. Suomen toimijat ovat ahkerasti pyrkineet olemaan mukana eurooppalaisessa kehityskulussa ja ottaneet mallia kansainvälisen laadunvarmistuksen aikaisista omaksujista. Eurooppalaisen avoimen koordinaation mekanismien toimivuus nousee esille monissa muutosten perusteluissa. Tärkeimpänä pontimena, joka omaksuttiin eurooppalaisista trendeistä, oli kansainvälisen korkeakoulutuksen kilpailun ajatus.
5. Laadunvarmistuksen idea on helposti omaksuttavissa, ja sen toiminta tuottaa ainakin näennäistä läpinäkyvyyttä hierarkiassa ylemmällä taholla oleville. Laadunvarmistuksen objektivoiva mekanismi osoittaa näennäisen helposti mittareilla ja numeroilla organisaation kulloisenkin tilan. Tämä tieto taas tuntuu hyödylliseltä erityisesti päätösvastuussa oleville, jotka pystyvät valvomaan koko organisaatiota yhdellä silmäyksellä. Opetusministeriö onkin ajanut laadunvarmistusta innokkaasti jo 1980-luvulta periytyvän tulosohjauksen täydentäjäksi.
6. Opetusministeriö ja Korkeakoulujen arviointineuvosto varoivat kytkemästä laadunvarmistusta akkreditoinnin käsitteeseen, mikä oli Helsingin yliopiston vastustama menettely. Laadunvarmistus kytkettiin auditointiin.
7. Yliopiston johto ja henkilökunta eivät halua (tai voi) käsitteellisesti vastustaa laatua, sillä laatu on ollut koko ajan yliopiston omissa intresseissä, jopa ennen kuin opetusministeriöllä. Helsingin yliopisto onkin suhtautunut laadunvarmistukseen kriittisesti, mutta myöntävästi.

Kokonaisuudessaan voidaan nähdä, että 1990-luvulta alkanut siirtymä tuloksista laatuun ja tulosohjauksesta laadunvarmistukseen on pystynyt näyttämään edulliselta kaikille osapuolille. Bolognan prosessin myötä eurooppalainen valtavirta on nopeuttanut mallin diffuusiota ja pystynyt tarjoamaan valmiiksi muotoiltuja jäsenyyksiä totuudesta, oikeasta ja vallasta.

7 PÄÄTELMÄT

”Laadun aurinko’, hän kirjoitti, ’ei kierrä meidän olemassaolomme subjekteja ja objekteja. Se ei vain passiivisesti valaise niitä. Se ei ole mitenkään alisteinen niille. Se on luonut ne. Ne ovat alisteisia sille!’

Ja siinä vaiheessa, kun hän tuon kirjoitti, hän tiesi saavuttaneensa jonkinlaisen ajattelun huipentuman, jota hän oli alitajuisesti tavoitellut jo pitkään.” (Pirsig 1974/1994, 261)

Tutkimukseni tarkoitus oli tarkastella kriittisesti keskeisten toimijoiden kautta laadunvarmistuksen eurooppalaista ja suomalaista valtakysymystä innovaatioiden leviämisen ja luodun laadunvarmistusjärjestelmän näkökulmasta.

Asetin tutkimusongelmaa ”miten laadusta tuli yliopistoissa tarkkailtava jokapäiväinen asia Bolognan prosessin aikana?” tarkentaakseni kaksi erillistä tutkimuskysymystä:

- Miten laadunvarmistusajattelu on levinnyt Euroopassa ja Suomessa?
- Miten laadunvarmistusajattelun leviäminen on muuttanut valta-asetelmia keskeisten korkeakoulupoliittisten toimijoiden kesken?

Tässä pääluvussa yhdistän päälukujen 5 ja 6 havainnot sekä vastaan näiden havaintojen perusteella asetettuihin kahteen tutkimuskysymykseen ja nämä kokoavaan tutkimusongelmaan. Peilaan havaintoja luvussa 3.4 tiivistettyyn valta–diffuusio-asetelmaan. Aloitan siitä, miten prosessi on edennyt ajassa diffuusioteorian näkökulmasta, jolloin saadaan vastaus ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Tämän jälkeen lähestyn asiaa foucault’laisesta valtanäkökulmasta, jolloin vastaan jälkimmäiseen tutkimuskysymykseen. Ennen vastaamista tutkimusongelmaan käyn keskustelua aikaisemman tutkimuksen havaintojen kanssa ja pohdin laadunvarmistusjärjestelmän seurauksia eurooppalaisessa ja suomalaisessa korkeakoulumaailmassa.

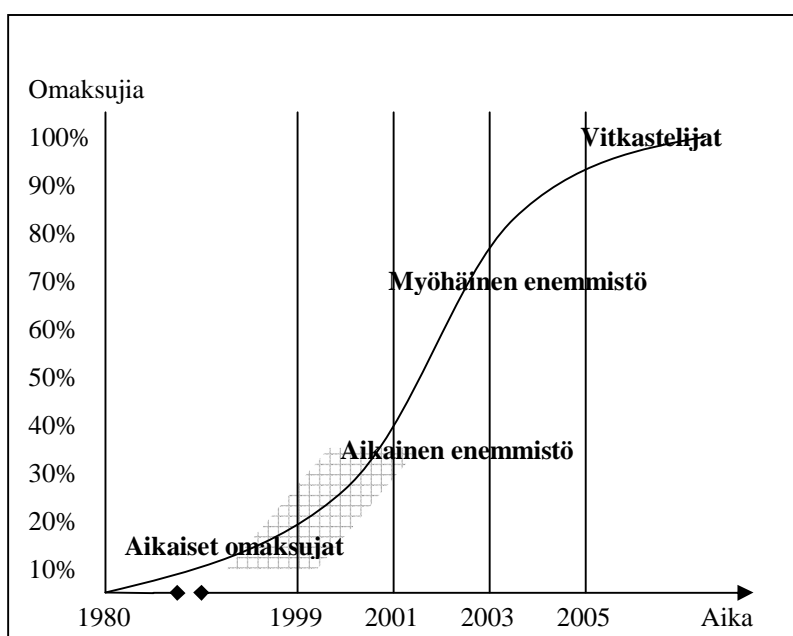
7.1 Havainnot valta–diffuusio-asetelmassa

Laadunvarmistuksen diffuusio osoittautui tutkimuksessani sosiaalisiin normeihin (oikeaan) ja näin valtaan vaikuttavaksi innovaatioksi. Innovaatioiden diffuusion perustana toimii viitekehyksessä esitetty havainto siitä, että

sosiaalisiin normeihin vaikuttavan innovaation diffuusion liikkeellelähdön jälkeen valtarakenteen muutosta on miltei mahdoton pysäyttää.

Kansainvälisen laadunvarmistusmallin diffuusio eteni suurin piirtein samaa tahtia Suomessa ja Euroopassa. Tästä pääteltiin, että diffuusio Suomen ja Euroopan tason välillä oli heikkoa, sillä ei voitu osoittaa kanavia sosiaalisten systeemien välillä. Lisäksi ajallinen tarkastelu ei tukenut tätä väitettä, koska laadunvarmistuksen ajatukset olivat Suomessa jo tuttuja ennen kuin ne löivät itsensä läpi laajemmin Euroopassa. Osa suomalaisesta laadunvarmistuksesta kehitettiin tai sovellettiin paikallisesti, ja osa levisi diffuusiolla kansainvälisistä virtauksista moninaisia reittejä pitkin. Ei voida myöskään osoittaa, että Suomi olisi ollut aikaisen omaksujan asemassa, vaikka Suomen aikaisempi tulosjohtamisen perinne loi pohjan muualta tuodun laadunvarmistuksen leviämislle. Kuvio 2 hahmottelee karkeasti laadunvarmistuksen diffuusion ajallisen edistymisen Suomen ja Euroopan keskeisten korkeakoulutuksen toimijoiden kesken Bolognan prosessissa.

Kuvio 2. Diffuusiokäyrä Bolognan prosessin laadunvarmistuksen omaksumisesta Euroopassa ja Suomessa suhteutettuna ajallisesti Bolognan (1999), Prahan (2001), Berliinin (2003) ja Bergenin (2005) ministerikokouksiin.



Samaa kuviota voidaan käyttää sekä Suomen että Euroopan tasojen havainnointiin, sillä kehityskulku oli heikon diffuusion vuoksi samanaikaista. Tulee huomata, että erityisesti yliopistojen osalta käyrä kuvaa vain johtoportaan ja ylemmän virkamiehistön innovaation omaksumista. Käyrä on myös painottunut osapuolista yliopistojen laadunvarmistuksen omaksumiseen, mistä oli tutkimukseni materiaalista eniten tietoja saatavissa. Muiden toimijoiden osalta käyrä ei ole niin tarkka, mutta on perusteltua ajatella yliopistojen näyttelevän tässä kuvaajassa pääosaa, sillä ne ovat kuitenkin toimijoista ne, jotka ottavat laadunvarmistuksen käytännössä toimintaan. Bolognan prosessiin osallistujien määrä kasvoi koko ajan, joten omaksujiksi kuviossa hahmotetaan koko tämänhetkinen Bolog-

nan prosessin osallistujajoukko, eli käytännössä koko Euroopan keskeiset korkeakoulumaailman toimijat.

Bolognan julistuksen aikoihin vuonna 1999 laadunvarmistuksen liikkeellelähtö (merkitty kuvioon varjostuksella) oli jo saavutettu sekä Suomen että Euroopan keskeisten toimijoiden parissa. Kuitenkin ensimmäiset laadunvarmistuksen mallit otettiin käyttöön Euroopassa mahdollisesti jo 1980-luvun puolella. Kuvitteelliseksi nollapisteeksi kuviossa onkin valittu vuosi 1980. Suomen tasolla liikkeellelähtö oli samanaikaista Euroopan tason kanssa, eli se tapahtui ennen Bolognan julistusta. Myös myöhäisen enemmistön innovaation omaksumisen jakso osuu eurooppalaisen kanssa samaan aikaan, eli noin vuoteen 2005, jolloin laadunvarmistuskriteereistä saatiin aikaan jonkinasteinen konsensus. Kuvion karkeaa mallinnusta hyväksi käyttäen nähdään havainnollisesti, että laadunvarmistuksen liikkeellelähdön aikaansaaminen vaati reilun vuosikymmenen työn, mutta kun liikkeellelähtö tapahtui, saattoi innovaatio levitä niinkin suurella alueella kuin Eurooppa hyvin nopeasti ja vääjäämättä kohti yhteisiä menettelytapoja (normitusta).

Aikaisten omaksujien ideoita kanavoivat kansainväliset järjestöt (esim. OECD) ja paikalliset laadunvarmistajat (Korkeakoulujen arviointineuvosto). Myös EU rahoitti diffuusion kanavia tukemalla ENQAa ja Trends-raportteja.

Aikaisemmin varsin nopealta leviämishavainnolta tuntunut Trends III:n (2003) väite laadunvarmistuksen omaksumisesta 80 % korkeakouluinstituutioita näkyikin diffuusion teorian mukaisena innovaation leviämisenä.⁷¹ Mielenkiintoinen kokonaiskuvaan sopiva yksityiskohta on ENQAn perustaminen vuonna 2000 eli juuri liikkeellelähdön aikana. ENQAn vertaaminen katalyyttiin tuntuukin varsin osuvalta sillä erotuksella, että tässä tapauksessa katalyytti osallistuu itse aktiivisesti reaktioon, vaikka haluaisikin itsensä nähdä neutraalina toimijana.⁷²

Diffuusion estämätön eteneminen liikkeellelähdön jälkeen osoitti sen, että laadunvarmistusta olisi kehitetty ilman Bolognan prosessiakin. Bolognan prosessin käynnistyttyä laadunvarmistuksesta kuitenkin muodostui olennainen osa sitä. Nämä kaksi kehityskulkua siis kohtasivat ja myös vahvistivat toisiaan.

⁷¹ Kuvion vuoden 2003 viiva voisi olla perustellusti myös hieman vasemmalla, johtuen siitä, että vain noin 66 % korkeakoulujen johtajista kannatti Bolognan prosessia, vaikka 80 % instituutioita laadunvarmistus olikin käytössä.

⁷² Katalyytti kiihdyttää kemiallista reaktiota läsnäolollaan, muttei kuitenkaan kulu reaktiossa, vaikka siihen osallistuu.

Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen laadunvarmistuksen leviämisestä voidaan nyt kootusti vastata seuraavasti: **laadunvarmistus on levinnyt sekä Euroopassa että Suomessa yhtäaikaisesti diffuusion perusdynamiiikan mukaisesti. Näiden kahden tason välillä on näin havaittavissa ainoastaan heikko diffuusio. Toisin sanoen, Suomen tason toimijat eivät ole todistettavasti omaksuneet laadunvarmistuksen innovaatiota tarkastelussa olleilta Euroopan tason toimijoilta eivätkä päinvastoin. Sen sijaan tärkeitä diffuusion lähteitä ovat olleet kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin aikaiset omaksujat osin kansainvälisten organisaatioiden kanavoimana ja kanavien rahoituksen avulla. Omaksujia molemmilla tarkastelutasoilla ovat olleet opetusministerit, jotka lähtivät mukaan aavistuksen muiden toimijoiden jälkeen; laadunvarmistuselimet, jotka ovat vaikuttaneet kansainvälisten organisaatioiden lisäksi diffuusion kanavina ja olleet merkittävässä osassa kansallisen diffuusion edistämässä sekä yliopistojen johtotehtävissä toimivat, jotka ovat omaksuneet laadunvarmistuksen nopeasti, vaikka heidän johtamansa instituutio ei kokonaisuudessaan sitä aina hyväksyisikään. Laadunvarmistuksen yhdenmukaistumiseen on vaikuttanut Bolognan prosessi, joka ei ole kuitenkaan ollut laadunvarmistuksen liikkeellepaneva voima.**

Diffuusion selitysvoimaa parannettiin tässä tutkimuksella vallan käsitteellä, joka määriteltiin seuraavasti:

Valta on monimutkainen strateginen tilanne eri toimijoiden välillä. Vallitsevan tilanteen muuttaminen vaatii yhteisten totuuksien ja normien muuttamista. Valta toimii aina kiinteässä suhteessa oikeaan ja totuuteen. Strateginen tilanne näyttäytyy käytännössä toimijoiden rooleina ja tehtävinä yhteisessä kokonaisuudessa.

Suurin piirtein ennen vuotta 2001 eurooppalaisen laadunvarmistuksen tulevaisuus oli hahmottomatta. Laadunvarmistus oli innovaationa ohittanut jo lähtökynnyksen, mutta yleinen eurooppalainen koordinointi laadunvarmistuksesta ei ollut selvillä. Laadunvarmistuksen koordinoinnissa oli järjestetty tarkastelemieni toimijoiden osalta vuodesta 1997 lähtien yhteistyötä eri yhteyksissä. Yksi näistä yhteistyöfoorumeista oli Bolognan kokous 1999.

Ennen vuotta 2001 yhteinen totuus ei ollut saavuttanut keskeisiä toimijoita. Tämän vuoksi valtatilanne oli avoimempi ja vaikutusalttiimpi uusille innovaatioille. Innovaatio, kansainvälisen laadunvarmistuksen malli, jota oli levitetty jo vuosikymmen, muodosti

liikkeellelähtönsä aikana Euroopassa liiton globaalien kilpailun kiristymisen ajatuksen kanssa. Tämä mahdollisti sen, että laadunvarmistusta lähdettiin kehittämään erityisesti eurooppalaiselta, ei kansalliselta perustalta. Laadunvarmistuksen diffuusion ja Bolognan prosessin erillisyyden kannalta tärkeää: laadunvarmistus olisi edistynyt Euroopan yliopistoissa joka tapauksessa, mutta Bolognan prosessin vuoksi yhteisestä koordinaatiosta tuli voimakkaampaa.

Suomen tilanne antaa tästä loistavan esimerkin. Kansainväliset virtaukset laadunvarmistuksessa olivat saapuneet maahan ennen Bolognan julistusta. Opetusministeriö pystyi kytkemään niiden hyödyt omaan ajatteluunsa, jonka pohja oli lama-aikaisessa tulosohjauksessa. Korkeakoulujen arviointineuvoston ja opetusministeriön kielenkäytössä Eurooppalainen kehityskulku otettiin nopeasti mukaan. Suomessa eurooppalaisesta trendistä, joka pohjasi taas yhteiseen totuuteen kansainvälisestä kilpailusta, tuli perustelu uusille muutoksille ja laadunvarmistuksen tiukemman ohjauksen ulottamiselle Helsingin yliopistoon.

Havainto tuottaa yhden tärkeän käsitteellisen dekonstruktion: ”Euroopan tasolta” tulevien vaikutteiden erottelu on harhaa. Eurooppalaisten virtausten lähteenä ovat kansalliset toimijat. Euroopan virtauksia ei päätetä esimerkiksi EU:n komissiossa, vaan eurooppalaiset valtiot luovat niitä. Laadunvarmistuksen tapauksessa Suomen esimerkissä, kansainväliset virtaukset (esim. OECD:n USA:sta omaksuma) saapuivat ensin paikallisesti Suomeen, jonka jälkeen ne otettiin käyttöön yhteisessä totuudessa Euroopan tasolla. Tästä todistaa yllä diffuusion avulla tarkasteltu vaikutussuhde. Ajatus Euroopan koostumisesta sen valtioista tuntuu hyvin triviaalilta, mutta ajatus ”eurooppalaisten” ja ”kansainvälisten” ideoiden tuonnista on vakiintunutta ajattelumallia, jota käytetään asioiden perusteluissa korkeakoulupolitiikassa.⁷³ Dekonstruoida tulisi myös ajatus innovaatioiden ”tuonnista” johonkin, sillä valtiot ovat aktiivisia uusien ideoiden omaksumisessa ja kehittämisessä.

Totuuden muokkaantuminen Euroopassa ja Suomessa vaikuttivat siihen, että eri toimijat pystyivät vakiintumaan rooleihinsa uudessa tilanteessa. Yleisesti ottaen molemmilla tarkastelutasoilla laadunvarmistajat profiloituivat laadunvarmistuksen diffuusion liikkeellelähtövaiheessa objektiivisiksi välittäjiksi, yliopistot osin kriittisiksi mutta aktiivisiksi laadunvarmistuksen kehittäjiksi autonomiaa tavoitellessaan ja opetusministerit

⁷³ Tästä yksinkertaistavasta ajattelumallista ei ole täysin tässäkin tutkimuksessa pystytty yksinkertaistusten nimissä luopumaan (vrt. pääluku 4).

reaktiivisiksi linjaajiksi.⁷⁴ Laadunvarmistajien ja yliopistojen yhteistyö vahvisti opetusministeriöiden asemaa, eikä opetusministereillä ollut asiaan tarvetta puuttua. Yliopistot puolestaan ”hyväksyivät” totuuden ja korostivat samaan hengenvetoon autonomiansa ja rahoituksensa tärkeyttä, joiden oletettiin lisääntyvän. Suomessa laman aikaisten kytkösten vuoksi opetusministeriön painotus säilyi kuitenkin tehokkuudessa: laatua pystytään lisäämään ja itse asiassa juuri sen vuoksi rahoitustakaan ei tarvitse juuri lisätä.

Kansainvälisen laadunvarmistusmallin levitessä laadunvarmistajat organisoituivat Euroopan tasolla ENQAksi ja Suomessa korkeakouluneuvostosta kuoriutunut Korkeakoulujen arviointineuvosto seurasi ja mukautui kansainvälisiin trendeihin. Suomen kontekstissa Korkeakoulujen arviointineuvoston aikaisemmin varmistamia toimintoja siirrettiin tai ”valtuutettiin” prosessinäkökulman avulla yliopistoille ja arviointineuvosto saattoi siirtyä valvomaan laadunvarmistuskoneiston toimintaa. Euroopan tasolla tapahtui samansuuntainen kehitys. Autonomiset laadunvarmistuselimet, jotka lajittelevat yliopistojä ja hyväksytyihin ja hylättyihin, ovat tulleet itsestäänselvyyksiksi koko Euroopassa, eikä niiden yliopistojen itsenäistä läpivalaisua tarkkailevaa ja joskus rankaisevaa toimintaa enää kyseenalaisteta. Laadunvarmistus muodostui eurooppalaiseksi oikeaksi ennen Berliinin kokousta 2003. Kansallisella tasolla tämä normitus näkyi samaan aikaan tärkeiden ohjeasiakirjojen julkistamisena 2004–2005.

Yliopistojen tehtäväksi muotoutui itsensä kehittäminen. Yliopistot sitoutuvat laatujärjestelmillään jatkuvaan kehittämiseen, ja erityisesti kehittämisen osoittamiseen. Toiminnan kehittäminen ei tietystikään ole yliopistoille vastenmielistä, eikä sen osoittamistakaan voi katsoa vastenmieliseksi toiminnaksi. Laadunvarmistuksen lisääminen pyritään yliopistoissa valjastamaan autonomian kasvattamiseen ja todelliseen toiminnan kehittämiseen. Jatkuva kehittäminen laadunvarmistuksen muodossa on pakko tehdä, ja se yliopistot yrittävät tällöin tehdä sen yliopiston toimintaa tukevasti.

Yliopistojen osalta voi kuitenkin olettaa, ettei 1990-luvun puolivälissä ollut aavistusta siitä, mihin esimerkiksi arvioinnin korostaminen johtaa. Euroopan tasolla EUA innokkaasti halusi laadunvarmistuksen mukaan Bolognan julistukseen ja Suomen tasolla laadunvarmistus ja sitä ennen arviointi toivotettiin tervetulleeksi. Nyt, kymmenen vuotta myöhemmin, käsillä on yliopistoissa laadunvarmistuksen tarkkailu, kaikkien prosessien

⁷⁴ Opetusministeriöiden reaktiivista ja linjaavaa asennetta korosti valittu empiirinen aineisto. Aikaisin asiakirja oli esimerkiksi yliopistojen Magna Charta, jolloin nämä näyttäivät aloitteellisemmilta kuin muut toimijat.

dokumentointi ja valmisteilla oleva Euroopan laajuinen rekisteri. Strateginen valtatilanne on muokkaantunut Euroopassa ja Suomessa uudestaan: laadunvarmistukselle on asetettu uusia kriteerejä, sitä valvovat kohtuullisen uudet toimijat eli laadunvarmistuselimet ja laadun todistaminen on tiukasti sidottu yliopiston identiteettiin autonomian kautta. Strategisen valtatilanteen uutta luonnetta ei kukaan olisi voinut ennustaa. Mikäli yliopistot eivät enää laadunvarmistusta haluaisikaan, ei asia ole enää niiden käsissä: parhaat vaikutusmahdollisuudet laadunvarmistuksen leviämiseen ja luonteeseen vaikuttamiseen olivat 1990-luvun alussa. Nyt kritiikki on enää kehittämistä. Vallan monimutkaisessa strategisessa tilanteessa seuraukset ovat odottamattomia.

Kokonaisuudessaan tarkastellulla aikajaksolla kaikkien toimijoiden – eurooppalaisten ja suomalaisten – näkemykset lähenivät toisiaan ja laadunvarmistuksen valtakuviot tuntuivat muodostuvan varsin helposti. Yksi selitys tähän on yllä käsitelty diffuusion logiikka. Sekä valtaan että diffuusioon kytkeytyvä käsitteellistäminen osoittautui diffuusion lisäksi yhdeksi avainkysymykseksi tutkimukseni aineistossa, mistä päästäänkin seuraavaan viitekehyksen kohtaan.

Koska käsitteiden muodostus muokkaa valtaa, laadunvarmistuksen diffuusio on elintärkeää uusien käytäntöjen muodostumiseksi. Toisin sanoen, laadunvarmistuksen diffuusio muuttaa valtasuhteita muokkaamalla käsitteitä ja muuttamalla niiden keskinäisiä suhteita sekä luomalla uusia käsitteitä.

Vallalla on paljon yhteistä käsitteiden muodostamisen kanssa. Käsitteellisten kytkentöjen rakentuminen ja rakentaminen luovat koko laadunvarmistuksen diffuusiolle ytimen. Suomen tapauksessa, kansainvälinen laadunvarmistuksen mallinnus on auttanut tiivistämään opetusministeriön otetta Helsingin yliopistosta erityisesti tehokkaan suostuttelukykyisen diskursiivisen apparaatin kautta. Laadunvarmistuksen peruslogiikka kiteytyy kolmeen käsitteeseen tai ajatukseen, jotka vaikuttivat debatille olennaisilta jo kysymyksenasettelusta lähtien. Käsitteiden kaikille osapuolille näyttäytyvä lumo on siinä, että jokainen voi näillä käsitteillä katsoa saavuttavansa jotain. Tärkeimmät näistä käsitteistä ovat arviointi, laatu ja autonomia.

Eurooppalaisille yliopistoille arviointi näyttäytyy oman toiminnan kehittämisenä ja sitä on harrastettu aktiivisesti viimeistään 1990-luvun alusta, kuten aikaisempi tutkimus ja havainnot Helsingin yliopistosta osoittavat. Erityisesti Suomessa lama-aika toi tilivelvollisuuden ja tehokkuuden korostamisen julkishallintoon. Opetusministereille arviointi on kuitenkin enemmän hallintamentaliteetin väline. Arviointielimille arviointi on taas

elinkeino ja oman toiminnan oikeutus, jolloin ammattimaisuudesta ja asiantuntijuudesta tulee olemassaolon ehto; tämä puolestaan johtaa väistämättä siihen, että arviointielimet pyrkivät saamaan omaa kansainvälisesti testattua näkemystään arvioinnin tarpeellisuu-
desta kaikkien yhteiseksi totuudeksi. Arviointielimien tavoite onnistui Euroopan laajui-
sesti. Suomen esimerkki osoitti, kuinka laadunvarmistusjärjestelmät levisivät tehokkaas-
ti kansallisella tasolla Korkeakoulujen arviointineuvoston koulutusten kautta. Ennen
1990-luvun loppua, ainakaan Suomessa, laatua ei ollut kiinnitetty arviointiin. Laadusta
ja laadunvarmistuksesta puhumiseen siirtyminen on erinomainen esimerkki siitä, kuinka
diffuusio pystyy muokkaamaan toimijoiden käsitystä itsestään. Silti Suomessa innovaa-
tioita sovellettiin paikallisten tarpeiden mukaan.

Arviointiin liittyen innovaatioiden paikallisesta soveltamisesta hyvä esimerkki on audi-
toinnin ja akkreditoinnin suhde. Suomessa opetusministeriö ja Korkeakoulujen arviointi-
neuvosto puhuvat auditoinnista siksi, että akkreditointia vastustettiin yliopistoissa.
Käytännön menetelmä ei silti juurikaan poikkea akkreditoinnista Lumijärven ja Jylhä-
saaren sekä ENQAn käsitysten mukaan. Auditoinnin mahdollisina seurauksina tulevat
olemaan akkreditointityyliset pakotteet: julkinen sulkeminen pois hyväksytyjen joukos-
ta ja mahdollisesti taloudelliset sanktiot. ”Auditointi” onkin suomalaisessa korkeakou-
lumaailmassa eufemismi sanalle ”akkreditointi”.

Sitä ei ole missään vaiheessa kyseenalaistettu, etteikö laatu olisi kiistämätön ja tavoitel-
tava käsite kaikille toimijoille. Laatu objektivoi yliopistojen toiminnan arvioinnin alle,
jolloin laatu onkin itse asiassa kielellinen vallan väline. Laatu ja sen varmistaminen eli
arviointi, kytkeytyivät suomalaisessa kontekstissa aikaisempiin tehokkuuden ja tulos-
johtamisen malleihin. Tällöin lama voidaan nähdä laadunvarmistukselle pohjaa luonee-
na vaiheena; se pakotti muuttamaan ajattelua yliopistolla ja valtionhallinnossa, jonka
jälkeen uudistukset saattoivat jatkaa 1990-luvun lopulla laadun käsitteen alla. Laadun
sisältöä ei ole Euroopan tai Suomen tasolla pyritty missään vaiheessa määrittelemään:
se on vain eteerinen tavoiteltava asia. Tällöin fokus on tarkentunut siihen mitä voidaan
määritellä eli prosesseihin. Tämä vahvistaa näkökulmaa siitä, että laatu onkin vallan
apuneuvo, sillä se oikeuttaa jatkuvan tarkkailun ja tarkkailuun velvoittamisen. Laatu ja
arviointi toteutuvat siinä, että yliopistot ovat autonomisia, ja

*valta voi toimia vain vapaiden subjektien kautta. Tällöin puhe autonomiasta
ja sen suhde muihin käsitteisiin on huomion arvoista.*

Käsitys autonomiasta muuttui vuosina 1988–2006 molemmilla tarkastelun tasoilla. Autonomian käsite laajeni *Magna Charta Universitatum* -tyyppisestä tutkimuksen ja opetuksen ajattelun vapaudesta koskemaan yliopiston toimintaa kokonaisuudessaan. Tähän käsitteen laajenemiseen vaikutti kansainvälisen laadunvarmistuksen diffuusio yliopistoihin. Ensimmäisenä uuden laadunvarmistuksen ja autonomian kytköksen teki EUA, jonka jälkeen sama kehitys on nähtävissä muilla Euroopan toimijoilla. Heikko diffuusio käsitteen kytköksessä on nähtävillä myös Suomen tasolla. Yliopistot (ja osin laadunvarmistajat) katsovat saavansa autonomiansa lisäämisellä valtaa, mutta opetusministerien näkökulmasta autonomia on vain arvioinnin kääntöpuoli. Ainakin diskursiivisesti yliopistojen uhat kontrollin ja mahdollisuudet autonomian suhteen ovat näin kasvaneet.

Tutkimukseni ei pysty sanomaan, mistä syistä laadunvarmistuksen kytkeminen autonomiaan johtui muissa maissa. Suomessa se johtui tulosohjauksen ja taloudellisen laman perinteestä. Kuvaavaa on, että Helsingin yliopisto toi autonomian käsitteen lammasta lähtien voimakkaasti esille, mutta mitä voimakkaammin se esiin tuotiin, sitä tehokkaammin opetusministeriö kytki sen ohjaukseen. Subjektivoinnin logiikka astuu laadunvarmistuksen prosessin valvonnassa uudelle tasolle: sen sijaan, että toimisivat vain oletettujen normien mukaisesti, yliopistot itse asiassa kehittävät itselleen entistä tehokkaampia valvonnan mekanismeja ja normittavat omaa toimintaansa näillä mekanismeilla. Toiminnan normi on siis laadun valvonnan parantaminen. Normi, eli oikea, liittyy toimintaan, ei tulokseen.

Objektivointi ja tieteellistäminen ovat keskeisiä työkaluja (laadunvarmistuksen) totuuden muokkaamiseen. Tämä voi näkyä esimerkiksi vaihtoehtottomuutena tai hallinnollisuuden korostamisena.

Objektivoinnin ja laadunvarmistuksen totuuden muokkaamisen suhde käy tutkimuksessani ajallisesti hyvin esille. Laadunvarmistusjärjestöjen toiminta tiivistyi ENQAn kautta juuri ennen kuin yhteinen näkemys eurooppalaisesta totuudesta saatiin aikaan. Kansallisella tasolla tämä näkyi Korkeakoulujen arviointineuvoston voimakkaana kansainvälisten mallien tuontina, mikä auttoi eurooppalaisen totuuden hyväksymisessä. Totuuteen kansainvälisestä kilpailusta sisältyy myös voimakas vaihtoehtottomuuden konnotaatio, jonka dynamiikka löytyy myös avoimen koordinaation menetelmän tuottamasta kansainvälisestä ryhmäpaineesta.

Muodostettu totuus liittyy myös siihen, että Euroopan tasolla laadunvarmistuksen kehittäminen näkyi teknisenä hallinnollisena toimintana, jossa pyrittiin etsimään vain parhaita

käytänteitä useiden käytänteiden joukosta. Virkamiesvalmisteluna alkanut ja sellaiseen tarkastelujaksolla päättynyt eurooppalaisen laadunvarmistuksen viitekehyksen luonti näkyi itsestään selvänä ja peruuttamattomasti etenevänä projektina. Tämä muodostettu näkemys pakosta pystyi lyömään itsensä läpi yliopistojen johdossa nopeasti, minkä jälkeen diffuusion eteneminen vei projektia eteenpäin. Välttämättömyyden kuvaa pitivät yllä laadunvarmistajat yhteisen totuuden avulla, mutta aloite tuli molemmilla tasoilla yliopistoilta.

Objektivointiin liittyvä paradoksi on siinä, että arviointi tehdään ulkopuolisten haluamalla tavalla, mutta samalla vaatimus on, että sen tulisi olla yliopiston itsensä kehittämistä. Helsingin yliopisto suhtautuikin arviointien toteuttamiseen jatkuvasti lievän kriittisesti, mutta koki arvioinnin joka tapauksessa tarpeelliseksi. Sopeutuva näkemys on toisaalta hyvin rationaalinen, sillä vaihtoehtona on vaikeampi vallitsevan diskurssin vastustaminen.

Nyt voidaan siirtyä viimeiseen teoreettisen viitekehyksen näkökulmaan, joka kokoaa havaintoja vielä yhteen.

Laadunvarmistus on vallan järjestämisen tapa totuuksien ja normien muuttamisen kautta. Tällöin tarkastelu tulee keskittää siihen, miten laadunvarmistus luo oikeaa ja normaalia ja miksi tämä sääntely on tarpeellista.

Eurooppalainen korkeakoulumaailma järjestyi uudestaan Bolognan prosessin aikana laadunvarmistuksen diffuusion vaikutuksesta. 1990-luvulta lähtien eurooppalainen totuus, oikea ja valta hahmottuivat ja laadunvarmistuksen toteuttaminen hahmottui koko ajattelulla korkeakoulutusalueella.

Laadunvarmistuksen tarpeellisuus kiteytyy kilpailusta muodostuneeseen totuuteen. Tämä totuus levisi yhtä mittaa laadunvarmistuksen kanssa. Laadunvarmistuksen diffuusion voittokulku oli kiinni sen tarjoamasta mahdollisuudesta muokata valtaa kaikkien hyväksymällä tavalla. Opetusministeriöille avautui mahdollisuus hienosyisempään ohjaukseen, joka antaisi yliopistoille enemmän autonomiaa ja arviointielimille enemmän valtaa. Valta muuttui samalla tavalla kuin se on muuttunut edellisen kolmensadan vuoden aikana eli kohti pehmeämpiä ohjauskeinoja.

Valtiovallan ja yliopistojen suhteessa aikaisemman arvioinnin tuoma totuus, tehokkuusajattelu, loi pohjaa myös sille, että yliopistojen laadun parantamista tarvittiin. Suomessa erityisesti laatu kytkeytyi osaksi vanhaa tulosjohtamisen tehokkuusdiskurssia.

Valtiovallan ja yliopiston muuttuvassa suhteessa yliopistojen autonomia määriteltiin uudestaan. Autonomia samaan aikaan leveni ja litistyi. Autonomian uudelleenmäärittelyssä kaikki yliopiston toiminnot tulivat autonomian alle, mutta niiden valvonta aiheuttaa sen, että autonomia, jos se ymmärretään valtana, ei juuri lisääntynyt laadunvarmistuksen diffuusion johdosta. Aikaisempaan verrattuna, autonomia ei myöskään sanottavasti vähentynyt.

Laadunvarmistus toi uusia käsitteellisiä työkaluja sekä korkeakoulupolitiikan että korkeakoulujen johdolle, minkä johdosta se saattoi vaikuttaa houkuttelevalla ottaa käyttöön. Paikallisena ilmiönä tämä näkyy erityisesti siinä, että käsitteellisiä työkaluja pyritään käyttämään nimenomaan kansallisen kontekstin tarpeiden mukaisesti, kuten esimerkiksi akkreditoinnin ja auditoinnin käsitteitä Suomessa. Kansainvälinen kehitys saattaa toimia legitimaation pohjana omalle toiminnalle. Tällä legitimoinnilla tehdään käsitteellinen erottelu siinä, että toimija, joka pyrkii legitimoimaan itseään, ei katso kuuluvansa itse kansainväliseen kehitykseen.

Laadunvarmistuksella on kyetty luomaan normaaliksi se, että kaikki yliopiston toiminnot tulee olla jatkuvan arvioinnin alla. Tämän instituutiona toimii eurooppalainen laadunvarmistuksen rekisteri. Yliopistojen normiksi on muodostunut itsensä arviointi, joka toimii jopa itseisarvoisena sen vuoksi, että sisällöstä ei ole pystytty luomaan yhteisiä normeja. Laadunvarmistuksen normalistumista on Euroopassa perusteltu lähinnä talouden perustuvilla syillä: kilpailulla ja tehokkuudella. Tämä ei ole kuitenkaan ainoa syy. Suomen paikallinen tarkastelu osoitti, että kansallinen historiallinen tilanne ja ohjauksen muuttumisen tarpeet ovat vähintään yhtä merkittävässä osassa. Suomessa laadunvarmistus oli tiukasti kytketty lama-aikana yleistyneeseen tulosohtauskulttuuriin, mutta laadunvarmistuksen käyttöönottoon vaikutti myös ohjauksuhteen muuttamisen houkuttelevuus.

Jos normitus on yhteinen, on kaikille osapuolille helpompaa toimia vapaana subjektina. Pyrkimys autonomiaan ja vapauteen näkyi Helsingin yliopistolla voimakkaasti lähtien ensimmäisistä arvioinneista. Sama tapahtui pienemmässä mittakaavassa Korkeakoulujen arviointineuvostolle. Vallan strateginen tilanne muotoutui uudestaan, ei Bolognan prosessin eikä ehkä niinkään laadunvarmistuksen vuoksi, vaan siksi, että Bolognan prosessi ja laadunvarmistus tarjosivat mahdollisuuden järjestää valta uudestaan.

Vastauksena toiseen tutkimuskysymykseen laadunvarmistuksen leviämisen vaikutuksista voidaan vastata, että **kansainvälisen laadunvarmistuksen diffuusion merkittä-**

vimmät valta-asetelman muutokset molemmilla tarkastelutasoilla liittyivät erityisesti kytkökseen yliopistojen autonomiaan. Käsitys autonomiasta muuttui kattavammaksi, mutta samalla käsitys autonomian valvomisesta kasvoi. Laadunvarmistuksen diffuusion tuoma uusi valvonnan tilanne loi tarpeen kokonaan uudelle tarkkailun objektivoiville toimijoille, laadunvarmistuselimille, jotka huolehtivat yliopistojen itsevalvonnan toteuttamisesta. Organisoituneet laadunvarmistuselimet ovat vakiinnuttaneet asemansa sen avulla ja siihen vaikuttamalla, että laadunvarmistuksesta on tullut yliopistolle normi (oikea). Tärkeänä menetelmänä normittamisessa on inklusion ja eksklusion välinen dynamiikka, joka konkretisoituu eurooppalaisessa rekisterijärjestelmässä. Yliopistot ovat siirtyneet yhä enemmän pois valtion suoran ohjauksen alta subjektivoituun itseohjaukseen. Keskeistä innovaation leviämisen on ollut, että kaikki osapuolet ovat kokeneet hyötynsä jotenkin uudistuksesta. Lähtökohtina ovat olleet kansalliset intressit, joihin laadunvarmistus on pystynyt vastaamaan; ei niinkään globaalit virtaukset, jotka on otettu passiivisina vastaan. Suomessa tämä näkyi vanhan tulos- ja tehokkuusajattelun jatkumisena laadunvarmistuksessa. Valta-asetelma on muotoutunut pitkän ajan kuluessa uudestaan koko Euroopassa johtuen laadunvarmistuksen innovaation leviämisestä.

7.2 Miksi laatua varmistetaan?

Kuten aikaisemmin esitin, tulosohjausta on pidetty yleensä yliopistojen autonomiaa vähentävinä tekijöinä (Helenius ym. 1996; Saarinen 1997; Nyssölä & Saarinen 1997a). Tutkimukseni lyhyestäkin historiallisesta perspektiivistä katsottuna ei ole perusteltua ajatella, että yliopistojen autonomia olisi erityisesti vähentynyt esimerkiksi kahdenkymmenen vuoden takaisesta tilasta. Autonomia on tosin kaventunut tulosohjauksen ja laadunvarmistuksen myötä lyhyemmällä aikavälillä. Aikaisemman tutkimuksen harha johtuu autonomian käsitteen uudelleenymmärtämisestä 1990-luvun puolivälin jälkeen. Samalla kun autonomian ymmärtäminen on kasvanut pelkästä tutkimuksen ja opetuksen ajattelun vapaudesta kaikkeen yliopiston toimintaan on mahdollinen ”uhattu” autonomian kenttä kasvanut. Tulosohjausta kritisoinut tutkimus ajoittuu juuri tähän murroskauteen, jonka jälkeen laadunvarmistuksesta puhuminen itse asiassa kiristi ohjausta hieman, mikä tekee uhkakuvista ymmärrettävämpiä.

Tutkimukseni tulokset ovat varsin samansuuntaisia kuin kansainvälisessä laadunvarmistuksen ja vallan tutkimuksessa on saatu. Laadunvarmistusmallien saapumisen ajankoh-

dan lisäksi myös havainnot Yhdysvalloista ja OECD:stä tihkuneista vaikutteista voitiin nähdä empiirisessä aineistossa pääluvun 4 mukaisesti. Tiedon leviäminen tapahtui varsin tavanomaisesti asiantuntijakonferenssien kautta Euroopassa (Rhoades & Sporn 2002) ja Suomessa. Silkan tiedon leviämisen lisäksi voitiin nähdä kuinka laadunvarmistusmallit sovellettiin eurooppalaiseen ja kansalliseen kehykseen. Suomessa tämä tarkoitti valtion vahvaa asemaa aikaisemman tulosohjauksen perinteen vuoksi. Havainto vahvistaa Rhoadesin ja Spornin ajatusta valtion ja yliopiston tiukemman vuorovaikutuksen johdosta tapahtuvaan Yhdysvalloista poikkeavaan rahoituskytkentään laadunvarmistuksessa.

Lisäksi laadunvarmistus pystyy todellakin järjestämään valtaa kuten Brennan ja Shah (2000) luonnehtivat ja se näyttäytyy erityisesti läpivalaisevana tekniikkana ja helppona välineenä johdolle, kuten Ball (1990a) kuvaa. Silti vaikka käytössä olisikin kohta Euroopan laajuinen panoptikon, keskustornissa istuu kaikkien osapuolien edustusta. Tämä voi taas tarkoittaa esimerkiksi EUA:n ja ENQAn vallan kasvua myös kansallisella tasolla. Oma tutkimukseni korostaa kuitenkin tämän tulkinnan lisäksi autonomisten toimijoiden asemaa ohjauksen kokonaisuudessa. Autonomisilla subjekteilla on mahdollisuus määrittellä omaa olemassaoloaan ja raivata määrätietoisesti itselleen toimintatilaa niiden totuuksien ja normien sisällä, joihin on suostuttu. Tämä mahdollisuus on erityisen vahva kansallisvaltiolle, mutta mahdollinen myös yksittäiselle yliopistolle tai laadunvarmistajalle. Olen toiveikas sen suhteen, että niin kauan kuin yliopisto kykenee toimimaan refleksiivisenä subjektina, autonomia ei ole uhattuna. Jos taas tätä refleksiivisyyttä ei yliopistolta löydy niin johdosta, hallinnosta kuin tutkimuksesta ja opetuksesta, laadunvarmistus ei ole akateemisen maailman suurin huoli.

Paikallisella tasolla laadunvarmistusta voidaan käyttää tiukkaan kontrolliin, mikä näkyi vaikutuksina korkeakoulujen arkielämään Isossa-Britanniassa. Brittiläiseen tutkimukseen perustuvat uhkakuvat eivät kuitenkaan ole Suomessa nykypäivää. Morleyn (2003) kuvaama yliopistomaailman jakaantuminen kahtia hyötyjiin ja kärsijöihin ei ole tutkimukseni perusteella näkyvissä suomalaisessa kontekstissa. Toisaalta Iso-Britannia on ollut laadunvarmistuksen aikainen, jos ei ensimmäinen, omaksuja, joten järjestelmä on siellä rakennettu valmiimmaksi kuin Suomessa. Morleyn kokemus osoittaa sen uhkakuvan, joka on hyvä pitää mielessä myös suomalaisessa laadunvarmistuksessa. Järjestelmän rakentaminen vaikuttaa olevan helpompaa kuin sen purkaminen. Esimerkiksi laadunvarmistuselimien Euroopan laajuisen institutionalisoitumisen jälkeen vaaditaan

purkuun vastainnovaatio, jonka syntyä tai logiikkaa on tässä historiallisessa tilanteessa hankala edes ajatella.

Eurooppalainen korkeakoulujen laadunvarmistuksen kehikko etenee varsin tehokkaalla mekanismilla. Fejesin (2005) inkluusio–ekskluusio-dynamiikka ja Waltersin ja Haahrin (2005) kuvaama ”kritiikki on kehittämistä” -näkökulma havaittiin muutoksien perusteluna aineistossa monta kertaa. Menetelmä näyttää lähes mahdottomalta vastustaa, mikä kuvaa diffuusion etenemisen voimaa lähtökynnyksen ohittamisen jälkeen. Tämä malli konkretisoitui havainnoissa Bolognan prosessin inkluusiivisten laadunvarmistusjärjestelmien ja Eurooppaan luotavan rekisterin (ekskluusio) ideassa.

Viitekehyksellä saatujen havaintojen perusteella empiirisestä aineistosta ja sen perusteella tarkastellun aikaisemman tutkimuksen kautta voidaan nyt vastata tutkimusongelmaan siitä, miten laadusta tuli yliopistoissa tarkkailtava jokapäiväinen asia Bolognan prosessin aikana. **Laadun tarkkailu, eli laadunvarmistus, oli yleistä Euroopassa jo hyvissä ajoin ennen Bolognan prosessia. Bolognan prosessi auttoi muodostamaan yleiseurooppalaiselle laadunvarmistukselle tehokkaan inkluusioon ja ekskluusioon sekä yhteisiin kyseenalaistamattomiin tavoitteisiin tukeutuvan ohjausmenetelmän, joka kykeni harmonisoimaan ajatusta ja ottamaan mukaan uusia osapuolia. Bolognan prosessiin muodostettiin laadunvarmistuksen suhteen helpot osallistumiskriteerit. Tutkimuksen osapuolet loivat yhdessä laadunvarmistuselimien institutionalisoinnilla mekanismin, jolla voidaan normittaa osapuolia laadunvarmistuksessa onnistuneisiin ja epäonnistuneisiin toimijoihin, mikä pitää yllä laadunvarmistuksen jatkuvaa syvenemistä. Yliopistojen kannalta tärkeimmät asiat, jotka tekivät laadusta jokapäiväistä arvioitavaa, olivat laadun todistustaakan syntyminen totuuden kansainvälisestä kilpailusta hyväksymisen jälkeen sekä käsitteelliset yhteydet, joista tärkein oli tiukka autonomian ja laadunvarmistuksen yhteys, joka johti yliopiston loputtomaan itsensä kehittämiseen. Yliopistot eivät ole autonomisia, vaan ne ovat yhä enemmän autonomisia foucault’laisia subjekteja. Laadunvarmistuksen diffuusio ja Bolognan prosessi sen yhteydessä ovat pystyneet vastaamaan moniin kansallisiin kysymyksiin ja antaneet mahdollisuuden järjestää valtion valtaa kansallisesti siten, että osapuolet ovat tulleet järjestelyyn mukaan suuremmin vastustamatta. Parhaiten tämä vastustuksen puute näkyy yliopistoilla johtajien ja ylemmän virkamiehistön parissa, jotka ovat ottaneet innovaation vastaan. Suomessa vallan järjestäminen kävi helposti myös tulosoikeuden ajattelumallien perinteen vuoksi. Laadunvarmistus on Bolognan prosessin avulla institu-**

tionalisoitunut ja näin tullut eurooppalaisiin ja suomalaisiin yliopistoihin jäädäkseen.

7.3 Lopuksi

Tutkimukseni Bolognan prosessista ja laadunvarmistuksesta on muiden tutkimusten rinnalla osoittanut kuinka ohjauksen menetelmät ovat Euroopassa ja Suomessa saavuttaneet tason, jossa päätöksenteko liitetään hierarkiaan usein enää kätkeytyä. Monien väylien kautta etenevät uudistukset etenevät näennäisen kitkatta jopa koko Euroopan tasolla. Etenemisen syy voidaan kuitenkin havaita kansallisissa soveltamismahdollisuuksissa.

Tutkimuksessa voidaan helposti osoittaa syiksi moniin asioihin isoja kansainvälisiä prosesseja, jotka vaikuttavat ihmisten jokapäiväiseen elämään. Tämänkaltaisen ajatusrakenteen ylläpito ei kuitenkaan paljasta ilmiön koko olemusta. Jatkossa tulisikin pyrkiä konkreettisesti havaitsemaan niitä vaikutussuhteita, joita pitkin innovaatiot kuten laadunvarmistus kykenevät leviämään. Tässä tutkimuksessa tämä näkökulma on ollut koko ajan mukana, mutta yhdessä pro gradu -työssä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä laajempaa vertailevaa tutkimusta eri Euroopan maiden välillä, mikä antaisi täsmällisemmän kokonaiskuvan. Foucault’lainen historiallinen perspektiivi auttaisi tässä tulkinnassa. Huomattavaa on, kuinka paperinmakuisten asiakirjojen takaa voidaan pienelläkin historiallisella näkemysellä löytää laajempia kehityslinjoja ja mahdollisuuksia purkaa annettuina otettuja ajattelumalleja.

Kansainvälisten innovaatioiden diffuusion kyseenalaistamattoman olettamisen purku on tarpeen niin tutkimuksen sisällössä kuin tutkimuksen lähtökohdissa. Tutkimuksen lähtökohtiin liittyen oman tutkimukseni ajatusten testausta voisi esimerkiksi tehdä eri Euroopan valtioiden autonomia–laadunvarmistus-kytköksen kehittymisen tarkastelulla. Tutkimuksen sisältöön ja yleiseen laadunvarmistusdebattiin liittyen, on tärkeää välttää helppoa ratkaisua, jossa paikallisena syntyvät ilmiöt sysätään kansainvälisten epämääräisten virtausten piikkiin. Logiikka on senkaltaisessa ajattelussa samanlainen kuin tässä tutkimuksessa havaittu legitimaation hakeminen kansallisesti Euroopan tason toiminnasta. Logiikka on myös samanlainen luodun vaihtoehdottoman ajatuksen kanssa siitä, että Eurooppa on olio, jolla on eteerisesti määrättyjä tarpeita ja keinot näitä tarpeita toteuttaa.

Bolognan prosessi, tai ainakin siksi kutsuttu käsitteellinen konstruktio, muokkaa valta-rakenteita Euroopassa. Tämän vuoksi Bolognan prosessia tulee tutkia myös erityisesti vallan teorian näkökulmasta. Laadunvarmistus on näistä valtaa muokkaavista tekijöistä ilmeisin, mutta myös muut Bolognan prosessin tavoitteet kaipaavat kriittistä tarkastelua silkan – ei tosin vastakkaisen – kehittämisenäkökulman sijaan. Jotta yliopiston tulevaisuuden pahimmat uhkakuvat Bolognan prosessiin liitetystä laadunvarmistuksesta eivät toteudu, tarvitaan ymmärtämystä siitä, mitä tapahtuu ja mitä on tapahtunut yliopistossa ja sitä ympäröivässä maailmassa. Tätä tutkimuksen kautta saatua ymmärtämystä tulee osata käyttää niin akateemisessa keskustelussa kuin käytännössäkin. Laadunvarmistuksen logiikassa tämä ymmärtämys tapahtuvasta saadaan aikaan yhdellä oikeaksi todetulla yliopiston läpivalaisevalla metodilla. Akateemisessa logiikassa yhteen ainoaan metodiin turvaava tarkastelu ei tavoita todellisuuden kaikkia puolia ja tulee näin kumotuksi enemmin tai myöhemmin. Yliopiston laadun kannalta, jälkimmäinen logiikka on hyödyllisempi sekä laadunvarmistuksen tutkimisessa että laadunvarmistuksen toteuttamisessa.

8 LÄHTEET

Ahola, Sakari & Mesikämmen, Jani (2003) *Finnish Higher Education Policy and the Ongoing Bologna Process*. Higher Education in Europe 28(2), 217–227.

Ahonen, Pertti, Virtanen, Petri & Uusikylä, Petri (2002) *Evaluation in Finland*. Teoksessa Furubo ym. (2002), 47–61.

Alter, Norbert (2001) *Sociology of Diffusion*. Teoksessa Smelser, Neil J. & Baltes, Paul B. (eds.) (2001) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. 3681–3684. Amsterdam: Elsevier.

Amaral, Alberto & Magalhães, António (2004) *Epidemiology and the Bologna Saga*. Higher Education 48(1), 79–101.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1962) *Two Faces of Power*. The American Political Science Review 56(4), 947–952.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1963) *Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework*. The American Political Science Review 57(3), 632–642.

Ball, Stephen J. (1990a) *Management as a Moral Technology: a Luddite Analysis*. Teoksessa Ball (1990b), 153–166.

Ball, Stephen J. (ed.) (1990b) *Foucault and education: Disciplines and knowledge*. London: Routledge.

Ball, Stephen J. (2001) *Globaalit toimintaperiaatteet ja kansalliset politiikat eurooppalaisessa koulutuksessa*. Teoksessa Jauhiainen, Arto, Rinne, Risto & Tähtinen, Juhani (2001) *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit*. Kasvatusalan tutkimuksia 1. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 21–43.

Balzer, Carolin & Martens, Kerstin (2004) *International Higher Education and the Bologna Process - What part does the European Commission play?* Paper presented to the EpsNet 2004 Plenary Conference 18.–19.6.2004. Prague.

Bergenin kommunikea (2005) Euroopan korkeakoulutusalue – tavoitteiden saavuttaminen. Korkeakoulutuksesta vastaavien eurooppalaisten ministerien konferenssin julkilausuma. Bergen 19.–20. toukokuuta 2005. Noudettu 19.10.2005: <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/bologna/Bergenin%20julistus%20suomeksi%202005.pdf>.

Berliinin kommunikea (2003) Euroopan korkeakoulutusalueen toteuttaminen. Julkilausuma. Korkeakoulutuksesta vastaavien ministereiden konferenssi. Berliini 19.9.2003. Noudettu 19.10.2005: <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/bologna/berliininkommunikea.pdf>.

Berlin communiqué (2003) Realising the European Higher Education Area. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education. 19.9.2003 Berlin. Noudettu 19.10.2005: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/030919Berlin_Communique.PDF.

Berndtson, Erkki (2005a) *Problems and Prospects of the Erasmus Program*. Teoksessa Berndtson, Erkki (ed.) (2005b) *Mobile Europe. Improving Faculty and Student Mobility Conditions in Europe*. EpsNet Reports 9. Paris: EpsNet, 7–16.

Birnbaum, Robert (2000) *The Life Cycle of Academic Management Fads*. The Journal of Higher Education. 71(1), 1–16.

Bolognan julistus (1999) *Eurooppalainen korkeakoulualue*. Bolognassa 19. päivänä kesäkuuta 1999 kokoontuneiden Euroopan opetusministereiden yhteinen julistus. Noudettu 19.10.2005: <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/bologna/bolognasuomi.doc>.

Brennan, John & Shah, Tarla (2000) *Managing Quality in Higher Education*. Buckingham: OECD, SRHE & Open University Press.

Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1993) *The reforming of organization*. London: Routledge.

Burchell, Graham, Gordon, Colin, Miller, Peter (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Clegg, Stewart R. (1989) *Frameworks of Power*. London: SAGE.

Clegg, Stewart R. (2000) *Power and Authority, Resistance and Legitimacy*. Teoksessa Goverde, Henri, Cerny, Philip G., Haugaard, Mark, Lentner, Howard H. (eds.) (2000) *Power in Contemporary Politics. Theories, Practices, Globalizations*. London: SAGE, 77–92.

CRE (1988) *Magna Charta Universitatum*. 18.9.1988, Bologna. Noudettu 19.10.2005: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf.

Dahl, Robert A. (1961) *Who governs?* 6. painos. New Haven: Yale University Press.

Dante Alighieri (1924/1997) *Jumalainen näytelmä. III Paratiisi*. Näköispainos 1924 julkaistusta niteestä. Suom. Eino Leino. Porvoo: WSOY.

ENQA (2000) *General Assembly meeting*. Noudettu 7.4.2006: <http://www.enqa.eu/files/GA2000.pdf>.

ENQA (2001) *ENQA Statement to the Conference of European Ministers in Prague*. Noudettu 17.10.2005: http://www.enqa.net/files/030918-19STATEMENT_ENQA.pdf.

ENQA (2003) *ENQA Statement to the Conference of European Education Ministers in Berlin*. Noudettu 17.10.2005: http://www.enqa.net/files/ENQA_POSITION_PAPER.pdf.

ENQA (2005) *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Noudettu 17.10.2005: <http://www.enqa.net/files/ENQA%20Bergen%20Report.pdf>.

ENQA (2006) *About Enqa*. Noudettu 7.4.2006: <http://www.enqa.net/>.

ETS 165 (1997) *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*. Lisbon 11.4.1997. European Treaty Series No. 165. Council of Europe.

- EUA (2001) *Salamanca Convention. The Bologna process and the European Higher Education Area*. Genève: EUA. Noudettu 19.10.2005:
http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/SALAMANCA_final.1069342668187.pdf.
- EUA (2003) *Graz Declaration. Forward from Berlin: the role of universities* 30.5.2003. Graz. Noudettu 19.10.2005:
http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/COM_PUB_Graz_publication_final.1069326105539.pdf.
- EUA (2004) *EUA's QA policy position in the context of the Berlin Communiqué*. Noudettu 19.10.2005:
http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/EUA_QA_policy_postion.1081955225903.pdf.
- EUA (2005) *Glasgow Declaration. Strong Universities for a Strong Europe* 2.4.2005. Glasgow. Noudettu 19.10.2005:
http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Glasgow_Declaration.1114612714258.pdf.
- Fejes, Andreas (2005) *The Bologna process – Governing higher education in Europe through standardization*. Paper presented at the third conference on Knowledge and Politics – the Bologna Process and the Shaping of the Future Knowledge Societies. University of Bergen, Norway 18-20 May 2005.
- Foucault, Michel (1980) *Power/knowledge: selected interviews and other writings 1972–1977*. Brighton: Harvester Press.
- Foucault, Michel (1991) *Governmentality*. Teoksessa Burchell ym. (1991), 87–104.
- Foucault, Michel (2003) *Society must be defended – Lectures at the Collège de France*. Engl. toim. Arnold I. Davidson. Käänt. David Macey. Alkuperäisjulkaisu 1997. New York: Picador.
- Foucault, Michel (2005) *Tarkkailla ja rangaista*. Helsinki: Otava.
- Furubo, Jan-Eric & Sandahl, Rolf (2002) *A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation*. Teoksessa Furubo ym. (2002).
- Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C., Sandahl, Rolf (eds.) (2002) *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick: Transaction.
- Hallinnon arviointiryhmä (2005) *Hallinnosta hallintaan – Helsingin yliopiston hallinnon arviointi 2004–2005*. Helsingin yliopiston hallinnon julkaisuja 7/2005. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Hallituksen esitys (263/1996) yliopistolaiaksi ja laiksi yliopistolain voimanpanosta*.
- Helenius, Börje, Hämäläinen, Esa & Tuunainen, Juha (1996) *Kohti McDonald's-yliopistoa? Näkökulmia suomalaiseen korkeakoulu- ja tiedepolitiikkaan*. Helsinki: Tammi.
- Helsingin yliopisto (1996) *Toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 1997–2000*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Helsingin yliopisto (2000) *Helsingin yliopisto: strategia; toiminta- ja taloussuunnitelma 2001–2003*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Helsingin yliopisto (2004) *Helsingin yliopisto: strategia 2004–2006*. 2. p. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Helsingin yliopiston arviointiryhmä (1993) *Liite arviointiryhmän raporttiin. Keskustelumuistiot ja materiaaliluettelo*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Henry, Miriam, Lingard, Bob, Rizvi, Fazal & Taylor, Sandra (2001) *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Elsevier Science.

Hindess, Barry (1996) *Discourses of Power: from Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2004) *Tutki ja kirjoita*. 10. osin uud. laitos. Helsinki: Tammi.

Hämäläinen, Esa (ed.) (2000) *Research Assessment Exercise 1999*. Evaluation projects of the University of Helsinki 6/2000. Helsinki: University of Helsinki.

Hämäläinen, K., Haakstad, J., Kangasniemi, J., Lindeberg T. & Sjölund M. (2000) *Quality assurance in the Nordic Higher Education – accreditation like practises*. ENQA Occasional Papers 2. Helsinki: ENQA.

Hämäläinen, Kimmo (17.12.2004) *Challenges for ENQA in the light of the Bologna process*. Puheenvuoro Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksella järjestetyssä seminaarissa Quality of Teaching in Political Sciences. Helsinki.

Hölttä, Seppo & Rekilä, Eila (2003) *Ministerial Steering and Institutional Responses: Recent Developments of the Finnish Higher Education System*. Higher Education Management and Policy 15(1), 57–70.

Jeliazkova, Margarita & Westerheijden, Don F. (2002) *Systemic Adaptation to a Changing Environment: Towards a Next Generation of Quality Assurance Models*. Higher Education 44, 433-448.

Karvonen, Lauri (1981) *"Med vårt västra grannland som förebild" en undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*. Åbo: Åbo akademi

Karvonen, Lauri (1994) *Diffusionsproblemet i studiet av komparativ politik*. Poliitiikka 36(2), 109–115.

Kauko, Jaakko-P. (2006) *Valta Suomen korkeakoulujärjestelmässä: Helsingin yliopisto ja opetusministeriö Bolognan prosessissa*. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Kandidaatintutkielma. Julkaisematon.

Korkeakoulujen arviointineuvosto (1997) *Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintasuunnitelma vuosille 1998–1999*. Helsinki: Edita.

Korkeakoulujen arviointineuvosto (1999a) *Neljä vuotta korkeakoulujen arviointia: Toimintakertomus 1996–1999*. Luku 1. Noudettu 18.1.2006: <http://www.kka.fi/arkisto/toimkert9699.lasso?cont=luku1>.

Korkeakoulujen arviointineuvosto (1999b) *Neljä vuotta korkeakoulujen arviointia: Toimintakertomus 1996–1999*. Luku 3. Noudettu 18.1.2006: <http://www.kka.fi/arkisto/toimkert9699.lasso?cont=luku3>.

- Korkeakoulujen arviointineuvosto (1999c) *Neljä vuotta korkeakoulujen arviointia: Toimintakertomus 1996–1999*. Luku 4. Noudettu 18.1.2006:
<http://www.kka.fi/arkisto/toimkert9699.lasso?cont=luku4>.
- Korkeakoulujen arviointineuvosto (2003) *Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintakertomus 2000–2003*. Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvosto.
- Korkeakoulujen arviointineuvosto (2005) *Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi auditointikäsikirja vuosille 2005–2007*. Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvosto.
- Korkeakouluneuvosto (1995) *Korkeakouluneuvoston toimintakertomus. Korkeakouluneuvoston toimintakertomus vv 1993–1995. Punnittuja pykälää*. Korkeakouluneuvoston julkaisu 8/1995. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koski, Leena (1996) *Tulosjohtaminen ja toiminnan arviointi yliopistoa pelastamassa*. Teoksessa Helenius ym. (1996), 177–206.
- Laakkonen, Vesa (1958) *Työntekijä ja teknillinen uudistus*. Helsinki: WSOY.
- Laatua laadunvarmistukseen!* (2006) Noudettu 13.2.2006:
<http://www.ling.helsinki.fi/~fkarlss/laatu.htm>.
- Leeuw, Frans L. (2002) *Evaluation in Europe 2000. Challenges to a Growth Industry*. Evaluation 8(1), 5–12.
- Lukes, Stephen (1974) *Power: A Radical View*. 9. painos. Lontoo: MacMillan Education.
- Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (1999) *Laatujohtaminen ja julkinen sektori: Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia 113. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Marshall, James D. (1990) *Foucault and educational research*. Teoksessa Ball (1990b), 11–28.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (1989) *Poliittiset rationalisaatiot ja hallintatekniikat*. Poliittikka 31(3), 145–158.
- Ministerineuvosto (98/561/EY) *Neuvoston suositus, annettu 24 päivänä syyskuuta 1998, eurooppalaisesta yhteistyöstä korkeakouluopetuksen laadun arvioinnissa*.
- Moitus Sirpa & Saari Seppo (2004) *Menetelmistä kehittämiseen Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointimenetelmät vuosina 1996–2003*. Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvosto.
- Morley, Louise (2003) *Quality and Power in Higher Education*. Berkshire: SRHE & Open University Press.
- Neave, Guy (2003) *The Bologna Declaration: some of the Historic Dilemmas Posed by the Reconstruction of the Community in Europe's Systems of Higher Education*. Educational Policy 17(1), 141–164.

- Newton, Jethro (2000) *Feeding the Beast or Improving Quality?: Academics' Perceptions of Quality Assurance and Quality Monitoring*. *Quality in Higher Education* 6(2), 153–163.
- Newton, Jethro (2002) *Views from Below: Academics Coping with Quality*. *Quality in Higher Education* (8)2, 39–61.
- Nóvoa, António & Lawn, Martin (eds.) (2002a) *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Nóvoa, António & Lawn, Martin (2002b) *The Formation of an Education Space*. Teoksessa Nóvoa & Lawn (2002a), 1–14.
- Nyysölä, Kari & Saarinen, Taina (1997a) *Korkeakoulut talutushihnasta juoksunaruun*. Teoksessa Nyysölä & Saarinen (1997b), 223–226.
- Nyysölä, Kari & Saarinen, Taina (toim.) (1997b) *Näkökulmia korkeakoulujen tuloksellisuuteen*. Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 41. Turku: Koulutussosiologian tutkimuskeskus.
- Nölke, Andreas (2004) *Alternatives within "Bologna": strategic choices for the design of BA/MA-programs in political science*. Paper prepared for the workshop on "The New European BA/MA Structure" within the epsNet Plenary Conference. Prague 18.–19.6.2004.
- Opetusministeriö (1993) *Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö (1996) *Koulutus ja tutkimus 2000 Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995–2000*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö (1999) *Koulutus ja tutkimus vuosina 1999–2004. Kehittämissuunnitelma*. Luku 2. Noudettu 24.3.2005: <http://www.minedu.fi/julkaisut/KESU2004/KESU2.html>.
- Opetusministeriö (2004a) *Koulutus ja tutkimus 2003–2008 kehittämissuunnitelma*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö (2004b) *Korkeakoulutuksen laadunvarmistus*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:6. Helsinki: Opetusministeriö.
- Oxford English Dictionary* (2006). Oxford: Oxford University Press. Käytetty 7.4.2006: <http://dictionary.oed.com/>.
- Patomäki, Heikki (2005) *Yliopisto oyj: Tulosjohtamisen ongelmat – ja vaihtoehto*. Helsinki: Gaudeamus.
- Pennings, Paul, Keman Hans & Kleinnijenhuis, Jan (1999) *Doing research in political science an introduction to comparative methods and statistics*. London: Sage.
- Peters, Michael (2001) *Education, Enterprise Culture and the Enterpreneurial Self: A Foucauldian Perspective*. *Journal of Educational Enquiry* 2(2).
- Pirsig, Robert M. (1974/1994) *Zen ja moottoripyörän kunnossapito*. Porvoo: WSOY.

- Prahan kommunikea* (2001) *Kohti eurooppalaista korkeakoulutusalueetta*. Euroopan korkeakouluministereiden kokous Prahassa 19.5.2001 — Kommunikea. Noudettu 19.10.2005:
<http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/bologna/prahankommunikea.doc>.
- Rehtorin päätös (052/2005) *Helsingin yliopiston laadunvarmistusjärjestelmä*. 28.2.2005.
- Rehtorin päätös (116/2004) *Helsingin yliopiston lausunto opetusministeriön työryhmämuistiosta 2004:6, Korkeakoulutuksen laadunvarmistus*. 14.5.2004.
- Reinalda, Bob & Kulesza Ewa (2005) *The Bologna Process - Harmonizing Europe's Higher Education*. Opladen: Barbara Budrich.
- Reinalda, Bob (2004) *How to Assess the Bologna Process? Documents and Analysis with regard to Political Science*. Paper for the EpsNet Annual Conference. 18.–19.6.2004. Prague.
- Rhoades, Gary & Sporn, Barbara (2002) *Quality Assurance in Europe and the U.S.: Professional and Political Economic Framing of Higher Education Policy*. Higher Education 43(3), 355–390.
- Rinne, Risto & Kallo, Johanna (2003) *Grey Eminence in European Education Policies: Searching for the Role of the OECD*. A paper presented at the 6th Conference of the European Sociological Association in the Sociology of Education Research Network. September 23–26, Murcia, Spain.
- Rinne, Risto & Simola, Hannu (2005) *Koulutuksen ylikansalliset paineet ja yliopistojen uusi hallinta*. Tiede & edistys 1/2005. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Rinne, Risto, Kallo, Johanna & Hokka, Sanna (2004) *Liian innokas mukautumaan? OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia*. Kasvatus 35(1), 34–54.
- Rogers, Everett M. (1983) *Diffusion of innovations*. 3rd ed. New York: Free Press.
- Räty, Teuvo (1996) *Tehokkaasti tiedon ja osaamisen Suomeen – ohjausta vai legitimaatiota*. Teoksessa Helenius ym. (1996), 209–245.
- Saarinen, Taina (1996) *Mitä laatu on? Opetuksen, koulutuksen ja yliopiston laatu laitosten näkökulmasta*. Kasvatus 27(4), 320–330. Jyväskylä: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
- Saarinen, Taina (1997) *Tehokkuudesta laatuun ja vaikuttavuuteen*. Teoksessa Nyssölä & Saarinen (1997), 15–32.
- Saarinen, Taina (2005) *'Quality' in the Bologna Process: from 'Competitive Edge' to Quality Assurance Techniques*. European Journal of Education 40(2), 189–204.
- Salminen, Hannele (2004) *Suomen toimet korkeakoulutuksen laadunvarmistamisessa Bolognan julistuksen johdosta*. Hallinnon tutkimus 23(1), 62–71.
- Secretariat General of the Council of the European Union (2.3.2006) *Re: Question about council recommendation 98/561*. Sähköposti public.info@consilium.eu.int. Tulostettu 2.3.2006.

- Simola, Hannu & Rinne, Risto (2004) *Laatuvallankumous, arviointiteollisuus ja korkeakoulu*. Kasvatus 35(3), 330–341. Jyväskylä: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
- Sorbonne declaration* (1998) *Joint declaration on harmonisation of the architecture of the european higher education system by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom*. 25.5.1998. Sorbonne. Noudettu 17.10.2005: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdf.
- Sultana, Ronald G. (2002) *Quality Education and Training for Tomorrow's Europe: A Contrapuntal Reading of European Commission Documents*. Teoksessa Nóvoa & Lawn (2002a), 109–130.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997) *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Edita.
- Temmes, Markku (1994) *Eurooppalaiset esikuvamme. Muuttuvan hallintoajattelun lähteillä*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Temmes, Markku (1998) *Finland and New Public Management*. International Review of Administrative Sciences 64 (3), 441–456. London: SAGE.
- Trends I* (1999) *Trends in Learning Structures in Higher Education*. Haug, Guy & Kirstein, Jette. EUA. Noudettu 19.10.2005: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_I.1068715136182.pdf.
- Trends II* (2001) *Towards the European higher education area*. Haug, Guy & Kirstein Jette. EUA. Noudettu 19.10.2005: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_II.1068715483262.pdf.
- Trends III* (2003) *Trends 2003. Progress towards the European Higher Education Area. Summary*. Reichert, Sybille & Tauch, Christian. EUA. Noudettu 19.10.2005: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Trends2003_summary.1064412673141.pdf.
- Trends IV* (2005) *European Universities Implementing Bologna*. Reichert, Sybille & Tauch, Christian. Brussels: EUA. Noudettu 19.10.2005: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/TrendsIV_FINAL.1117012084971.pdf.
- Tuning project (2006) *What is Tuning? Background*. Käytetty 29.4.2006: <http://tuning.unideusto.org/tuningeu/index.php?option=content&task=view&id=2&Itemid=25>.
- Tuomi, Ossi & Pakkanen, Päivi (2003) *Koulutuksen ja tutkintojen laatu Helsingin yliopistossa Elektroninen aineisto kansainvälisen arvioinnin loppuraportti*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Universitas renovata* (1993) *Helsingin yliopiston arviointiryhmän raportti ja ehdotukset*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Universitas renovata continuata* (1994) *Helsingin yliopiston arviointiryhmän raportti 1994*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Walters, William & Haahr, Jens H. (2005) *Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration*. London: Routledge.
- Van Vught, Frans A. & Westerheijden, Don F. (1994) *Towards a general model of quality assessment in higher education*. Higher Education 28(3), 355–371.

- Varelius, Antero (1856/1987) *Enon opetuksia luonnon asioista. Toinen osa*. Vammala: Tyrvään Sanomat.
- Vedung, Evert (2004) *Arviointiaallon muodot ja suunnat*. *Yhteiskuntapolitiikka* 69(3), 242–250.
- Westerheijden, Don F. (1999) *Where are the quantum jumps in quality assurance?* *Higher Education* 38(2), 233–254.
- Westerheijden, Don F. (2001) *Ex oriente lux?: national and multiple accreditation in Europe after the fall of the Wall and after Bologna*. *Quality in Higher Education* 7(1), 65–75.
- Virtanen, Aimo & Mertano, Sinikka (eds.) *Learning by Comparing. The Benchmarking of Administration at the University of Helsinki*. Publications of Higher Education Evaluation Council 12. Helsinki: Edita.
- Virtanen, Aimo (2005) *Laadunvarmistuksen nykytila Helsingin yliopistossa*. 24.11.2005. Helsinki: Helsingin yliopiston kehittämisosaston muistio.
- Virtanen, Aimo (2006) *Laatupäällikkö, Helsingin yliopisto, haastateltu Helsingissä*. 26.4.2006.
- Wolfinger, Raymond E. (1971) *Nondecisions and the Study of Local Politics*. Teoksessa *The American Political Science Review* 65(4), 1063–1080.
- Zuboff, Shoshana (1990). *Viisaan koneen aikakausi: uusi tietotekniikka ja yritystoiminta*. Helsinki: Otava.

LIITE 1: BOLOGNAN PROSESSIN TAVOITTEET JA ALLEKIRJOITAJAMAAT

Bolognan prosessin ministerikokouksien uudet allekirjoittajamaat ja kokousten määrittelemät uudet tavoitteet.*

Sorbonne 1998 (yht. 4)	Iso-Britannia, Italia, Ranska, Saksa	Esteiden poistaminen (liikkuvuus), kaksiportaisuus, opintopistejärjestelmä
Bologna 1999 (yht. 29)	Alankomaat, Belgia (flaamin- ja ranskankielinen yhteisö), Bulgaria, Espanja, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugal, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tshekki, Unkari, Viro	Tutkintojen vertailtavuus, kahden portaan tutkinto, opintopistejärjestelmä (ECTS); erityisesti liikkuvuuden parantamiseksi: ihmisten (opiskelijat ja henkilökunta) liikkuvuuden parantaminen, eurooppalaisen laadunvarmistuksen yhteistyön edistäminen, eurooppalaisen ulottuvuuden korostaminen
Praha 2001 (yht. 33)	Kroatia, Kypros, Liechtenstein, Turkki	Elinikäinen oppiminen, opiskelijoiden ja korkeakoulujen osallistuminen, eurooppalaisen korkeakoulutusalueen houkuttelevuuden ja kilpailukyvyn edistäminen
Berliini 2003 (yht. 40)	Albania, Andorra, Bosnia-Hertsegovina, Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Serbia ja Montenegro, Vatikaani, Venäjä	Kolmannen portaan (tohtorin tutkinto) mukaanotto Bolognan prosessiin, Euroopan korkeakoulualueen ja Euroopan tutkimusalueen synergia
Bergen 2005 (yht. 45)	Armenia, Azerbaidzan, Georgia, Moldova, Ukraina	Sosiaalinen ulottuvuus

* Sorbonnen julistuksen allekirjoittajamaat ja tavoitteet on mainittu uudestaan Bolognan julistuksen kohdalla. Belgian molemmat kieliyhteisöt on laskettu vain yhdeksi allekirjoittajavaltioksi. Tavoitteissa on osin käytetty Reinaldan ja Kuleszan (2005, 9) tiivistyksiä.

LIITE 2: TEEMAHAASTattelun aihepiirit

Aiheena: Helsingin yliopisto ja laadunvarmistus

1. Diffuusio
 - a) Kansainvälisen laadunvarmistuksen mallin vaikutteet ja mistä niitä on tullut
 - b) Auditoinnin ja akkreditoinnin suhde ja niiden ymmärtäminen Suomessa
 - c) Vaikutukset Korkeakoulujen arviointineuvostolta
 - d) Vaikutukset opetusministeriöltä
2. Helsingin yliopisto ja laadunvarmistus
 - a) Miksi laadunvarmistus on otettu käyttöön yliopistossa?
 - b) Koska laadunvarmistus on otettu käyttöön?
 - c) Onko käyttöönotto ollut yliopiston oma tahto vai onko se syntynyt ulkoisista paineista?
 - d) Mitkä ovat olleet laadunvarmistuksen käyttöönoton perustelut yliopistolle?
 - e) Mikä on sen suhde tulosjohtamiseen?
 - f) Koska alettu puhua laadusta?
 - g) Mistä luulet laadunvarmistuksen vastustamisen johtuvan ruohonjuuritasolla?
 - h) Laadunvarmistuksen nykytila -muistion vaikutteet: KKA:lta ja ENQAlta
3. Laadunvarmistuksen logiikka
 - a) Suhde autonomiaan
 - b) Suhde tulosjohtamiseen
 - c) Suhde kansainvälisiin trendeihin
4. Kilpailu laadunvarmistuksen perusteluna