



22.11.2013

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 117/2013)

Totean Opetushallituksen puolesta lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle uusi koulutuksen ulkopuolista arviointia suorittava riippumaton asiantuntijaorganisaatio Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (seuraavassa arviointikeskus), joka tuottaisi tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Arviointikeskukseen yhdistettäisiin nykyisin Opetushallituksessa toteutettu oppimistulosten arviointitoiminta sekä Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston suorittama koulutuksen ja korkeakoulujen arviointitoiminta. Arviointikeskus toimisi erillisenä virastona ja sinne siirrettäisiin edellä todettujen arviointitoimintaa harjoittavien organisaatioiden henkilöstö, johon kuuluu noin 40 henkilöä. Virasto sijoitettaisiin Helsinkiin, mutta osa toiminnasta sijoittuisi Jyväskylään. Arviointikeskus aloittaisi toimintansa 1.5.2014.

Koulutuksen arviointitoiminnan kokoamisella yhteen keskuksen on tavoitteena lisätä synergiaa ja mahdollistaa entistä paremmin muun muassa sektorirajat ylittävät arvioinnit, arviointimenetelmien kehittäminen ja arviointiosaamisen hyödyntäminen. Opetushallitus katsoo, että koska uusi arviointikeskus ei ole kuitenkaan saamassa merkittäviä lisäresursseja toimintaansa, on ainut mahdollisuus saavuttaa nykyistä vaikuttavampaa arviointitoimintaa hyödyntämällä mahdollisesti syntyvä synergia. Uuden, kahdelle eri paikkakunnalle sijoitettavan pienen viraston perustaminen kasvattaa hallinnon ja muiden kiinteiden kustannusten osuutta ja voi vähentää varsinaiseen arviointitoimintaan osoitettavissa olevia resursseja. Koska nykyisten arviointiorganisaatioiden tehtävät ja arviointitoiminta poikkeavat toisistaan, tulee uuden arviointikeskuksen käynnistymisvaiheessa erityisesti panostaa eri toimijoiden arviointiosaamisen hyödyntämiseen, jotta mahdollisia synergiaetuja syntyisi.

Arviointikeskus tuottaa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja kehittämistä edistävää arviointitietoa. Perusteltua on, että arviointisuunnitelma valmistellaan arvioinnin asiantuntemusta omaavassa arviointineuvostossa, kuten myös se, että opetus- ja kulttuuriministeriö sen hyväksyy. Näin varmistetaan, ettei arviointi irtaudu kansallisesti keskeisistä koulutuspoliittisista tavoitteista ja painopisteistä. Opetushallituksen lakisääteisenä tehtävänä on päättää opetussuunnitelmien ja tutkintojen valtakunnallisista perusteista sekä vastata

toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä. Hallituksen esitykseen, varsinaiseen lakiehdotukseen ja esityksen liitteenä olevaan asetusluonnokseen ei sisälly säännöksiä tai mainintoja arviointikeskuksen toiminnan suhteesta Opetushallituksen toimintaan. Opetushallituksen mielestä koulutuksen kehittämisen varmistamiseksi Opetushallituksella tulisi olla edustus arviointineuvostossa ja Opetushallitus tulisi mainita säädöksissä erikseen arviointisuunnitelmasta kuultavana tahona ja tahona, jolle arviointien tulokset perusteineen toimitetaan. Yhteistyö on tärkeää arviointien käytännön toteuttamisessa esimerkiksi opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä koskevien tietojen hyödyntämiseksi ja toisaalta Opetushallituksen kannalta arviointitiedot ovat elintärkeitä koulutuksen kehittämisessä. Yhteistyöstä voisi säätää samaan tapaan kuin ylioppilastutkintolautakunnan kanssa tehtävästä yhteistyöstä on säädetty (Asetus ylioppilastutkinnosta 915/2005, 10 §).

Lakiehdotuksen mukaan arviointineuvoston jäsenillä tulee olla tehtävän edellyttämä asiantuntemus. Tämä edellyttää sekä vahvaa arviointiosaamista että koulutusjärjestelmän tuntemusta. Opetushallitus korostaa, että arviointineuvoston kokoonpanossa tulee varmistaa myös eri koulutusmuotoja koskeva asiantuntemus ja siten tasapuolisuus eri sektoreiden tarpeiden huomioon ottamisessa.

Opetushallitus pitää tärkeänä sitä, että koulutuksen arvioinnissa korostetaan sen kehittävää tehtävää kontrolliperustaisuuden sijaan. Keskeistä on koulutuksen kehittämistä tukeva arviointi, jolloin vältytään muun muassa opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ranking-listoilta tai muilta järjestäjien toimintaa haittaavilta luokitteluilta. Opetushallituksen näkemyksen mukaan koulutusjärjestelmän kehittämisen tueksi tarvitaan monipuolisia järjestelmä- ja teema-arviointeja sekä oppimistulosten arviointeja. Oppimistulosten arvioinnit tarjoavat hyvän tietopohjan sekä paikallistason että kansallisen tason kehittämiseen, ohjaukseen ja päätöksentekoon. Kaikkien nykyisten toimijoiden toiminnan kannalta organisaatiomuutos tulee tehdä niin, ettei katkoksia arviointitoimintaan tule.

Esityksen mukaan kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan ja toimintayksikön päällikön kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto. Opetushallituksen näkemyksenä on, että arviointikeskuksen työn tutkimuksellisen luonteen vuoksi arviointikeskuksen johtajalta tulisi edellyttää tieteellisiä ansioita ja arviointikokemusta.

Lakiesityksessä todetaan arviointitehtävien osalta tehtyjen sopimusten ja sitoumusten siirtyvän uudelle arviointikeskukselle oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Samassa yhteydessä olisi syytä säätää myös ennen 1.4.2014 toteutettujen oppimistulosten arviointiaineistojen siirtymisestä arviointikeskukseen. Uusi arviointikeskus tulee tarvitsemaan myös aiempia aineistoja ja myös tutkimuslupien myöntäminen olisi tarkoituksenmukaisempaa hoitaa arviointikeskuksen toimesta.

Mikäli tarkoitus on, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus arvioisi myös muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvaa koulutusta, tulisi tästä ottaa säädökset lainsäädäntöön. Muussa tapauksessa ne tulevat olemaan keskuksen maksullista palvelutoimintaa.

On perusteltua, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus voi myös tuottaa koulutuksen arviointipalveluita maksullisena. Sen lisäksi, että tämä tuo lisää resursseja, se myös lisää arviointitoiminnan vaikuttavuutta ylipäättään. Kansallisiin arviointeihin osallistuminen tulee sen sijaan olla osallistujille maksutonta. Myös arviointituloksia tulee olla saatavissa maksuttomina.

Laadukkaan arviointitoiminnan edellytys on, että arviointikeskuksella on riittävät resurssit tehtävänsä suorittamiseen. Arviointikeskukselle siirretään valtion talousarvioesityksessä vuonna 2014 (1.5.–31.12.2014) nykyisin koulutuksen ja korkeakoulujen arviointitoimintaan momentille 29.01.04 varatuista määrärahoista yhteensä 2 489 000 euroa sekä Opetushallituksen toimintamomentilta (29.01.02) 1 125 000 euroa. Opetushallituksen toimintamenoista siirrettävässä määrärahassa on huomioitu siirtyvän henkilöstön palkkauskustannusten lisäksi myös yleiskustannukset. Opetushallituksen mielestä Opetushallituksen toimintamenoista arviointikeskukselle siirrettävä osuus on liian suuri ja siirto vaarantaa Opetushallituksen tehtävien hoitamisen.

Opetushallitus on esittänyt vuoden 2014 talousarvioesitykseen, että oppimistulosten arviointitoiminnan siirtämisestä aiheutuvina kustannuksina Opetushallituksen toimintamomentilta vähennetään 917 000 euroa. Opetushallituksen esitys perustuu 17 henkilötyövuotta vastaaviin henkilöstökustannuksiin sekä 41 000 euron muihin välittömiin kustannuksiin. Henkilöstön palkkakustannusten laskemisessa Opetushallitus pitää oikeana sitä, että siirrettävässä summassa otetaan huomioon tuottavuusohjelmasta johtuvat henkilöstön vähentämistavoitteet suhteellisenä osuutena siirrettävien henkilöiden palkkakustannuksista. Muiden (yleis)kustannusten osalta Opetushallitus pitää oikeana laskentatapana sitä, että Opetushallituksen toimintamenoista vähennetään vain ne kustannukset, jotka Opetushallitukselta tosiasiallisesti siirron myötä poistuvat. Seitsemäntoista henkilötyövuoden poistuminen ei vähennä Opetushallituksen yleiskuluja eikä Opetushallituksen tiloista maksettavaa vuokraa hallituksen esityksessä arvioidulla tavalla.

Opetushallituksen laskelman lähtökohtana oli, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus perustetaan vuoden 2014 alusta lukien. Koska arviointikeskuksen perustamisen ajankohta on siirtynyt 1.5.2014, Opetushallituksen mielestä siirrettävä osuus saa olla vuonna 2014 enintään 8/12 x 917 000 euroa eli 611 333 euroa.

Oppimistulosten arviointitoiminnan siirtämisen perusteella talousarvioesityksen ja nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan tehtävä määrärahan siirto aiheuttaa Opetushallituksen toimintamenoihin

vuositasolla 771 000 euron suuruisen vajeen (513 667 euroa vuonna 2014). Vaje vastaa suuruudeltaan runsaan 12 henkilön vuosittaisia palkkauskustannuksia sivukuluineen. Opetushallituksen esitys on, että tämä arviointikeskuksen perustamiseen ja toimintaan tarvittava lisäresurssi tulee löytää muualta, kuten esimerkiksi valtionavustuksista tai kehittämismäärärahoista.

Pääjohtaja

Aulis Pitkälä