

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 117/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Piritta Väinölä, opetus- ja kulttuuriministeriö
- pääjohtaja Aulis Pitkälä, Opetushallitus

- erikoissuunnittelija, KT Hannele Seppälä, Korkeakoulujen arviointineuvosto
- vt. pääsihteeri Ville Pietiläinen, Koulutuksen arviointineuvosto
- erikoissuunnittelija Risto Hietala, Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö
- toiminnanjohtaja Liisa Savunen, Suomen yliopistot UNIFI ry
- selvitysmies Markku Mattila.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Opetushallitus
- Koulutuksen arviointineuvosto
- professori Michael Uljens, Åbo Akademi
- Korkeakoulujen arviointineuvosto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta sekä muutettaviksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, taiteen perusopetuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain ja yliopistolain mukaisia koulutuksen arviointia koskevia säännöksiä.

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annettavalla lailla perustettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle uusi koulutuksen ulkopuolista arviointia suorittava riippumaton asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaisi

tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten.

Arviointikeskukseen yhdistettäisiin nykyinen Opetushallituksen alainen oppimistulosten arviointitoiminta sekä Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston suorittama koulutuksen ja korkeakoulujen arviointitoiminta. Toimintojen yhdistämisen tavoitteena on koulutuksen arviointitoiminnan vahvistaminen.

Arviointikeskuksen tehtävänä olisi toteuttaa koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaan liittyviä arviointeja sekä tuntijaon ja opetussuunnitel-

man perusteiden tavoitteiden saavuttamista koskevia oppimistulosten arviointoja. Lisäksi arviointikeskuksen tehtävänä olisi tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä sekä korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa sekä kehittää koulutuksen arviointia. Arviointitavat kohteet ja arviointien aikataulu määriteltäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymässä arviointisuunnitelmassa.

Arviointikeskus toimisi virastona opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Arviointikeskuksella olisi johtaja, ja arviointikeskuksen yhteydessä toimisi johtokuntatyypisenä elimenä valtioneuvoston nimittämä arviointineuvosto. Korkeakouluja koskevissa arvioinneissa pää-

töksentekovaltaa käyttäisi korkeakoulujen arviointijaosto, johon kuuluisi myös arviointineuvoston ulkopuolisia jäseniä.

Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Arviointikeskuksen varsinainen toiminta alkaisi kuitenkin vasta 1 päivänä toukokuuta 2014, kun yhdistyvät arviointitoiminnot siirtyisivät keskuksen tehtäviksi. Muut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan toimintojen siirtyessä eli 1 päivänä toukokuuta 2014.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä. Valiokunta toteaa, että hallituksen esitys koulutusta koskevan tutkimuksen ja arviointitoiminnan vahvistamisesta ja koulutusta koskevan Opetushallituksen, Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston viranomaisarviointitoiminnan keskittämisestä riippumattomaan Kansalliseen koulutuksen arviointikeskukseen noudattaa istuvan hallituksen hallitusohjelmaa. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esityksen mukaan perustettava arviointikeskus tuottaa koulutuspoliittista päättöksentekoa ja kehittämistä edistävää arviointitietoa. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että perustettavan arviointikeskuksen toiminnan sisältöön liittyvät linjaukset ovat jääneet esityksessä niukoiksi. Valiokunnan mielestä arviointikeskuksen keskeisiä tavoitteita tulee olla arviointitoiminnan ja sen vaikuttavuuden vahvistaminen. Perustettavan arviointikeskuksen tulee varmistaa arviointien asiantuntemus, riippumattomuus ja uskottavuus sekä kansallisesti että

kansainvälisesti. Kaikkien nykyisten toimijoiden toiminnan kannalta organisaatiomuutos tulee tehdä niin, ettei tule turhia katkoksia nykyiseen arviointitoimintaan.

Keskuksen arviointisuunnitelma valmistellaan arviointineuvostossa, jonka kokoonpanossa valiokunta painottaa arviointiosaamisen merkitystä. Opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy suunnitelman. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että arviointi ei jatkossa irtaudu kansallisista koulutuspoliittisista tavoitteista ja painopisteistä. Arviointikeskuksen työn vaikuttavuus edellyttää toimivia yhteyksiä koulutuksen keskeisiin sidosryhmiin. Maamme koulutuksen kehittymisen kannalta välttämätön arviointitoiminta ei saa umpioitua yhden organisaation sisälle.

Yhdistämisen synergiaedut. Koulutuksen arviointitoiminnan kokoamisella yhteen keskuksen on hallituksen esityksen mukaan tavoitteena lisätä synergiaa ja mahdollistaa entistä paremmin muun muassa sektorirajat ylittävät arvioinnit, arviointimenetelmien kehittäminen ja arviointiosaamisen hyödyntäminen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin esitetty huoli siitä, että esitystä on varsin vähän perusteltu nykytilanteeseen perustuvalla analyysillä sii-

tä, mitä todellista lisäarvoa keskuksen perustaminen esitetystä muodossa tuottaa arviointitoiminnalle.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että kansallista koulutuksen arviointikeskusta perustettaessa huolehditaan siitä, että uudistuksella vahvistetaan suomalaisen koulutuksen arviointikulttuurin hyvää kansallista ja kansainvälistä arvostusta ja että nykyisten kolmen arviointityskön vahvuudet ja osaaminen saadaan täysimääräisesti käyttöön. Vain siten voidaan saavuttaa uudistuksella tavoiteltuja synergiaetuja.

Asiantuntijakuulemisessa on myös esitetty huoli siitä, että valtion talousarvioesityksessä arviointikeskukselle ehdotettu resurssi vastaa nykyisten yhdistyvien toimijoiden resursseja ilman lisäyksiä. Uuden, kahdelle eri paikkakunnalle — Helsinki ja Jyväskylä — sijoitettavan viraston perustaminen voi kasvattaa hallinnon ja muiden kiinteiden kustannusten osuutta ja vähentää varsinaiseen arviointitoimintaan osoitettavissa olevia resursseja ja siten vähentää synergiaeduista mahdollisesti saatavia uudistuksen kokonaisetuja.

Saadun selvityksen mukaan arviointitoimintaa suorittavien henkilöiden palkkaukseen varatuista määrärahoista ei ole tarkoitus siirtää varoja hallinnollisiin kuluihin. Perustamisen yhteydessä todennäköisesti syntyy jonkin verran käynnistyskustannuksia, mutta niiden ei ole arvioitu olevan merkittäviä verrattuna arviointikeskukselle kokonaisuutena varattuihin määrärahoihin. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että pidemmällä aikavälillä arviointikeskuksen hallinto- ja tukipalvelujen välttämättömät kustannukset voidaan kattaa niihin varatuista määrärahoista ja että hallinnollinen uudistus ei heikennä keskuksen asiantuntijatoimintaa sen nykyisestä tasosta.

Arviointitoiminnan kehittäminen. Sivistysvaliokunta korostaa koulutuksen arvioinnissa sen kehittävää tehtävää kontrollikeskeisyyden sijaan. Koulutuksen eri osa-alueet on arvioitava niiden erilaiset periaatteelliset lähtökohdat, ominaispiirteet ja erityiset kehittämistarpeet huomioon ottaen ja hyväksyen. Sivistysvaliokunta ei kan-

nata julkisuudessa esiintyneitä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien niin sanottuja ranking-listoja tai muita järjestäjien toimintaa haittaavia luokitteluja. Koulutusjärjestelmän kehittämisen tueksi tarvitaan kaikilla koulutustasoilla monipuolisia järjestelmä- ja teema-arviointeja sekä oppimistulosten arviointeja. Oppimistulosten arvioinnit tarjoavat tietopohjan sekä paikallistason että kansallisen tason kehittämiseen, ohjaukseen ja päätöksentekoon.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä hallituksen esityksessä arviointikeskukselle kaavailtua tehtävää tukea koulutuksen järjestäjiä arviointeihin liittyvissä asioissa. Tämä tarkoittaa saadun selvityksen mukaan muun muassa arviointiosaamisen, arvioinnin lähestymistapojen ja mallien sekä menetelmien, kriteereiden ja mittareiden kehittämiseen liittyvää tukea. Tuki auttaisi koulutuksen järjestäjiä näkemään arvioinnin hyödyt ja sitoutumaan arviointitoimintaan. Valiokunta toteaa kuitenkin, että kentän toimijoille saattaa tämän tehtävän osalta muodostua ylisuuria odotuksia suhteessa arviointikeskuksen resursseihin.

Sivistysvaliokunta on saanut kattavat selvitykset myös ruotsinkielisen koulutuksen arvioinnin nykytilasta ja sen tulevaisuudesta perustettavassa arviointikeskuksessa. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että perustettava arviointikeskus sekä riittävillä omilla resursseilla että nykykäytännön mukaisesti myös yhteistyöllä sidosryhmien kanssa varmistaa ruotsinkielisen koulutuksen asianmukaisen arvioinnin kaikilla koulutustasoilla. Keskuksen tulee pystyä tukemaan myös ruotsinkielisen koulutuksen järjestäjiä arviointeihin liittyvissä asioissa.

Asiantuntijakuulemisessa on todettu, että perustettavan organisaation ulkopuolelle jää merkittäviä koulutuksen arviointiin liittyviä ja siihen rinnastettavia toimijoita ja toimintoja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edellä mainituille toimijoille lainsäädännössä osoitetut arviointitehtävät eivät ole päällekkäisiä arviointikeskuksen tehtävien kanssa. Valiokunta painottaa, että arviointikeskuksen arviointisuunnitelmaa laadittaessa ja muussa sidosryhmäyhteis-

työssä on varmistettava, ettei käytännössä synny päällekkäistä arviointitoimintaa.

Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksellä ei rajoiteta korkeakoulujen mahdollisuutta valita laatujärjestelmien auditointien suorittajaksi myös muu taho kuin Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Arviointikeskuksen johto ja henkilöstö. Valtioneuvoston johtajapolitiikkaa koskevan vuoden 2008 periaatepäätöksen mukaan ylimmän johdon virkaa täytettäessä on joka kerta harkittava, olisiko virkaan nimitettävä määrääjäksi. Nimitettäessä virkaan ensimmäisen kerran on yleensä tarkoituksenmukaista, että määräaika on yli viisi vuotta ja enintään seitsemän vuotta. Valiokunta pitää tärkeänä, että näitä periaatteita noudatetaan myös uuden Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajaa valittaessa.

Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 4 §:n mukaan johtajan kelpoisuusvaatimuksena olisi ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä asiantuntemus alalta sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Valtion tutkimuslaitosten johtajien virkojen kelpoisuusvaatimukset vaihtelevat valiokunnan saaman selvityksen mukaan korkeakoulututkinnon osalta. Ottaen huomioon arviointikeskuksen laajat ja vaativat tehtävät sekä myös työhön liittyvät kansainväliset näkökulmat sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että perustettavan arviointikeskuksen johtajalla on tohtorin tutkinto. Valiokunta painottaa myös erityisesti johtamisominaisuuksien huomioon ottamista valinnassa.

Hallituksen esitykseen kirjatun periaatteen mukaisesti vakinaisessa virkasuhteessa tai vakituksessa työsuhteessa olevat henkilöt siirtyvät arviointikeskuksen palvelukseen, määräaikaisessa virka- tai työsuhteessa olevat henkilöt määräaikansa ajaksi. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että siirtyvän henkilöstön asema hallituksen esityksessä esitetyin tavoin turvataan.

Muut huomiot. Osa arviointisuunnitelman mukaisista arvioinneista toteutettaisiin maksuttomana viranomaistoimintana, mutta korkeakoulujen laatujärjestelmien auditoinnit olisivat nykytilaa vastaavasti maksullisia kaikille korkeakouluille. Auditointien kiinteät hinnat määriteltäisiin ministeriön asetuksella. Muut tilausarvioinnit hinnoiteltaisiin liikeloudellisin perustein. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että perustettavan arviointikeskuksen arviointien laatutason kiinnitetään erityistä huomiota. Sivistysvaliokunta näkee myös mahdollisuuksia korkean laatutason omaavan arviointiosaamisen kaupallisesti kannattavaan vientiin.

Yksityiskohtaiset perustelut

10 §. Toiminnan aloittamista koskevat siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että Korkeakoulujen arviointineuvoston, Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointitehtävien osalta tehdyt sopimukset ja sitoumukset siirtyvät uudelle arviointikeskukselle oikeuksineen ja velvolluuksineen. Sivistysvaliokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan on selvyyden vuoksi tarve säätää myös ennen 1.5.2014 toteutettujen oppimistulosten arviointiaineistojen siirtymisestä arviointikeskukseen. Uusi arviointikeskus tulee tarvitsemaan myös aiempia aineistoja, ja tutkimuslupien myöntäminen olisi tarkoituksenmukaisempaa hoitaa arviointikeskuksen toimesta. Sivistysvaliokunta ehdottaa tätä koskevan lisäyksen pykälän 1 momenttiin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 10 § muutettuna seuraavasti (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

10 §

Toiminnan aloittamista koskevat siirtymäsäännökset

Yliopistolain (558/2009) 87 §:n 2 momentissa ja ammattikorkeakoululain (351/2003) 9 §:n 2 momentissa tarkoitetun korkeakoulujen arviointineuvoston tehtävät, perusopetuslain 21 §:ssä, lukiolain 16 §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 24 §:ssä, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 15 §:ssä, vapaasta sivistys-

tystyöstä annetun lain (632/1998) 7 §:ssä ja taiteen perusopetuksesta annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun koulutuksen arviointineuvoston tehtävät sekä opetushallituksesta annetun lain (182/1991) nojalla Opetushallitukselle säädetyt oppimistulosten seuranta-arviointeihin liittyvät tehtävät siirtyvät arviointikeskukselle 1 päivänä toukokuuta 2014. Mainitusta ajankohdasta lukien siirtyvät myös Korkeakoulujen arviointineuvostossa, Koulutuksen arviointineuvostossa ja Opetushallituksessa siirtyvien tehtävien osalta tehdyt sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet *sekä siirtyviin tehtäviin liittyvät aiemmat arviointiaineistot* arviointikeskukselle, ellei toisin ole sovittu.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Inkeri Kerola /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Ritva Elomaa /ps
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /kok

Pauli Kiuru /kok
Kimmo Kivelä /ps
Mika Niikko /ps
Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd
vjäs. Anne Kalmari /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä (HE 117/2013 vp) ehdotetaan säädettäväksi laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta sekä muutettaviksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, taiteen perusopetuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain ja yliopistolain mukaisia koulutuksen arviointia koskevia säännöksiä. Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annettavalla lailla perustettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle uusi koulutuksen ulkopuolista arviointia suorittava riippumaton asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaisi tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Arviointikeskukseen yhdistettäisiin nykyinen Opetushallituksen alainen oppimistulosten arviointitoiminta sekä Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston suorittama koulutuksen ja korkeakoulujen arviointitoiminta. Toimintojen yhdistämisen tavoitteena on koulutuksen arviointitoiminnan vahvistaminen.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustamisen kustannukset rahoitettaisiin nykyisten arviointitoimintaan varattujen määrärahojen puitteissa ja valtion vuosien 2014—2017 määrärahakehysten puitteissa. Hallituksen esityksessä perustettavan arviointikeskuksen sijoituspaikaksi esitetään Helsinkiä.

Sivistysvaliokunnan keskustalaiset ja perussuomalaiset jäsenet katsovat, että Jyväskylän toiminnot tulisi määritellä arviointikeskuksen

työjärjestyksen sijaan jo hallituksen esityksessä. Ehdotamme, että hallituksen esityksestä poistettaisiin sana "perustamisvaiheessa" ja että Jyväskylän toimintojen laajuus muotoiltaisiin seuraavasti: "Opetus- ja kulttuuriministeriön 28 päivänä helmikuuta 2013 tekemän päätöksen mukaan arviointikeskuksen Jyväskylään sijoitettavat toiminnot vastaavat laajuudeltaan ja vaativuudeltaan vähintään nykyisiä Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön tehtäviä." Hallituksen esityksessä tämä olisi vahvempi viesti nykyisen osaamisen turvaamisen puolesta. Jyväskylässä on tunnustettua osaamista koulutuksen arvioinnissa ja koulutusviennissä, joiden voimavaroja kannattaa hyödyntää. Allekirjoittaneet ovat huolissaan arviointitoiminnan jatkumisesta Jyväskylässä vähintään nykyisessä laajuudessaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietinnön yleisperustelujen 2. virke muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Hallituksen esityksessä ei olisi tullut mainita sanaa "perustamisvaiheessa" ja Jyväskylän toimintojen laajuuden osalta on perusteltua todeta, että Jyväskylään sijoitettavien toimintojen tulee vastata laajuudeltaan ja vaativuudeltaan vähintään nykyisiä Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön tehtäviä.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2013

Inkeri Kerola /kesk
Anne Kalmari /kesk
Ritva Elomaa /ps

Kimmo Kivelä /ps
Mika Niikko /ps