

Asia: VN/22054/2023

Lausuntopyyntö vapaasta sivistystyöstä annetun lain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja puoluelain muuttamisesta sekä luonnoksesta vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §

-

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 6 c §. Onko vapaasta sivistystyössä annetun lain 6 c §:ään ehdotettu osaamismerkkien määritelmä onnistunut?

Osaamismerkkejä koskeva määritelmä on selkeä ja onnistunut. Pykälän muutosesitykset ovat kannatettavia.

Lain yleisperusteluissa viitataan Opetushallituksessa meneillään olevaan valmisteluun aikuisten perustaitojen osaamismerkkikokonaisuudesta. Työväen Sivistysliitosta osaamismerkkityöryhmien valmistelussa on ollut kaksi asiantuntijaa. Lisäksi organisaatiomme on osallistunut työpajatyöskentelyyn merkkien sisältövalmistelun edetessä. Tarkoituksena on luoda kansalliset sisältökuvaukset perustaitomerkeille.

Osaamismerkkien valtakunnalliset sisältökuvaukset auttavat koulutuksen järjestäjää jäsentämään osaamismerkkiperustaista kurssisuunnittelua. Ne tullevat myös laadullisesti yhdenmukaistamaan perustaitokoulutukseen liittyvää koulutusta.

Työväen Sivistysliitolla on laajaa kokemusta perustaitokoulutuksen sisältöjen kehittämisestä ja koulutuksen järjestämisestä. Kokemuksemme pohjalta pidämme tarpeellisena luoda yhteisiä suuntaviivoja aikuisten perustaitokoulutukseen. Osaamismerkit jäsentävät aikuisten perustaitojen valtakunnallisia sisältöjä mahdollistaen oman osaamisen kerryttämisen riittävin pienin osatavoittein

ja niiden näkyvän tunnustamisen. Osaamisen lisääntyminen myös voimaannuttaa yksilöä ja motivoi eteenpäin kohti lisäopintoja tai työelämän polkua.

Lainvalmistelussa on päädytty ratkaisuun, jossa opiskelijan tulisi itse hakea osaamismerkkiä Koski - järjestelmässä. Menettely tukee itseohjautuvuutta, mutta toisaalta myös asettaa haasteen riittävän ohjauksen ja tuen järjestämiseksi erityistä tukea tarvitseville.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13 §

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että yksikköhintoja laskettaessa käyttökustannuksina ei pidetä muita kuin koulutukseen kiinteästi liittyviä opiskelijoiden matkakustannuksia, sekä muihin kuin kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten opintoihin osallistuvien opiskelijoiden ruokailu- ja majoituskustannuksia. Työväen Sivistysliitto ei kannata tätä lakimuutosta, sillä se on ongelmallinen sekä alueellisen yhdenvertaisuuden että aliedustettujen ryhmien tavoittamisen ja oppimisen edistämisen kannalta.

Lakiesityksen perusteluissa sanotaan, että opiskelijoille olisi maksettu koulutusten yhteydessä "hyvinkin avokätisesti koulutusten luonteesta poikkeavia matkoja, majoituksia ja ruokailuja esimerkiksi lomakohteessa". Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mihin tämä arvio perustuu, emmekä tunnista tällaista omassa toiminnassamme. Muutosta ei ole käsitelty opintokeskusten rahoitusjärjestelmää selvittäneessä työryhmässä, tai muulla tavoin yhdessä opintokeskusten kanssa.

Lakiluonnos ei sisällä minkäänlaista vaikutusarviota tämän pykälän muuttamisen vaikutuksista. Vaikutukset olisivat kuitenkin merkittävät, ja saattaisivat johtaa jopa opintokeskusten toiminnan loppumiseen valtakunnallisina järjestöjen oppilaitoksina. Alueellinen yhdenvertaisuus ja aliedustettujen ryhmien tavoittaminen koulutusten pariin kärsisivät merkittävästi.

Mikäli tavoitteena on estää kustannusten nousua, pitäisi keinoja siihen pohtia tarkasti yhdessä oppilaitosmuotojen edustajien kanssa, ja tehdä esityksistä huolelliset vaikuttavuusarviot. Työväen Sivistysliitto ei pidä hyvänä keinona yksittäisten kululajien kieltämistä, vaan parempi tapa voisi olla esimerkiksi yhtenäisen kulukaton säätäminen.

Opintokeskukset ovat valtakunnallisia oppilaitoksia, joiden koulutuksiin osallistutaan eri puolilta Suomea. Tämä mahdollistaa sen, että myös pienemmillä paikkakunnilla asuvat saavat mahdollisuuden osallistua laadukkaaseen matalan kynnyksen koulutukseen, joka järjestetään jossain lähialueella.

Opintokeskusten koulutustoiminta on luonteeltaan hajautettua koulutustoimintaa, joka ei tapahdu omissa vakiintuneissa tiloissa, vaan tiloja vuokrataan tarpeen mukaan. Opintokeskuksella ei ole

omaa opistoa tai omia koulutustiloja, vaan koulutukset toteutetaan siellä, missä ihmisetkin ovat. Tämä voi tarkoittaa kirjastoa, muiden oppilaitosten tiloja, hotelleita tai mitä tahansa muita vuokrattavia tiloja ympäri Suomea. Rahoitusta ei käytetä seiniin ja kiinteään oppilaitokseen, vaan pedagogiseen kehittämiseen. Tämä malli mahdollistaa opiskelun ihmisille, jotka eivät lähtisi kouluttautumaan oppilaitosmaisiin ympäristöihin.

Työväen Sivistysliiton ylläpitämän opintokeskuksen koulutusten osallistujat ovat usein niin sanottuja ali-edustettuja ryhmiä. Pelkästään etäopetuksena tapahtuva koulutus ei tavoita ja sitouta näitä ryhmiä samalla tavalla kuin lähiopetus. Oppimiseen tarvitaan tarpeeksi aikaa, kun esimerkiksi minäpystyvyyden vahvistamiseen ja henkilökohtaiseen tukeen sekä ohjaamiseen tarvitaan aikaa. Kokemuksemme mukaan kohderyhmän tavoittamiseen ja sitouttamiseen sopii hyvin pidempi lähikoulutus. Tällöin kuitenkin on välttämätöntä hoitaa osallistujien matka-, majoitus- ja ruokakulut, jos kurssi on eri paikkakunnalla.

Työväen Sivistysliitto esittää, että pykälästä poistetaan kohta 9, jonka mukaan yksikköhintoja laskettaessa käyttökustannuksina ei pidetä muita kuin koulutukseen kiinteästi liittyviä opiskelijoiden matkakustannuksia, sekä muihin kuin kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten opintoihin osallistuvien opiskelijoiden ruokailu- ja majoituskustannuksia. Sen sijaan voisi selvittää, mitä muita mahdollisia tapoja yksikköhintojen nousun estämiseksi löydetäisiin. Yksi mahdollisuus voisi olla esimerkiksi yhtenäisestä kulukatosta säättäminen. Valtakunnallisuuden, alueellisen yhdenvertaisuuden sekä pedagogisesti laadukkaan, yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa järjestettävän koulutuksen järjestäminen edellyttää sitä, että osallistujien kohtuullisia ruokailu- matka- ja majoituskustannuksia voidaan edelleen laskea käyttökustannuksiin.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13 b §

Pidämme esitystä kannatettavana. Esitys vahvistaa nykyisen käytännön ja lain hengen, jonka mukaan opintokeskukset järjestävät opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 §

Pykälässä esitetään, että jos valtionosuutta on maksettu järjestölle 13 b §:ssä säädetyllä tavalla koulutus- tai opintokerhotuena käytettäväksi yhteisten opintojen järjestämiseen, valtionapuviranomaisella on oikeus tarvittaessa tarkastaa opintotoimintaa toteuttavan järjestön taloutta ja toimintaa. Työväen Sivistysliitto painottaa, että tarkastusoikeus on rajattava tarkasti vain siihen osaan järjestön taloudesta ja toiminnasta, joka liittyy opintokeskuksen kanssa yhteisen koulutuksen järjestämiseen. Koulutus- tai opintokerhotuen vastaanottaminen ei saa aiheuttaa sitä, että valtionapuviranomaiselle syntyy sitä kautta oikeus tarkastaa järjestön koko talous ja toiminta myös siltä osin, kuin se ei liity opintokeskuksen kanssa yhdessä järjestettävään koulutustoimintaan.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 24 §

-

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 d §

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 2 ja 9 § esitetään muutettavaksi. Käytännössä muutos tarkoittaa, että osaamismerkkien suorittamista tarjonnut oppilaitoksen ylläpitäjä on velvollinen tallentamaan opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon suoritustiedot osaamismerkkien suorituksesta. Muutosesitys on perusteltu ja kannatettava.

Koulutuksen ylläpitäjällä on jo nyt saman lain nojalla mahdollisuus tallentaa tietovarantoon (Koski - tietokanta) opintosuoritusta koskevat tiedot silloin, kun ”oppilaitoksen ylläpitäjä on päättänyt tarjota tietovarantoon tallentamista koulutukseen osallistuville opiskelijoille ja opiskelija suostuu tietojen tallentamiseen”. Tämä tukee jatkuvaa oppimista ja opitun tunnustamista.

Vapaan sivistystyön ylläpitäjä on velvollinen säilyttämään suostumusta koskevat tiedot pysyvästi. Käytännössä ylläpitäjä joutuu näin säilyttämään pysyvästi henkilötietoja ja varmistamaan niiden tietoturvallisuuden. Sama menettely koskee tosiasiallisesti myös koulutukseen hakeutumista, koulutuksen toteuttamista ja arviointia koskevien henkilöön liittyvien tietojen tallennusta.

Työväen Sivistysliitto ehdottaa, että opintokeskukset voisivat anoa opintorekisterin hankinta- ja ylläpitokustannuksiin erillistä valtionavustusta, ja tähän varattaisiin valtion talousarvioon vuosittainen määräraha.

Puoluelain 8 §

Pykälässä ehdotetaan täsmennettäväksi 2 momentin 6. kohtaan ”valtionosuus” eli opintokeskusten valtionosuutta ei pidettäisi puoluelain tarkoittamana tukena puolueelle ja yhdistykselle. Pidämme muutosesitystä perusteltuna ja kannatettavana. Muutos asettaa puolueet samaan asemaan muiden opintokeskusten kanssajärjestäjinä toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa.

Puoluelain 8 a §

Kannatamme muutosesitystä. Muutos asettaa puolueiden lähiyhteisöt samaan asemaan muiden opintokeskusten kanssajärjestäjinä toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa.

Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 5 §

Asetus on selkeä ja vahvistaa nykyistä käytäntöä.

Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 6 b §

Oppilaitokselle annettaisiin mahdollisuus eriyttää kirjanpidollisesti valtionosuudella rahoitettava toiminta ja muu kuin oppilaitoksen ylläpitämiseen liittyvä toiminta (elinkeinotoiminta) toisistaan. Työväen Sivistysliitto näkee asetuksen perusteltuna ja tarpeellisena. Tilanteessa, jossa koulutuksen järjestäjä harjoittaa liiketoimintaa, on tarpeellista eriyttää elinkeinotoiminta varsinaisesta valtionosuudella rahoitettavasta toiminnasta.

Lakipykälän säännöskohtaisessa perustelussa todetaan: ”Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4§ 2 momentissa säädetään jo nykyisin, että oppilaitos ei voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Toiminnan eriyttämisen vaatimus tukisi tämän sääntelyn toteutumista.” Yhdymme edellä mainittuun perusteluun ja tarpeeseen turvata vapaan sivistystyön alkuperäinen tavoite. Lisäksi muutos selkeyttää vero-oikeudellisesti tilannetta ja on kirjanpidollisesti läpinäkyvää. Asetus on selkeä ja vahvistaa nykyistä käytäntöä.

Onko teillä täydennettävää vaikutusarvioihin?

Lakiluonnos ei sisällä minkäänlaista vaikutusarviota 13§ muuttamisen vaikutuksista. Vaikutukset olisivat kuitenkin merkittävät, ja saattaisivat johtaa jopa opintokeskusten toiminnan loppumiseen valtakunnallisina järjestöjen oppilaitoksina. Alueellinen yhdenvertaisuus ja aliedustettujen ryhmien tavoittaminen koulutusten pariin kärsisivät merkittävästi. Lakimuutosluonnoksen valmistelusta ei tältä osin ole myöskään keskusteltu ennalta oppilaitosmuodon edustajien kanssa. Näin merkittävän muutoksen vaikutukset tulisi arvioida ennen lakiesitystä.

Muut kommentit ehdotuksiin liittyen

Lain perustelujen luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys todetaan seuraavaa:

”Koska vapaan sivistystyön koulutuksia ja muuta toimintaa eivät ohjaa valtakunnalliset opintosuunnitelmat tai tutkintojen perusteet, ei eri oppilaitosten opiskelijoiden ja asiakkaiden katsota olevan eriarvoisessa asemassa sen vuoksi, että jossakin oppilaitoksessa voisi jatkossa suorittaa osaamismerkkejä ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 d §:n mukaisesti tallentaa osaamismerkkien tietoja tietovarantoon ja jossakin toisessa oppilaitoksessa taas ei. Oppilaitoksen, joka on päättänyt tarjota osaamismerkkien suorittamista, olisi tarjottava kaikille halukkaille mahdollisuus osaamismerkkien suorittamiseen ja suoritustietojen tallentamiseen.”

Seuraavan kohdan tulkinta on epäselvä: ”Oppilaitoksen, joka on päättänyt tarjota osaamismerkkien suorittamista, olisi tarjottava kaikille halukkaille mahdollisuus osaamismerkkien suorittamiseen ja suoritustietojen tallentamiseen.”

Tarkoitetaanko mahdollisuudella osaamismerkkien suorittamiseen, että oppilaitoksen on tarjottava mahdollisuutta kaikille merkkien suorittamiseen osana mahdollista koulutuskokonaisuutta (kaikille osallistujille mahdollisuus suorittaa merkkejä) vai esimerkiksi verkossa kenelle tahansa, joka haluaa suorittaa merkin?

Työväen Sivistysliiton koulutuksissa merkkejä haetaan usein osana koulutusta. Esimerkiksi oppimisen taitojen sisällöt ovat sen tyyppisiä, joiden tavoitteena on motivoida koulutuksessa parantamaan tämän osa-alueen taitoja (ajankäytön hallinta) ja osoittaa ohjauksen avulla omien vahvuuksien tuntemusta.

Tulkinnalla on merkittävä vaikutus koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksiin ottaa käyttöön merkkejä. Jos koulutuksen järjestäjä ei jatkuvasti tarjoa vastaavaa opintosisältöä, vaan rekrytoi opetushenkilöstön kurssikohtaisesti opetustyöhön, voi tällainen vaatimus viedä kohtuuttoman paljon resursseja.

Ehdotamme tältä osin lain perusteluja täsmennettäväksi.

13§ kohdassa 9 mainittujen kululajeihin liittyvien rajoitusten sijaan voisi selvittää, mitä muita mahdollisia tapoja yksikköhintojen nousun estämiseksi löydetäisiin. Yksi mahdollisuus voisi olla esimerkiksi yhtenäisestä kulukatosta säättäminen. Valtakunnallisuuden, alueellisen yhdenvertaisuuden sekä pedagogisesti laadukkaan, yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa järjestettävän koulutuksen järjestäminen edellyttää sitä, että osallistujien kohtuullisia ruokailu- matka- ja majoituskustannuksia voidaan edelleen laskea käyttökustannuksiin. Tältä osin Työväen Sivistysliitto esittää, että valmistelua jatketaan yhteistyössä oppilaitosmuotojen edustajien kanssa yhteisen ratkaisun löytämiseksi, ja että mahdollisen ratkaisun vaikutukset arvioidaan kattavasti ennen lain säättämistä.

TIIVISTELMÄ TYÖVÄEN SIVISTYSLIITON LAUSUNNOSTA:

Työväen Sivistysliitto TSL kannattaa sitä, että lakiuudistuksen kautta mahdollistetaan OPH:n vapaan sivistystyön osaamismerkkien vieminen kansalliseen opinto- ja tutkintorekisteriin.

Kannatamme myös sitä, että lakiin kirjataan vakiintunut käytäntö, jonka mukaan opintokeskukset voivat maksaa saamastaan valtionosuudesta koulutus- ja opintokerhotukea järjestöille.

Työväen Sivistysliitto ei kannata esitystä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13§ muuttamiseksi siten, että yksikköhintoja laskettaessa käyttökustannuksina ei pidetä muita kuin koulutukseen kiinteästi liittyviä opiskelijoiden matkakustannuksia, sekä muihin kuin kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten opintoihin osallistuvien opiskelijoiden ruokailu- ja majoituskustannuksia. Esitys on ongelmallinen sekä alueellisen yhdenvertaisuuden että aliedustettujen ryhmien tavoittamisen ja oppimisen edistämisen kannalta.

Lakiluonnos ei sisällä arviota tämän pykälän muuttamisen vaikutuksista. Vaikutukset olisivat kuitenkin merkittävät, ja saattaisivat johtaa jopa opintokeskusten toiminnan loppumiseen valtakunnallisina järjestöjen oppilaitoksina. Alueellinen yhdenvertaisuus ja aliedustettujen ryhmien tavoittaminen koulutusten pariin kärsisivät merkittävästi.

Mikäli tavoitteena on estää kustannusten nousua, pitäisi keinoja siihen pohtia tarkasti yhdessä oppilaitosmuotojen edustajien kanssa, ja tehdä esityksistä huolelliset vaikuttavuusarviot. Työväen Sivistysliitto ei pidä hyvänä keinona yksittäisten kululajien kieltämistä, vaan parempi tapa voisi olla esimerkiksi yhtenäisen kulukaton säättäminen.

Työväen Sivistysliitto haluaa tarkentaa 21§:n muuttamista siltä osin, että mainittu tarkastusoikeus on rajattava tarkasti vain siihen osaan järjestön taloudesta ja toiminnasta, joka liittyy opintokeskuksen kanssa yhteisen koulutuksen järjestämiseen. Koulutus- tai opintokerhotuen vastaanottaminen ei saa aiheuttaa sitä, että valtionapuviranomaiselle syntyy sitä kautta oikeus tarkastaa järjestön koko talous ja toiminta myös siltä osin, kuin se ei liity opintokeskuksen kanssa yhdessä järjestettävään koulutustoimintaan.

Söder Katri
Työväen Sivistysliitto