Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

verkko@minedu.fi

rahoitus@minedu.fi

Lausuntopyyntönne 16.10.2014/Dnro OKM/57/010/2014, viite OKM096:00/2014 ja 17.10.2014/Dnro OKM/58/010/2014, viite OKM097:00/2014

HE eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistys­työstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta sekä Luonnos hallituksen esityk­seksi eduskunnalle laiksi koulutuksen rahoituksesta

**Lausunnon pääkohdat:**

* toisen asteen koulutuksen uudistaminen vertautuu merkittävyydes­sään SOTE- ja kuntauudistukseen ja henkilöstöä on kohdeltava uudistuksissa samoin pelisäännöin
* järjestämisverkkoa koskevan lainsäädännön tavoite jää epäsel­väksi
* lukiota koskevan rahoitusuudistukseen otettava aikalisä kunnes laatukriteerit on laadittu ja leikkausten vaikutus toimintaan on nähty
* rakenteiden uudistaminen ei anna oikeutusta leikata koulutuksen rahoitusta vaan sen on tarkoitettava rahoituksen uudelleen suuntaamista koulutuksen sisällä
* rakennepoliittisen ohjelman päätökset heikentävät koulutuksen saatavuutta toisella asteella sekä vapaassa sivistystyössä
* koulutuksen järjestäjän selvitys laadukkaan koulutuksen edellytyk­sistä tulee sisältää konkreettisia tietoja kuten opiskelija-opettaja –suhdeluvun ja tietoja opiskelija- ja työelämäpalaut­teesta
* lukioiden järjestämisverkkoarvioinnissa on otettava huomioon lukio-opetuksen vaikutus perusopetuksen aineenopetukseen
* ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen kohderyhmämää­rittelyt sekä koulutusmuotojen rajaaminen on vastoin ammatillisen koulutuksen periaatteita eikä kannusta resurssien tehokkaaseen käyttöön
* ylläpitäjäneutraliteetin toteutuminen järjestämisverkon uudistami­sessa on äärimmäisen keskeistä. Julkisen rahoituksen vähenty­essä on varmistettava resurssien tehokas käyttö vaarantamatta koulutuksen laatua ja erilaisia koulutuksellisia profiileja.

Akava ry lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Lausuntopyynnöt järjestäjäverkosta sekä toisen asteen rahoituksen malleista liittyvät vaikutuksiltaan erottamattomasti toisiinsa, eikä niiden käsittely erikseen ei ole mielekästä eikä mahdollista. Tämän vuoksi tämä sama lausunto sisältää huomiot sekä rahoitusta että järjestäjä­verkkoa koskevista hallituksen esityksistä.

Kunnissa on tällä hetkellä meneillään kolme valtavaa muutosta, joiden onnistumiset ovat nivoutuneet kiinteästi toisiinsa: sosiaali- ja terveyden­huollon järjestäminen, kuntauudistus sekä toisen asteen järjestämisver­kon uudistaminen. Julkisesta keskustelusta voi päätellä, että päättäjät eivät ole vielä havahtuneet ymmärtämään rakennepoliittisen ohjelman päätösten vaikutuksia lukion ja ammatillisen koulutuksen saatavuuteen Suomessa. Myös henkilöstöä on kohdeltava tasapuolisesti näissä muutoksissa, ja henkilöstövaikutusten arvioinnin puute onkin karkea virhe hallituksen esityksissä järjestäjäverkon ja rahoituksen uudistami­sesta. Suuriin yksiköihin ajava koulutuksen malli haastaa myös koulu­tuksen johtamisen eikä tällaiseen muutokseen ole varauduttu.

**Järjestämisverkkoa koskevan lainsäädännön tavoite jää epäsel­väksi**

Järjestäjäverkkoa koskevan lainsäädännön tavoite ja merkitys jää avoi­meksi, koska HE jättää epäselväksi kriteerit järjestämis- ja ylläpitämislu­van saantiehdoista. Ilman täydentävää asetusta, sen arviointi lakina on mahdotonta. Mikäli laki tarvitaan ainoastaan lakkauttamaan olemassa olevat luvat, on se tähän tarkoitukseen kohtuuttoman raskas väline. Järjestämisverkkoa voidaan harventaa OKM:n päätöksillä ilman tätä lakiakin. Esityksen OKM:lle jättämä harkintavalta koulutuksen järjestä­mislupien myöntämisessä ja lakkauttamisessa on liian suuri ja päätök­senteon läpinäkyvyys vaarantuisi liiaksi.

Akavan kannattaa rakenteiden uudistamista, mutta se ei anna oikeu­tusta leikata koulutuksen rahoituksesta vaan se on tehtävä rahoituksen uudelleensuuntaamiseksi ja koulutuksen kehittämiseksi. Tässä suhteessa toisen asteen koulutuksen kehittämiselle on nyt heikot edel­lytykset.

Rakennepoliittisen ohjelman yhteydessä sovitut valtavat leikkaukset tulevat vähentämään Suomesta tuhansia oppilaspaikkoja toiselta asteelta ja vapaasta sivistystyöstä, ja näin väistämättä heikentämään koulutuksen saavutettavuutta. Aiotut säästöt eivät ole saavuttavissa ”hallinnosta ja seinistä” säästämällä. ”Hallinnossa” moni asia tukee suoraan opettajien työtä ja koulutuksen laatua, kuten esimerkiksi johdon työ. Vaikka teknologia ja sen uudet käyttötavat jatkuvasti lisäävät koulutuksen riippumattomuutta ajasta ja paikasta, ovat fyysiset tilat edelleen usein edellytys koulutuksen laadukkaalle järjestämiselle. Mitä nuoremmista opiskelijoista on kyse, sitä tärkeämpää on myös kohtaa­minen muutoinkin kuin virtuaalisesti.

Akava näkee välttämättömänä, että koulutuksen järjestäjän selvitys koulutuksen laadusta sisältää konkreettisia tietoja, jotka kertovat edel­lytyksistä järjestää laadukasta koulutusta. Tällaisia tunnuslukuja ovat esimerkiksi opettaja-opiskelija –suhde, läpäisy­aste/keskeyttämisprosentti sekä tiedot opiskelija- ja työelämäpalautteen tuloksista. Rahoitusjärjestelmän raju muutos ei käytännössä anna koulutuksen järjestäjälle mahdollisuutta antaa selvitystä taloudellisista toimintaedellytyksistä vielä järjestämislupaa haettaessa. Järjestämis­verkkoa arvioitaessa on ehdottoman tärkeää arvioida tapaus tapauk­selta päätöksen vaikutus alueen perusopetuksen aineenopetukseen.

**OKM:n on kannustettava resurssien tehokkaaseen käyttöön**

Akava pitää ylläpitäjäneutraaliuden toteutumista järjestäjäverkon toteuttamisessa erittäin keskeisenä. Lähtökohta on keskeinen sekä ammatillisessa että lukiokoulutuksessa. Tilanteessa, jossa julkisia resursseja on käytössä yhä vähemmän, mutta koulutuksen tarve kasvaa, on alueille annettava mahdollisuus tuottaa koulutusta eri tavoin. Tärkeintä on säilyttää koulutukselliset profiilit osaamisessa ja korkea koulutuksen laatu.

Hallituksen tulisi erityisesti nyt pyrkiä esityksellään varmistamaan resurssien tehokas käyttö koulutuksessa. Hallituksen esitys sisältää vääränlaisen kannustimen, kun se erottaa kategorisesti ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen lupien koulutuksen kohderyhmät ja luvan piirissä käytettävissä olevat koulutuksen muodot. Uudistuksen vaikutukset riippuvat muun muassa olennaisesti koulutuksen järjestäjien määrästä. Esimerkiksi kuntauudistuksen epäonnistuminen tarkoittaa ongelmia myös toisen asteen uudistamiselle.

Akava näkee erityisen huonona ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen kohderyhmäajattelun hallituksen esityksessä. Koulutuksen järjestäjälle on annettava monipuoliset mahdollisuudet taata opiskelijoille tutkinnon perusteiden mukainen osaaminen ammatillisessa koulutuksessa. Niiden toimintaa tulee ohjata tavoitteilla ja mahdollistaa erilaiset tavat päästä näihin tavoitteisiin henkilökohtaistamisen lähtökohdista käsin.

Akava kannattaa aikuiskoulutuksen aseman turvaamista, mutta se ei saa tarkoittaa koulutuksen rakenteiden jäykistämistä. Hallituskauden aikana tehdyt resurssileikkaukset sekä nyt esitetty järjestämislu­pasääntely ajaa ammatillisen aikuiskoulutuksen ahtaalle – sille anne­taan valtava kohderyhmävastuu, mutta rajataan sen käytettävissä olevia koulutusmuotoja. Toisaalta taas esityksessä ammatillisen peruskoulu­tuksen järjestämisluvan omaavilla ei olisi käytettävissään automaatti­sesti näyttötutkintoon johtavaa valmistavaa koulutusta ja oppisopimus­koulutusta koulutusmuotoina. Tämä on ammatillisen koulutuksen kehit­tämislinjausten vastaista. Akava kannattaa työelämän kehittämistehtä­vän määrittelemistä laissa vaikka sen rahoitus erillisenä lopetetaankin. Erityisesti nyt työelämän kehittämistehtävän määrittely osana opettajan ja koulutuksen järjestäjän tavoitteellista perustyötä tulisi määritellä.

**Rahoituksen mallit kaipaavat kehittämistä**

Akava pitää erikoisena säätää rahoituksen perusteista lailla, kun siihen riittäisi myös asetustasoinen säätäminen. Rahoitusmallien kehittämistyö on ollut poikkeuksellinen – niitä on valmisteltu virkamiesvoimin tai laajemman ryhmän työn tulos ei näy esityksessä.

Akava on kannattanut korkeakoulutuksen rahoituksen uudistamista tuloksista, laadusta ja vaikuttavuudesta palkitsevammaksi. Myös toisen asteen koulutuksessa Akava on nähnyt maltillisen tuloksellisuusrahoi­tuksen ohjaavan koulutuksenjärjestäjiä kehittämään koulutusta halut­tuun suuntaan. Rahoituksen kriteerit ovat Akavan näkemyksen mukaan keskeinen tapa viestiä koulutuksen järjestäjille, mitkä asiat juuri nyt ovat koulutuksen kehittämisessä tärkeitä. Suoritteisiin perustuvien määräl­listen kriteereiden ohella, rahoitusmalleihin on saatava mukaan laadulli­sia kriteereitä. Muussa tapauksessa rahoitusmallien ohjausvaikutukset vääristyvät.

Lukion rahoitusmalliesitystä tulee Akavan mielestä muuttaa olennaisin osin. Rahoitusleikkausten vaikutus lukioiden todellisuuteen on niin valtava, että esitettyä rahoitusmallia ei ole mahdollista ottaa käyttöön toistaiseksi miltään osin. Lukiokoulutus on jäänyt hallituskaudesta toiseen kehittämisen valokeilan ulkopuolelle ja se kaipaa yhdessä määriteltyjä laatukriteereitä. Vasta muutaman vuoden jälkeen nähdään, millaisia rahoitusmallilla hoidettavia kehittämistarpeita lukiokoulutukseen kohdistuu.

Periaatteessa Akava kuitenkin kannattaa lukiokoulutuksessakin laatuun ja tuloksellisuuteen perustuvan rahoitusosuuden kehittämistä. Lukio­koulutuksessa jo sen merkitys perusopetuksen aineenopetukselle korostaa tarvetta pitää perusrahoituksen osuus verrattain korkeana. Akavan näkemyksen mukaan perusrahoituksen osuus on oltava huomattavan suuri, vähintään 60 % kokonaisrahoituksesta.

Akava ry

Sture Fjäder Pekka Piispanen

puheenjohtaja johtaja