

Keski-Suomen liiton lausunto koskien hallituksen esitystä laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisen aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Keski-Suomen liiton antaman lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet maakunnan kaikki koulutuksen järjestäjät. Osa alueen kunnista ja koulutuksen järjestäjistä jättää OKM:lle omat yksilöidyt lausuntonsa, jotka on huomioitu tämän lausunnon valmistelussa. Keski-Suomen liiton lausunto toimii niiden kuntien lausuntona, jotka eivät jätä erillistä lausuntoa.

Yleistä

Koulutus ja osaaminen ovat jo historiallisesti Keski-Suomen vahvuuksia. Maakunnan oppilaitokset ovat vetovoimaisia ja koulutuksen toimiala työllistää suhteellisesti enemmän kuin koko maassa. Keski-Suomi on tulevaisuudessakin kasvavan nuorisoikäluokan maakunta. Maakuntaa koulutuksen toimintaympäristönä leimaavat pitkät välimatkat sekä huonot kulkuyhteydet maakuntakeskuksen ulkopuolella.

Ammatillisen koulutuksen järjestäminen on Keski-Suomessa tiiviimpää kuin useissa muissa maakunnissa. Kaksi koulutuksen järjestäjää (Jyväskylän koulutuskuntayhtymä ja Äänekosken ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä) vastaavat noin 95 %:sta ammatillisen koulutuksen tarjonnasta ja pienet koulutuksen järjestäjät hoitavat pääasiassa valtakunnallisia koulutustehtäviä. Koulutuksen järjestäjien tiivistä yhteistyötä on kuvattu keväällä OPH:lle laaditussa Alueellisessa ammatillisen koulutuksen kehittämissuunnitelmassa.

Lukioiden välisessä yhteistyössä Keski-Suomi on toiminut esimerkkinä muille maakunnille. Keski-Suomen lukioiden yhteistyöhankkeessa kehitettiin neljän vuoden ajan mm. johtajuutta, kansainvälisyyttä, työelämäyhteyksiä, korkeakouluyhteyksiä, verkkokurssitarjontaa, pedagogiikkaa, laadunhallintaa, täydennyskoulutusta sekä vertaistukea. Hankkeen päätyttyä tiivis yhteistyö alueen lukioiden kesken on jatkunut.

Vapaa sivistystyö (6 kansanopistoa, 5 musiikkioppilaitosta, 13 kansalaisopistoa sekä kesäyliopisto) on keskeinen osa Keski-Suomen koulutusjärjestelmää. Vapaan sivistystyön järjestäjäverkon tulisi pysyä jatkossakin valtakunnallisesti kattavana, jotta vapaan sivistystyön periaatteet toteutuvat mahdollisimman tasa-arvoisesti asuinpaikasta huolimatta. Osin palveluja voidaan tuottaa verkon välityksellä, mutta vapaan sivistystyön tarjonta lähipalveluna on taattava myös alueilla, joilla väestön koulutustaso on alhainen ja tulotaso ei mahdollista liikkumista. Rahoitusjärjestelmän tulee turvata vapaan sivistystyön lakisääteiset tehtävät niin, että asiakasmaksut voidaan pitää kohtuullisina.

Lakiesityksen perustelut

Lakiesityksen yleisperusteluissa todetaan, että alueellinen kehitystehtävä on jäänyt epäselväksi osalle koulutuksenjärjestäjistä, eikä valtakunnallisen ohjauksen ole arvioitu tukevan riittävästi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteistyötä. Kuten edellä on kuvattu, niin Keski-Suomessa kaikki koulutuksen järjestäjät osallistuvat tiiviisti alueelliseen kehittämiseen, eikä kehitystehtävän voida katsoa jääneen epäselväksi. Toisen asteen koulutusta on koottu suurempiin kokonaisuuksiin ja merkittävä osa maakunnan lukiokoulutuksesta ja ammatillisesta koulutuksesta toimii saman kuntayhtymän alaisuudessa.



Hallituksen esityksen perusteluissa painotetaan, että alueellisesti vahvan koulutuksen järjestäjäjärakenteen muodostaminen edellyttäisi opetus- ja kulttuuriministeriöltä nykyistä velvoittavampaa ja läpinäkyvämpää koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa ohjausta. Keski-Suomen liitto vastustaa vahvempaa ja velvoittavampaa kansallista ohjausta toisen asteen koulutuksessa. Toisen asteen koulutus vastaa pääosin alueellisiin koulutus- ja työvoimatarpeisiin, jolloin päätökset resurssien kohdentamisesta ja kehittämistoimenpiteistä tulee tehdä alueellisella ja paikallisella tasolla. Myös työelämän rakennemuutosta koskevat toimenpiteet voidaan tehokkaimmin kohdentaa paikallistasolla.

Esitysluonnoksen yleisperustelujen mukaan kuntien kiristynyt taloustilanne on heikentänyt lukiokoulutuksen laatua. Esityksessä tulisi tarkemmin avata koulutuksen laadun heikkenemisen perusteita ja syitä kehitykselle. Keski-Suomen liitto katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa mainittu koulutuksen laadun heikentyminen ei kuvaa Keski-Suomen lukioverkostoa, vaan koulutusta on kehitetty taloudellisista haasteista huolimatta.

Taloudelliset vaikutukset

Kuntatalouden näkökulmasta tavoite tehokkaammasta järjestäjäjärakenteesta on kannatettava. Tehokkuuden arvioinnissa tulisi kuitenkin tarkastella ratkaisujen kokonaistaloudellisia vaikutuksia ottamalla huomioon liikkumisen kustannukset sekä asuntoloihin liittyvät investoinnit ja palvelut. Tällöin kokonaiskustannukset voivat jopa kasvaa, kun järjestäjäjärakennetta tiivistetään. Jos opetustilat, opettajat, tietoliikenneverkot, koulukyydit ja opetuksen tukipalvelut jäävät kokonaan tiiviissä yhteistyössä toimivan perusasteen maksettaviksi, ei kokonaissäätöjä kuntatalouteen juurikaan synny.

Useat laskelmat ovat jo osoittaneet, että lähes 70 miljoonaan säästötavoitetta ei saada kasaan pelkästään hallinnon keventämisellä. Koulutuksen laatua uhkaa tässä vaiheessa eniten se, että säästö tehdään suoraan talousarviokehikseen, vaikka rakenteelliset uudistukset eivät näy reaalikustannuksissa.

Järjestämisluvan kriteerit

On ehdottoman tärkeää, että järjestämislupien myöntämisen kriteerit ja niiden raja-arvot määritellään lainsäädännössä selkeästi ja yksiselitteisesti ennen järjestämislupaprosessin käynnistämistä, jotta koulutuksen järjestäjät pystyvät aidosti arvioimaan luvan saamisen edellytykset ja voivat ryhtyä mahdollisesti tarvittaviin rakenteellisiin uudistuksiin ajoissa. Pelkästään tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva päätöksenteko järjestämislupien myöntämisessä ei ole yleisen oikeusperiaatteen mukainen. Järjestämislupia myönnettäessä tulisi arvioida nykyiset erityiset koulutustehtävät uudelleen ennakoidun koulutustarpeen perusteella sekä tehdä läpinäkyväksi millaisin perustein koulutustehtävät on myönnetty.

Myös tarpeelliseksi katsotut asiakirjat ja selvitykset pitää olla tiedossa etukäteen ja yhteneväiset kaikille koulutuksenjärjestäjille. Muutoin järjestämislupien hakemisessa ja arvioinnissa painotettava läpinäkyvyys ja tasa-arvo koulutuksen järjestäjien välillä eivät käytännössä toteudu.

Yhtenä järjestämisluvan kriteerinä sekä lukiokoulutuksessa että ammatillisessa koulutuksessa esitetään koulutustarpeen ja olemassa olevan koulutustarjonnan yhteensovittamista. Jos kaikki järjestämisluvut uusitaan, niin miten määritellään alueen olemassa oleva koulutustarjonta arviointihetkellä? Alueellisen koulutustarpeen ja olemassa olevan koulutustarjonnan kriteeri tulee määritellä yksiselitteisemmin.



Taloudelliset edellytykset

Hallituksen esityksessä korostuvat taloudelliset edellytykset koulutuksen järjestämiseen ja oppilaitoksen ylläpitämiseen. Valmisteilla olevassa hallituksen asetuksessa tulisi määritellä vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden käsitteet ja niiden osoittaminen yksiselitteisesti mm. kuvaten, mikä on opiskelijamäärän kohtuullinen vaihtelu. Järjestämisverkon rakentuminen ei kuitenkaan saisi yksinomaisesti perustua taloudellisiin edellytyksiin, vaan yhteistyö- ja yhdistymistarkasteluissa tulisi olla koulutuksen laatua, tasa-arvoa sekä saatavuutta palveleva lähtökohta.

Lukiolain perusteluissa jää epäselväksi tulisiko koulutus järjestää valtion- ja kuntaosuuden vai pelkästään valtionrahoituksen turvin. Lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitusta ei tällä hetkellä riitä pienissä tai isoissa oppilaitoksissa lukiokoulutuksen laadukkaaseen järjestämiseen, vaan lähes kaikki lukiokoulusta järjestävät kunnat lisärahoittavat lukiokoulutusta kunnallisen talousarvion kautta. Näin ollen on vaikea nähdä, että suurempi järjestäjä rakenne toisi *"koulutuksen järjestäjälle nykyistä paremmat mahdollisuudet vastata koulutustarpeisiin, ylläpitää kattavaa toimipisteverkkoa maan eri osissa ja sitä kautta turvata koulutuksen saatavuus maan eri osissa."* Jotta toiveet rakenteellisesta kehittämisestä, laadukkaista koulutuspalveluista, koulutuksen saavutettavuudesta ja koulutusmuotojen tiiviimmästä yhteistyöstä voisivat toteutua, olisi lukiokoulutuksen yksikköhintarahoituksen taso korjattava vähintään samalle tasolle kuin ammatillisen peruskoulutuksen yhteiskuntatieteen, liiketalouden ja hallinnonalan yksikköhinta.

Siirtymäaika ja järjestämisluvan peruutus

Hallituksen esityksessä määräaikainen järjestämislupa myönnettäisiin ainoastaan vuodeksi. Tämä ei mahdollista aloittaneiden opiskelijoiden opintojen loppuun saattamista, eikä myöskään toiminnan kehittämistä järjestämisluvakriteerien mukaiseksi. Keski-Suomen liitto katsoo, että järjestämisluvan määräaikaisuutta tulisi pidentää kolmeen vuoteen, jotta opiskelijat voivat suorittaa opintonsa loppuun aloittamassaan oppilaitoksessa. Samalla koulutuksen järjestäjät saisivat mahdollisuuden sopeutua muutosten aiheuttamiin vaikutuksiin muilla koulutusasteilla sekä toteuttaa vaaditut uudistukset hallitusti. Koulutuksen järjestäjille tulisi antaa sama mahdollisuus tulla kuulluksi ja sopeuttaa toimintaansa ennen järjestämisluvan peruuttamista, joka tehdään mahdolliseksi vuoden 2017 jälkeen.

Keski-Suomen liiton toimisto 17.11.2014

Anita Mikkonen
Maakuntajohtaja

Anu Tokila
Kehittämispäällikkö

LAUSUNNON KESKEISET ASIAT

Keski-Suomen liitto vastustaa vahvempaa ja velvoittavampaa kansallista ohjausta toisen asteen koulutuksessa. Toisen asteen koulutus vastaa pääosin alueellisiin koulutus- ja työvoimatarpeisiin, jolloin päätökset resurssien kohdentamisesta ja kehittämistoimenpiteistä tulee tehdä alueellisella ja paikallisella tasolla.

Tehokkuuden arvioinnissa tulisi kuitenkin tarkastella ratkaisujen kokonaistaloudellisia vaikutuksia ottamalla huomioon liikkumisen kustannukset sekä asuntoloihin liittyvät investoinnit ja palvelut.

Koulutuksen laatua uhkaa tässä vaiheessa eniten se, että säästö tehdään suoraan talousarviokehykseen, vaikka rakenteelliset uudistukset eivät näy reaalikustannuksissa.

On ehdottoman tärkeää, että järjestämislupien myöntämisen kriteerit ja niiden raja-arvot määritellään lainsäädännössä selkeästi ja yksiselitteisesti ennen järjestämislupaprosessin käynnistämistä, jotta koulutuksen järjestäjät pystyvät aidosti arvioimaan luvan saamisen edellytykset ja voivat ryhtyä mahdollisesti tarvittaviin rakenteellisiin uudistuksiin ajoissa.

Valmisteilla olevassa hallituksen asetuksessa tulisi määritellä vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden käsitteet ja niiden osoittaminen yksiselitteisesti mm. kuvaten, mikä on opiskelijamäärän kohtuullinen vaihtelu. Järjestämisverkon rakentuminen ei kuitenkaan saisi yksinomaisesti perustua taloudellisiin edellytyksiin, vaan yhteistyö- ja yhdistymistarkasteluissa tulisi olla koulutuksen laatua, tasa-arvoa sekä saatavuutta palveleva lähtökohta.

Lukiolain perusteluissa jää epäselväksi tulisiko koulutus järjestää valtion- ja kuntaosuuden vai pelkästään valtionrahoituksen turvin. Jotta toiveet rakenteellisesta kehittämisestä, laadukkaista koulutuspalveluista, koulutuksen saavutettavuudesta ja koulutusmuotojen tiiviimmästä yhteistyöstä voisivat toteutua, olisi lukiokoulutuksen yksikköhintarahoituksen taso korjattava vähintään samalle tasolle kuin ammatillisen peruskoulutuksen yhteiskuntatieteen, liiketalouden ja hallinnonalan yksikköhinta.

Keski-Suomen liitto katsoo, että järjestämisluvan määräaikaaisuutta tulisi pidentää kolmeen vuoteen, jotta opiskelijat voivat suorittaa opintonsa loppuun aloittamassaan oppilaitoksessa. Samalla koulutuksen järjestäjät saisivat mahdollisuuden sopeutua muutosten aiheuttamiin vaikutuksiin muilla koulutusasteilla sekä toteuttaa vaaditut uudistukset hallitusti.