



13.11.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Meritullinkatu 10, Helsinki
PL 29, 00023 Valtioneuvosto

Viite: Lausuntopyyntö 16.10.2014, OKM/57/010/2014

Asia: **Kuntayhtymän lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta**

Pyydettyä lausuntona Lounais-Suomen koulutuskuntayhtymä toteaa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta seuraavaa.

Lausunnossamme keskitymme ainoastaan hallituksen esitykseen ammatillisesta peruskoulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esitys yhdessä rahoituslakiin ehdotettujen muutosten kanssa muodostavat kokonaisuuden, joka on merkittävin toisen asteen koulutusta koskeva muutos vuosikymmeniin ja sen vaikutukset koulutuksen käytännön toteuttamiseen ovat erittäin suuret. Lausunnonantoaika on kovin lyhyt, ministeriölle jää varsin vähän aikaa tehdä hallituksen esitykseen muutoksia annettujen lausuntojen perusteella. Kuntayhtymä kantaa huolta siitä, tulevatko kaikki lausunnot riittävällä tavalla huomioiduksi hallituksen esityksessä.

Yleistä hallituksen esityksestä

Hallituksen esitys liittyy läheisesti samanaikaisesti lausuntokierroksella olevaan, OKM:n virkamiestyönä valmisteltuun hallituksen esitysluonnokseen toisen asteen koulutuksen rahoituksen uudistamisesta.

Kuntayhtymän hallituksen mielestä nämä kaksi merkittävää lainsäädännön muutosta liittyvät niin läheisesti toisiinsa, että ne tulisi myös eduskunnassa käsitellä samanaikaisesti.



13.11.2014

Hallituksen esityksen muutokset ovat poikkeuksellisen kovia ja merkittäviä, ja niillä on huomattavan suuri vaikutus koulutuksen järjestäjiin. Voimassa olevat koulutuksen järjestämisluvat ehdotetaan päättymään 31.12.2016. Uusien järjestämislupien myöntämisessä korostuisivat koulutustarpeen lisäksi toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen liittyvät näkökohdat. Tarkoituksena on, että koulutuksen järjestäjäverkko rakentuu vahvoista koulutuksen järjestäjistä, jotka palvelevat laajan alueen tai väestöpohjan koulutustarvetta ja järjestäjien työnjako alueella on selkeä.

Kuntayhtymän hallitus toteaa, että ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen tehtävää ei lailla ole säädetty kunnan, yksityisen tai valtion tehtäväksi. Koulutuksen järjestäminen ja järjestämisluvan hakeminen perustuvat vapaaehtoisuuteen. Opiskelijamäärään suhteutettuna kunnilla ja kuntayhtymillä on merkittävä rooli toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen järjestäjinä. Nuorille ja aikuisille annettavasta ammatillisesta peruskoulutuksesta, suoritettavista tutkinnoista ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta säädetään varsin yksityiskohtaisesti erityislaeilla. Hallituksen esitys vahvistaa entisestään opetus- ja kulttuuriministeriön valtaa järjestämisluvista päätettäessä ja lakkautettaessa. Erityislainsäädännöllä säädetään poikkeuksellisen tarkasti asioista, joiden suhdetta muun muassa Kuntalakiin ja kuntien itsemääräämisoikeuteen ja palveluiden tuottamiseen kuntalaisille tulisi mielestämme vielä selvittää ja miettiä.

Koulutuksen järjestäjistä kunnat ja kuntayhtymät ovat investoineet huomattavia määriä koulutuksen järjestämiseen, oppimisympäristöjen kehittämiseen ja koulutuksen laadun turvaamiseen. Ammatilliset oppilaitokset ovat maakuntien elinkeinoelämän kehittämisen ja kuntien toiminnan perusedellytysten toteutumisen kannalta keskeisiä vetureita. Kuntayhtymän hallitus on huolissaan hallituksen esityksen vaikutuksista maakuntien ja seutukuntien kehittymiseen nykyisten koulutuksen järjestämislupien päättyessä 31.12.2016. Mielestämme näitä vaikutuksia ei ole riittävästi selvitetty hallituksen esitystä valmisteltaessa. Uudistus heikentää seutukuntien ja niiden elinkeinoelämän kilpailukykyä ja kansalaisten yhdenvertaisten koulutuspalveluiden saatavuutta maakunnissa.



13.11.2014

Hallituksen esityksestä puuttuvat järjestämislupien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät lopulliset kriteerit ja ne on tarkoitus julkistaa vasta lausuntokierroksen päätyttyä. Kuntayhtymän hallitus pitää tätä menettelyä hyvin poikkeavana ja isona puutteena hallituksen esityksessä, mikä vaikeuttaa myös lausunnon antamista asiasta.

Kuntayhtymän hallitus pitää tärkeänä, että nyt tehtävillä rakenteellisilla uudistuksilla saavutetaan sekä valtiovaltaa että koulutuksen järjestäjiä tyydyttävä tila, joka mahdollistaa koulutuksen ja sen laadun kehittämisen vuosiksi eteenpäin ilman uusia rakenteellisia uudistuksia ja lainsäädännön muutoksia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että koulutuksen ohjausta, sääntelyä ja budjettirakennetta kehitetään nykyisen mallin mukaisesti.

Kuntayhtymän hallitus toteaa, että hallituksen asettamat tavoitteet tulevat merkittävästi lisäämään valtion ohjaus- ja sääntelyvaltaa koulutuksen järjestäjiin nähden. Myös ammatillisen peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen rahoitukseen liittyvät, resursseja pienentävät muutosehdotukset tulevat merkittäväällä tavalla heikentämään koulutuksen järjestäjän edellytyksiä suoriutua vaativasta, valtion taholta turhan yksityiskohtaisesti säädellystä tehtävästä.

Hallituksen esityksen tavoitteet koulutuksen laadun kehittämiseksi ovat ristiriidassa rahoituslakiin esitettyjen, nykyisiä resursseja merkittävästi vähentävien muutosten kanssa. Siirryttäessä pelkästään valtion talousarvioon perustuvaan rahoitusjärjestelmään, ja luovuttaessa todellisiin kustannuksiin perustuvasta rahoituksesta, johtaa tämä väistämättä myös koulutuspalveluiden heikkenemiseen.

Koulutuksen järjestämisluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakemuksessa tarkoitettu koulutus on muun muassa valtakunnallisen tai alueellisen koulutustarpeen ja tarjonnan kannalta tarpeellista ja, että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutustehtävän asianmukaiseen järjestämiseen ottaen huomioon toiminnan laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Koulutuksen järjestäjäverkkoa tiivistetään vahvojen koulutuksen järjestäjien toimintaedellytysten sekä yhteistyön ja laadun parantamiseksi. Uudistuksella turvataan koulutuksen alueellinen saatavuus.

Kuntayhtymän hallitus toteaa, että ammatillisen koulutuksen järjestäjät vastaavat koko ikäluokan koulutuksesta ja kuntalaisilla on nykyisin



13.11.2014

kohtuullisen yhdenvertaiset mahdollisuudet saada koulutuspalveluita siitä riippumatta, missä paikkakunnalla hän asuu. Koulutustarjonta ja koulutuspaikkojen määrä perustuvat pääasiallisesti seutukunnalliseen koulutustarpeeseen ja koulutuskysyntään. Koulutusta ja sen laatua on kehitetty voimassa olevan järjestämisluvan ja rahoituslain tuomilla resursseilla. Lisäksi useat koulutuksen järjestäjät ovat tukeneet koulutuksen toteuttamista kunnan verovaroin. Hallituksen esityksestä ei ilmene, kuinka koko ikäluokan kouluttaminen ja koulutuksen alueellinen saatavuus turvataan, jos järjestäjälupia karsitaan ja rahoitusta pienennetään esitetyllä tavalla. Viimekädessä valtiolla on vastuu kansalaisten hyvinvoinnista ja peruspalveluiden turvaamisesta. Esitetyillä muutoksilla valtio on siirtämässä vastuuta entistä enemmän koulutuksen järjestäjille osoittamatta siihen riittävästi resursseja ja päätöksentekovaltaa.

Kuntayhtymän hallitus ei voi ymmärtää, kuinka koulutuksen järjestäjäverkon tiivistäminen yhdessä koulutuksen rahoituksen pienentämisen kanssa voivat turvata koulutuksen alueellisen saatavuuden. Mielestämme tällä esityksellä on juuri päinvastainen vaikutus, esitys tulee merkittäväällä tavalla heikentämään koulutuksen alueellista saatavuutta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa samassakin tutkinnossa opiskeluajat ovat keskimäärin lyhyempiä kuin ammatilliseen perustutkintoon johtavassa koulutuksessa. Ammatillisessa koulutuksessa saavutetaan kustannushyötyä ohjaamalla aikuiset heille tarkoitettuihin koulutusmuotoihin.

Kuntayhtymän hallitus pitää opiskelijan ja koulutuksen kustannusten kannalta järkevänä ohjata aikuiset näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen silloin, kun aikuisella on riittävästi aikaisempaa kokemusta työelämästä ja opiskeltavasta alasta. Yhtymähallituksen mielestä toisen asteen lukiokoulutuksen suorittaneen tulisi edelleenkin voida opiskella yhdessä peruskoulun päättävien kanssa ammatilliseen perustutkintoon johtavassa kolmivuotisessa koulutuksessa. Lukion oppimäärän suorittanut siirtyy pääsääntöisesti suoraan jatkokoulutukseen vailla aikaisempaa työelämäkokemusta. Käytäntö on osoittanut, että ammattitaidon saavuttamiseksi lukiokoulutuksen suorittaneet haluavat riittävät ammatilliset valmiudet saavuttaakseen opiskella enemmän kuin kaksi vuotta ammatillisia opintoja.

13.11.2014

Hallituksen esityksessä ehdotetaan erillistä järjestämisilupaa ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutustehtävän, mukaan lukien oppisopimuskoulutuksen, toteuttamista varten. Koulutuksen järjestämisluvassa hakijalle määrättäisiin joko aikuiskoulutustehtävä tai ammatillisen peruskoulutuksen tehtävä. Samalla koulutuksen järjestäjällä voi olla myös molemmat luvat. Molempien järjestämisedellytyksiä arvioitaisiin erikseen mm. laadullisin perustein.

Kuntayhtymän hallituksen mielestä koulutuksen järjestäjälle tulisi antaa yksi järjestämislupa ammatillisen koulutuksen järjestämistä varten. Lupa oikeuttaisi koulutuksen järjestäjää antamaan ammatillista peruskoulutusta, ammatillista aikuiskoulutusta tai molempia sen mukaan, mikä on kulloinenkin työssäkäyntialueen koulutustarve ja työvoimatarve.

Jotta koko ikäluokka voidaan taloudellisesti ja järkevällä tavalla kouluttaa, tulisi järjestämisluvista lukiokoulutuksen tapaan luopua opiskelijamäärää koskevasta sääntelystä. Sääntelyjärjestelmä on aikansa elänyt, eikä se edesauta alueelliseen koulutustarpeeseen vastaamista joustavasti ja nopeasti. Tarpeettomalla sääntelyjärjestelmän ylläpitämisellä on lisätty valtionhallinnon henkilöstötyövuosia ja samalla jouduttu kehittämään erilaisia toteutusmuotoja niille nuorille ja aikuisille, jotka jäävät mykyisten koulutuspalveluiden ulkopuolelle järjestelmän jäykkyydestä johtuen.

Hallituksen esityksen lähtökohtana ei valitettavasti ole tarpeettoman hallintobyrokratian vähentäminen. Päätöksenteon keskittäminen opetus- ja kulttuuriministeriöön, samoin kuin edelleen tarve koulutuspalveluiden erillisohjelmien järjestämiseen, ylläpitää laajaa valtion hallintoa ja jopa lisää sitä nykyisestään ainakin tilapäisesti, kuten hallituksen esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan on todettu.

Kuntayhtymän hallituksen mukaan toisen asteen koulutukseen liittyvillä rakenteellisilla uudistuksilla tulisi pyrkiä myös valtionhallinnon vähentämiseen ja antaa koulutuksen järjestäjille nykyistä enemmän päätöksenteko-oikeutta koulutusmäärää ja koulutustarjontaa koskevissa asioissa. Hallituksen esitykset lisäävät opetus- ja kulttuuriministeriön hallintoa, jota ei voida nykytilanteessa pitää oikeana suuntana.

13.11.2014

Hallituksen esityksen taloudelliseksi vaikutukseksi uudistamalla lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkosto on arvioitu 69 milj. euroa. Lisäksi esityksellä on arvioitu olevan vaikutusta viranomaistoimintaa tilapäisesti lisääntyvänä työnä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Hallituksen esityksessä ei kerrota tai arvioida, kuinka suuret kustannukset nykyisille koulutuksen järjestäjille hallituksen esityksestä aiheutuvat. Kun koulutuksen järjestäjiä on aikaisemmin koottu suuremmiksi järjestäjiksi, on valtio maksanut harkinnanvaraista valtionavustusta fuusioiden toteuttamista varten. Hallituksen esitykseen ei liity harkinnanvaraisen valtionavustuksen maksamista.

Kuntayhtymän hallitus toteaa, että järjestämisverkoston rakenteellisesta uudistamisesta esitetty 69 milj. euron säästö tulisi tarkemmin perustella. Lisäksi hallituksen esitykseen tulee lisätä arvio siitä, kuinka paljon koulutuksen järjestäjille aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia lakiesityksen toteuttamisesta. Valtion tulee budjetissa riittävässä määrin varautua harkinnanvaraisen valtionavustuksen maksamiseen mahdollisten fuusioiden toteuttamiseksi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että asetuksella säädettäisiin mm. hakemuksen tekemisen ajankohdasta, järjestämisluvan myöntämisen yksityiskohtaisemmista kriteereistä, haettavan koulutustehtävän yksilöimisestä ja perusteluista, koulutustarpeesta ja hakijan taloudellisten ja ammatillisten edellytysten selvittämiseksi tarvittavista asiakirjoista ja selvityksistä, kuten hakijan tilinpäätösasiakirjat tai muu vastaava selvitys, selvitys vakavaraisuudesta ja maksuvalmiudesta.

Kuntayhtymän hallituksen mielestä asetuksella tulisi säätää mahdollisimman vähän ja nyt asetukseen esitetyt asiat tulisi säätää joko lain tasolla tai niistä tulisi riittävällä tasolla todeta lain perusteluosassa. Asetuksella siirretään koulutuksen järjestäjien kannalta keskeisistä asioista päättäminen yksipuolisesti ministeriölle. Tämä ei ole hyvän lainsäädännön, valtion ja kuntien välisen yhteistyön ja demokraattisen hallintotavan mukaista.



13.11.2014

Pykäläkohtaiset lausunnot hallituksen esityksestä

Ammatillinen peruskoulutus

9 § Koulutustehtävä

Koulutustehtävässä ei tulisi määrätä koulutuksen järjestäjän opiskelijamääristä. Tavoitteena on koko ikäluokan kouluttaminen. Opiskelijamäärästä määrääminen lisää sekä opetus- ja kulttuuriministeriön, opetushallituksen ja koulutuksen järjestäjien hallintoa. Uudistuksen tavoitteena on hallinnon keventäminen ja sitä kautta säästöjen saaminen. Esitysluonnos on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

9 a § Koulutustehtävän muuttaminen ja järjestämisluvan peruuttaminen

Lakiin ollaan kirjoittamassa yksipuolinen oikeus opetus- ja kulttuuriministeriölle koulutustehtävän muuttamisesta ja järjestämisluvan peruuttamisesta. Tämä on merkittävä ja erittäin huolestuttava muutos voimassaolevaan lainsäädäntöön. Tällä hetkellä peruuttamisen syynä voi olla se, että koulutus ei täytä luvan myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä tai koulutus järjestetään muutoin vastoin ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Ammatillisen koulutuksen järjestäminen ei ole lakisääteinen velvoite kunnille ja kuntayhtymille. Lisäksi kunnat maksavat suurimman osan ammatillisen koulutuksen kustannuksista.

Kuntayhtymän hallituksen mielestä koulutuksen järjestämisluvan peruuttamista koskeva momentti tulisi säilyttää nykyisellään. Hallituksen esitys erityislakina on ristiriidassa Kuntalain hengen kanssa.

27 § Opiskelijaksi ottamisen perusteet

Opiskelijaksi ottamisen perusteita esitetään muutettavaksi siten, että ammatilliseen perustutkintoon johtavaan koulutukseen ei voisi ottaa henkilöä, jolla on aikaisemmin suoritettu ammatillinen perustutkinto tai sitä vastaava koulutus, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettu ammatillinen perustutkinto, ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto tai niitä vastaava aikaisempi tutkinto, korkeakoulututkinto edellä mainittuja tutkintoja vastaava ulkomailla suoritettu tutkinto. Lisäksi esitetään, että henkilö voidaan ottaa opiskelijaksi, vaikka hän on suorittanut edellä tarkoitetun tutkinnon tai



13.11.2014

koulutuksen, jos koulutuksen suorittaminen ammatilliseen perustutkintoon johtavana koulutuksena on opiskelijaan liittyvästä erityisestä syystä perusteltua.

Kuntayhtymän hallitus toteaa, että esitetyt muutokset tulevat merkittävällä tavalla muuttamaan nykyisiä ryhmäkokoja ja koulutustarjontaa. Ammatillisen oppilaitoksen työssäkäyntialueella on perusteltua tarjota monipuolista ammatillista koulutusta nuorille ja aikuisille. Suurin osa koulutustarjonnasta on yksisarjaista, ja samassa ryhmässä opiskelee sekä peruskoulunsa vasta päättäneitä että jo aikaisemman tutkinnon suorittaneita. Aikaisemman tutkinnon suorittaneet ovat katsoneet, että aikaisemmasta tutkinnosta saavutettu hyöty ei vastaa uuden tutkinnon vaatimuksia, ja siksi he haluavat opiskella työelämää tukevia yleisaineita lukuun ottamatta koko tutkinnon. Kuntayhtymän hallitus pitää tärkeänä, että aikuisopiskelijoita voitaisiin myös jatkossa ottaa tasavertaisina samaan ryhmään nuorten kanssa suorittamaan ammatillista perustutkintoa. Eri-ikäisistä opiskelijoista muodostetulla ryhmällä on oppimista ja kasvatusta edistävä vaikutus nuoriin.



13.11.2014

Lausunnon keskeinen sisältö

1. Rakenteelliseen uudistukseen vaikuttavat lait ja koulutuksen rahoituslakia koskevat muutokset tulee käsitellä eduskunnassa samanaikaisesti.
2. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaus- ja sääntelyvaltaa koulutuksen järjestäjiin nähden ei tule nykyisestään lisätä.
3. Koko ikäluokan kouluttaminen ja koulutuksen alueellinen saatavuus on turvattava. Esitetyillä muutoksilla valtio on siirtämässä vastuuta entistä enemmän koulutuksen järjestäjille osoittamatta siihen riittävästi resursseja ja päätöksentekovaltaa.
4. Koulutuksen järjestäjälle tulee antaa yksi järjestämislupa ammatillisen koulutuksen järjestämistä varten. Lupa oikeuttaisi koulutuksen järjestäjää antamaan ammatillista peruskoulutusta, ammatillista aikuiskoulutusta tai molempia sen mukaan, mikä on työssäkäyntialueen koulutustarve ja työvoimatarve.
5. Järjestämisluvissa tulee lukiokoulutuksen tapaan luopua opiskelijamäärää koskevasta sääntelystä.
6. Rakenteellisesta uudistamisesta esitetty 69 milj. euron säästö tulee kunnolla perustella. Lisäksi on esitettävä selkeä arvio siitä, kuinka paljon koulutuksen järjestäjille aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia lakiesityksen toteuttamisesta. Valtion tulee budjetissa varautua harkinnanvaraisen valtionavustuksen maksamiseen mahdollisten fuusioiden toteuttamiseksi.
7. Ammatilliseen peruskoulutukseen tulee voida ottaa opiskelija, joka on suorittanut aikaisemman ammatillisen koulutuksen.
8. Opetus- ja kulttuuriministeriölle ei saa lailla säätää yksipuolista oikeutta muuttaa ja peruuttaa koulutuksen järjestämislupaa. Nykyinen menettely on koettu hyväksi.

Leena Virtanen

yhtymähallituksen puheenjohtaja

Leena Suonkanta

talous- ja hallintojohtaja

