**OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE**

viite: OKM/57/010/2014

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

Suomen Kansanopistoyhdistys pyytää saada esittää lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esityksiksi seuraavaa:

Nykyisten koululakien voimaantulon jälkeen on nyt esityksen kohteena olevien koulutuksien säädöksiä ja rakenteita pyritty kehittämään eri vaiheissa ja ilman yhtenäisempää koulutuspoliittista keskustelua.

Esimerkiksi ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus- ja säätelyjärjestelmää pyrittiin jo vuonna 2000 uudistamaan siten, että ko. koulutuksen järjestäjien määrää olisi merkittävästi rajoitettu. Esityksen yhtenä lähtökohtana oli tuolloin julkisen talouden niukkuus. Jos työryhmän esitykset olisivat toteutuneet, olisivat ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjäverkon ulkopuolelle jääneet käytännössä kaikki lisäkoulutusta nyt toteuttavat 33 kansanopistoa.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) muistio vuoden 2002 alussa taas korosti aikuis­koulutuksen kokonai­suutta ja ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen yhteistyön tärkeyttä. Työryhmän esityksiä toteutettiin vuosina 2003 - 2007 ns. Noste -ohjelman puitteissa. Sen aikana aikuis­kou­lutuksen järjestäjien alueellinen yhteistyö vahvistui, mutta aikuisväestön yleisen peruskoulutustason nosto ei kuitenkaan toteutunut läheskään tavoitellussa mitassa. Myös aikuiskoulutustuen kehittäminen jäi tavoitteistaan taloustilanteen muututtua.

Ns. AAVE- työryhmä teki ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkon, laadun ja rahoituksen kehittämistä koskevat ehdotuksensa (OPM 2004:39) PAT -työryhmän tavoitteita mukaillen ja esitti mm. määrärahalisäystä lisäkoulutukselle Noste-ohjelman päättymisen jälkeen vapautuvista resursseista.

Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta valmisteltiin vuosina 2007 - 2009 hallitusohjelman mukaisesti ns. AKKU -hankkeessa, mutta prosessi ei enää jatkunut hankkeen toisen väliraportin jälkeen. Hankkeen raporteissa tunnistettiin useita kehittämiskohteita ja arvioitiin niiden kustannuksia. Johtoryhmä mm. totesi, että maahanmuuttajat ovat kasvava aikuiskoulutuksen kohderyhmä joka tarvitsee kohdennettuja palveluita ja koulutustarjontaa.

Opetusministeriö käynnisti vuoden 2006 keväällä ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishankkeen (ns. VAUHTI -hankkeen), jonka keskeisenä tavoitteena oli ammattiopistostrategian toteuttaminen. Strategian mukaan ammatillinen perusopetus koottaisiin parillekymmenelle järjestäjälle, joilla olisi kaikkien koulutusalojen järjestämisluvat. Erikoistuneet, lähinnä yksialaiset ja yksityiset koulutuksen järjestäjät olisivat ns. Vauhti-kirjeiden mukaan voineet täydentää tätä ammattiopisto -rakennetta. Nyt laaditussa hallituksen esityksessä pidetään tapahtunutta järjestäjäverkon kokoamisen prosessia riittämättömänä ja sen yleis­perusteluissa todetaan (s. 3), että *”Alueellisesti vahvan koulutuksen järjestäjärakenteen muodostaminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriöltä nykyistä velvoittavampaa ja läpinäkyvämpää koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa ohjausta. Suositustyyppisellä informaatio-ohjauksella ei ole mahdollista saavuttaa sellaista koulutuksen järjestäjärakennetta, joka pystyy tehokkaasti ja taloudellisesti vastaamaan toisen asteen koulutuksen tarpeisiin ja tavoitteisiin.”*

Lukiokoulutuksen uudistaminen ja sitä koskeva keskustelu on keskittynyt lähinnä eri oppiaineiden kursseja koskevaan tuntijakoon samalla kun lukiokoulutuksen rahoituspohja ja vetovoima ovat merkittävästi heikentyneet. Nyt tehtyjä esityksiä on valmisteltu lähinnä virkamiestyönä ja kevään 2014 aikana osana toisen asteen ja vapaan sivistystyön rakenneuudistuksen ohjausryhmän työtä. Toisen asteen yleissivistävän koulutuksen tehtävää ei ole oikeastaan tarkasteltu mainitun tuntijaon lisäksi muuten kuin osana korkea­koulujen ja yliopistojen hakujärjestelmän uudistamista. Erityisesti aikuisten yleissivistyksen alueelle kuuluvat osaamistarpeet ja niiden päivittäminen ovat jääneet vähälle huomiolle.

Vapaan sivistystyön rahoituslakia uudistettiin vuonna 2005 (HE 112/2005). Kansanopistojen osalta uudistuksilla pyrittiin erityisesti vahvistamaan niiden edellytyksiä toteuttaa Parlamentaarisen aikuis­koulutus­työ­ryhmän linjauksia, mutta uudistukset jäivät vielä vähäisiksi. Kansanopistoyhdistyksen lausunnossa eduskunnan hallintovaliokunnalle pidettiinkin tärkeänä, että opetustoimen rahoitus­järjestelmien selvitys- ja uudistus­työtä jatketaan tavalla, joka edistää eri koulutuksen järjestäjien välistä yhteis­työtä ja parantaa koulutus­palvelujen tasa-arvoista saatavuutta.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen rinnalla alettiin opetusministeriössä valmistella virka­mies­työnä vapaan sivistystyön kehittämissuunnitelmaa (ns. KEHO -ohjelmaa). Valmistelutyön aikana ministeriö totesi, että rakenteellisen kehittämisen tarve kohdistuu erityisesti kansanopistoihin. Tämän ministeriö määrittelikin yhdeksi vuosina 2009 - 2012 KEHO -ohjelman keskeiseksi linjaukseksi jota toteutettaisiin yhteistyössä opistokentän ja Kansanopistoyhdistyksen kanssa. Opistoverkostojen palvelu­raken­teen kehittämiseen osallistui yli puolet kansanopistoista, mutta valtaosa hankkeista keskeytyi mm. juridisista seuraamuksista syntyneiden epäselvyyksien takia.

**Suomen Kansanopistoyhdistys katsoo, että nyt tehdyissä lakiesityksissä ei ole arvioitu kokonaisvaltaisesti vuoden 1999 koululakien ja sen jälkeen tehtyjen säädösmuutosten vaikutuksia sekä eri koulutus­rakenteiden kehittämis­hankkeista saatuja kokemuksia. Pidämme tätä puutteena.**

Nyt tehdyt lakiesitykset perustuvat hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskeviin säästöpäätöksiin ja sivistyspoliittisen ministerityöryhmän hyväksymiin suuntaviivoihin. Esitämme tämän lausunnon lopuksi näkemyksemme ja sitä tukevat laskelmat julkisen sektorin säästöjen kohdistamisesta yksityisiin koulutuksen järjestäjiin.

Koulutusjärjestelmämme kokonaisuudistusta toteutetaan nyt julkisen talouden säästötavoitteiden ohjaamana. Ammatillisessa peruskoulutuksessa rakenteellisen uudistuksen tavoitteita on jo usean vuoden ajan valmisteltu informaatio-ohjauksella, vapaassa sivistystyössä kansanopistojen osalta kehittämis­hankkeina, mutta lukiokoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen osalta tätä valmistelutyötä ei ole tehty.

Esityksessä todetaan, että ”*toisen asteen koulutuksen keskeinen kansallinen tavoite on tarjota opiskelijoille mahdollisuudet joustaviin ja monipuolisiin koulutusohjelmiin ja edistää kansalaisten tasa-arvoa laadukkaiden koulutuspalvelujen saamisessa*”. **Tämä sekä oppilaitosten yhteistyölle asetettu tavoite olisi Kansanopistoyhdistyksen mielestä edellyttänyt perusteellisempaa ja yhtenäisempää valmistelua ja koulutuspoliittista keskustelua.**

Rahoitus- ja rakenneuudistuksen valmistelun aikana on useammissa yhteyksissä OKM:n taholta todettu, että juuri kansanopistojen toimintakyvyn kannalta on tärkeää, että uudistusta ja sen vaikutuksia tarkastellaan kokonaisuutena jotta siitä ei aiheudu ”tahattomia seurauksia”. Kansanopistojen moni­alaisuuden vaikutus niiden toimintaedellytyksiin nostetaan esille useampaan otteeseen lakiesityksissä; **Kansanopistoyhdistyksen mielestä monialaisuutta ei tule nähdä lähtökohtaisesti ongelmana vaan mahdollisuutena täydentää joustavalla tavalla koulutusjärjestelmää. Tämä tehtävä tulisi turvata.**

Suuntaviivalinjauksissa tunnistetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksille ominainen aate- ja arvotausta ja tuodaan esille niiden tehtävä syrjäytymisen ehkäisyssä. Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitus­uudistuksen valmistelun aikana ja uudistuksen kuulemistilaisuuksissa on nostettu esille kansanopistojen mahdollisuus vastata yhteiskunnallisiin sivistystehtäviin – mm. maahanmuuttajien, alhaisen pohja­koulutuksen saaneiden ja kuntoutuvien koulutustarpeisiin – ja tehtävien edellyttämä rahoitus**. Nuoriso- ja koulutustakuun toteuttaminen, maahanmuuttajien kotoutuminen ja aikuisväestön muuttuviin perus­taitoihin liittyviin osaamis­tarpeisiin vastaaminen edellyttää Kansanopistoyhdistyksen mielestä sitä, että maassamme on jatkossakin kattava ja monipuolinen kansanopistojen verkosto.**

Lähes puolella kansanopistojen ylläpitäjistä on myös tutkintotavoitteisen koulutuksen järjestämislupia. Monialaisissa kansanopistoissa eri koulutukset muodostavat ylläpitäjän sivistys- ja koulutustehtävää tukevan ja ylläpitämisluvassa tunnistettuun sivistystarpeeseen perustuvan kokonaisuuden. Sivistys­poliittisen ministerityöryhmän vahvistamassa lukion, ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä vapaan sivistystyön rakenteellisen uudistamisen suunta­viiva -linjauksessa (15.10.2014) todetaan, että ”Vapaan sivistystyön järjestäjän (po. *ylläpitäjän*) lupaa arvioitaessa otetaan huomioon järjestäjän koko toiminta, mukaan lukien mahdollinen tutkintoon johtava koulutus.” **Kansanopistoyhdistyksen mielestä ylläpitäjien lupia – myös järjestämislupia – arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös suuntaviivalinjauksissa mainitut arvo- ja aatetausta sekä kansanopistojen tehtävä syrjäytymisen ehkäisijänä omalla alueellaan ja toimialallaan.**

Lakiesityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on, että ”*aikuiskoulutukseen erikoistuneet organisaatiot kykenevät laajan aikuiskoulutusvalikoimansa ansiosta nopeasti ja joustavasti tuottamaan osaamisen kehittämispalveluita äkillisen rakennemuutoksen tilanteissa ja erilaisille alueellisille työmarkkinoille. Myös muilla kuin aikuiskoulutukseen erikoistuneilla koulutuksen järjestäjillä voi olla aikuiskoulutustehtävänsä puitteissa edellä kuvattua ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittyvää työelämän ja yritysten kehittämis­toimintaa*.” Lakiesitys määrittelee aikuiskoulutuksen ammatillisena koulutuksena eikä tunnista valmentavia koulutuksia ja yleissivistävää aikuislukiota ja vapaan sivistystyön päätoimisia opintoja järjestäviä oppi­laitoksia aikuiskoulutukseen erikoistuneiksi organisaatioiksi. **Kansanopistoyhdistyksen mielestä lakiesitys ei riittävästi tarkastele aikuiskoulutusta kokonaisuutena. Kansanopistot tulisi voida tunnistaa aikuis­koulutukseen erikoistuneiksi organisaatioiksi ylläpitämisluvassa määritellyn sivistys- ja koulutustehtävän perusteella esimerkiksi päätettäessä ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvista ja tehtävistä.**

Esityksen mukaan järjestäjällä voi olla lupa sekä ammatilliseen peruskoulutukseen että ammatilliseen lisäkoulutukseen tai toiseen näistä. Koulutuksen järjestäjä voi lupiensa puitteissa kohdentaa koulutus­tarjontaa koulutustarpeen mukaisesti. Koulutuksen järjestäjän tulee esityksen mukaan profiloitua ja erikoistua strategiansa mukaisesti, esimerkiksi kohderyhmän tai toimialan perusteella. **Määrittely vastaa ammatillisessa koulutustehtävässään vakiintuneiden kansanopistojärjestäjien strategiaa ja mahdollistaa erilaiset ylläpitäjäratkaisut toimivan ja laadukkaan palvelurakenteen varmistamiseksi**. Ammatillisen koulutuksen järjestämislupa on tällä hetkellä 36 kansanopiston ylläpitäjällä, 14 niistä on vain lisäkoulutusta, kahdella vain ammatillista peruskoulutusta. Ylläpitäjäkohtaiset ratkaisut tulee mahdollistaa jatkossakin.

Muun kuin näyttötutkintoon valmistavan ammatillisen lisäkoulutuksen rahoittaminen valtionrahoituksella päättyy. Esityksen mukaan tämän on arvioitu vähentävän oppilaitosmuotoisen lisäkoulutuksen valtion­osuus­rahoituksen tarvetta. **Kansanopistoyhdistyksen mielestä tämä tulee lisäämään omaehtoisiin vapaan sivistystyön ammattisivistäviin opintoihin kohdistuvaa kysyntää**. Omaehtoisen aikuiskoulutuksen kasvavaan tarpeeseen voitaisiin paremmin vastata jos yhteiskunnallisen sivistystehtävän mukaiseen, samoin kasvavaan koulutustehtävään saataisiin erillinen, koulutuksen kustannukset kattava rahoitus.

Yhtenä uudistuksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa myös alueiden lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten välistä yhteistyötä. Tavoitteena onkin, että kaikilla nuorilla on mahdollisuus lähialueellaan laadukkaaseen koulutukseen. **Kansanopistoyhdistys toteaa, että eri puolilta maata saadut kokemukset koulutuksen rakenteellisista ja operatiivisista järjestelyistä ovat jo nyt osoittaneet, että kansanopistot ovat oppilaitoksina ja ylläpitämis­perustaltaan toimiva ydin nuorten ja aikuisten monialaisen koulutuksen uusien rakenteiden kokoamiseksi.** Myös Suomessa tarvittaisiin jo nyt ja varsinkin tulevaisuudessa Ruotsin *Komvux* -tyyppistä aikuisten ja nuorten aikuisten joustavaa koulutusjärjestelmää näyttötutkintojärjestelmän lisäksi.

**Esityksen taloudelliset vaikutukset**

Esityksessä todetaan, että ”*Vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionrahoituksen pieneneminen vaikuttaa erityisesti ylläpitäjän taloudellisiin edellytyksiin ylläpitää vapaan sivistystyön oppilaitosta. Vapaan sivistystyön oppilaitoksista erityisesti kansanopistojen toiminta ja rahoitus koostuu vapaan sivistystyön koulutuksen ja rahoituksen lisäksi monesta eri koulutusmuodosta*.”

Ja edelleen: ”*Vaikutukset henkilöstön asemaan liittyvät erityisesti koulutuksen järjestämislupien uudistamisesta johtuviin koulutuksen järjestäjäverkon muutoksiin sekä samanaikaisesti uudistuksen kanssa toteutettaviin menosäästöihin. Uudistuksen tarkoituksena on johtaa koulutuksen järjestämislupien määrän vähenemiseen kaikilla koulutussektoreilla. Tätä kautta uudistus vaikuttaa myös koulutuksen järjestäjien palveluksessa olevan henkilöstön määrään ja henkilöstörakenteeseen*.”

Esityksen mukaan ”*Ylläpitäjän kokonaistilanne on oleellisesti riippuvainen opiskelijamaksuista ja muusta rahoituksesta. Ylläpitäjätahon koulutuskokonaisuus ja muut rahoitusmahdollisuudet vaikuttavat ratkaisevasti ylläpitäjän vakauteen. Tällöin ylläpitäjän toiminta ja rahoitus koostuu siitä koulutus­kokonaisuudesta, jonka se on kehittänyt omaksi erikoisosaamisekseen ja toiminta-ajatuksekseen*.” **Kansanopistoyhdistys korostaa, että rakenneuudistus ei saa vaarantaa kansanopistojen mahdollisuutta edelleen kehittää omaa toiminta-ajatukseensa perustuvaa erikoisosaamista**.

Vapaan sivistystyön lain 2. momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että taloudellisten edellytysten arvioinnissa otetaan huomioon hakijan toiminta kokonaisuudessaan. Vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäminen edellyttää lain mukaan taloudellisesti riittävän vahvaa ylläpitäjätahoa. Kansanopistojen ylläpitäjinä on tällä hetkellä 45 kannatusyhdistystä, 18 säätiöitä, kahdeksan (8) muuta, lähinnä valtakunnallista järjestöä, viisi (5) kuntayhtymää, kaksi (2) kuntaa ja Ahvenanmaan maakunta jolla on omaa kansanopistoansa koskeva laki. **Esitettyä lakia sovellettaessa ja vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytyksiä arvioitaessa tulisi sekä yksityisiä että kunnallisia ylläpitäjiä ja niiden edellytyksiä arvioida tasavertaisesti**.

Vastaavasti **Kansanopistoyhdistys katsoo, että lakiesityksen tavoitteena olevien menosäästöjen määrää ja niiden vaikutuksia tulisi arvioida erikseen yksityisen koulutuksen ylläpitäjän kannalta**. Valtioneuvoston 29.11.2013 tekemä päätös vapaaseen sivistystyöhön kohdistuvista leikkauksista oli tarkoitettu koskemaan julkisen sektorin menosäästöjä. Kansanopistojen ylläpitäjistä 71 on yksityisiä ja seitsemän (7) kuntia tai kuntayhtymiä. Kansanopistojen vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisen opisto­toiminnan liikevaihto oli vuonna 2012 94,2m€, yksityisten kansanopistojen osuus tästä oli 86,3m€.

Kansanopistotoimintaan ei kohdistu lakisääteisiä kuntaosuuksia. Kansanopistojen vapaan sivistystyön koulutusten kustannuksista katettiin vuonna 2012 54,7 % valtionosuuksilla ja -avustuksilla ja 40,3 % opiskelijamaksuilla, loppuosa katettiin muun toiminnan tuotoilla. Opiskelija­maksujen osuus vapaan sivistystyön liikevaihdosta on euromääräisesti suurin juuri kansanopistoissa eikä valtion rahoituksen vähennystä voida kompensoida opiskelijamaksuja nostamalla varsinkaan koska 2. asteen koulutuksissa opiskelevien opintotukea ei ole saatu korjattua hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Opintoseteli­avustuksiin jo kohdistuneet leikkaukset ovat heikentäneet kansanopistojen mahdollisuutta tarjota koulutusta erityisryhmille (koulupudokkaat, työttömät, kuntoutujat). Valtionosuuksien leikkaukset vaikuttavat näin päätoimista, kokopäiväistä sivistystyötä tekevien kansanopistojen osalta välittömimmin niiden koulutukselliseen tasa-arvotehtävään.

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on vahvistaa maamme taloudellista vakautta.  Kansanopisto­toimintaan kohdistuvilla leikkauksilla on sen sijaan käänteinen vaikutus kansantalouteen koska:

- tavoiteltu koulutushyöty jää saamatta,

-  erityisten kohderyhmien koulutuskustannus siirtyy muulla tavoin rahoitettavaksi,

-  ilman koulutuspaikkaa olevasta nuoresta aiheutuu yhteiskunnalle ainakin noin 10.000 euron vuosikustannus,

-  päätoimisen henkilöstön lomautuksista/irtisanomisista aiheutuu sekä välittömiä työnantaja- että veromaksujen menetyksiä ja

-  kansanopistotoiminnasta tilitetyt arvonlisäverot (yhteensä 5,3m€) pienenevät.

Valtiontalouden tasapainottamiseen tähtäävien toimia ja nyt esitettyjen rakenteellisten säästöjen vaikuttavuutta tulisi Suomen Kansanopistoyhdistyksen mielestä tarkastella kansan­sivistys­työn perus­toiminnan ja julkisen talouden kokonaissuhteen kautta. Kansanopistojen omaehtoiseen koulutukseen kohdistuvan kysynnän kasvua ei kannata muista koulutuksista johdetuin rakenteellisin ratkaisuin estää ja yhteiskunnallisille sivistystehtäville tulee löytää kestävä rahoitusratkaisu. Kansanopistotyö on kustannus­tehokas ratkaisu moniin koulutustarpeisiin. Vapaan sivistystyön rahoitusuudistus antaa hyvän pohjan rahoitusrakenteen kehittämiselle.

Helsingissä 17.11.2014

Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry

Aki Ojakangas Jyrki Ijäs

puheenjohtaja                                                   pääsihteeri