

12.11.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite OKM096:00/2014

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

OAJ ESITTÄÄ LAKIESITYKSEN HYLKÄÄMISTÄ

Koulutusmenojen osuus kaikista menoista on Suomessa OECD-maiden keskiarvon alapuolella. Suomen koulutusjärjestelmää pidetäänkin monien eri kansanvälisten vertailujen mukaan yhtenä maailman tehokkaimmista ja laadukkaimmista. Toisen asteen rakenteelliselle uudistamiselle on esityksen mukaan tarve muun muassa vallitsevan taloustilanteen ja koulutusmäärärahoihin kohdistuvien leikkausten johdosta. Esityksessä korostetaan, että toiminta on sopeutettava nykyisiin niukkeneviin resursseihin.

Ratkaisuksi esitetään lainsäädäntöä, joka antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle vapaat kädet päättää toisen asteen järjestäjäverkosta. Kuntauudistuksessa luovuttiin pakkoliitoksista, mutta toisen asteen rakenneuudistuksessa halutaan keskittää valtaa valtiolle luottamatta alueiden ja kuntien kykyyn ja haluun tehdä toimivia järjestämisverkkojen ratkaisuja. Kuitenkaan hallitusohjelmaan tai rakennepoliittisiin ohjelmiin toisen asteen koulutusta tai rakenneuudistusta koskien ei sisälly periaatteellisia linjauksia ministeriön vapaasta harkinnasta järjestämisverkon osalta, ministeriön oikeudesta pakottaa järjestäjät liitoksiin tai siitä, etteivät järjestämiskriteerit täyttäneet järjestäjät saisi uutta järjestämisaluetta.

Lakiluonnoksen tarve on ylipäänsä kyseenalainen ottaen huomioon jo voimassa olevassa lainsäädännössä säädetyt järjestämiskriteerit sekä ministeriölle säädetty toimivalta perua järjestämisaluetta. Voimassa olevat kriteerit edellyttävät, että koulutus on tarpeellista ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Luvassa määrätään kunnat, joissa koulutusta järjestetään, opetuskieli, koulutuksen järjestämismuoto, erityinen koulutustehtävä sekä muut tarpeelliset koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Ministeriö voi peruuttaa koulutuksen järjestämistä koskevan luvan, jos koulutus ei täytä näitä luvan myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä tai jos koulutus järjestetään muuten vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

OAJ toteaa, että hallituksen esityksellä onkin koulutuksen järjestäjäkentän tiivistämisen sijaan merkittäviä muita tavoitteita, joita OAJ ei voi kannattaa milloinkaan osin. Siinä erotetaan toisistaan ammatillinen peruskoulutus ja lisäkoulutus perusteluilta ja arvioimatta vaikutuksia. Nuorten ja aikuisten ammatillinen koulutus ovat toisiaan tukeva kokonaisuus, jossa voidaan hyödyntää synergiaetuja kuten järjestää koulutusta kunkin opiskelijan tarpeen mukaan samoja tiloja, materiaaleja ja opettajia hyödyntäen.

12.11.2014

LAUSUMINEN ESITYKSESTÄ ILMAN ASETUSTA JA VAIKUTUSARVIOINTEJA TURHAA

OAJ ei pidä mahdollisena esityksen etenemistä ennen kuin on järjestetty uusi lausuntokierros koko kokonaisuudesta asetuksineen ja vaikutusarvioineen. Samalla on arvioitava lukuisten samanaikaisesti käynnissä olevien uudistusten yhteisvaikutuksia. Ottaen huomioon esityksen puutteellisuus sekä se, että hallituksen esityksen pitäisi olla valmis annettavaksi eduskunnalle 4.12.2014 mennessä, OAJ ei pidä realistisena tavoitteena lakiesityksen antamista tällä hallituskaudella.

OAJ pitää merkittävänä puutteena sitä, että esitys ei sisällä asetusta, jossa on tarkoitus säätää hakuprosessista, järjestämiskriteereistä ja vaadittavista selvityksistä. Esityksestä ei muodostu asetuksen puuttuessa kokonaiskuvaa, mikä lausunnon antamiseksi vaadittaisi. Vaikutusarviointit ovat kaikilta osin riittämättömiä ja tarkoitushakuisia, eikä niiden perusteella ole mahdollista arvioida esityksen tarpeellisuutta tai kannattavuutta.

Vaikutusarvioinneista ei käy ilmi miten asetettu 69 miljoonan leikkaustavoite esityksen mukaisilla toimilla voidaan saavuttaa. Esityksen arvioidaan vähentävän kiinteistö-, tila-, laite- ja hallintokustannuksia muun muassa päällekkäisen toiminnan karsimisella ja hallinnollisen yhteistyön kehittämisellä. Esitys ei kuitenkaan sisällä laskelmia tai muutoin kuvaa näiden toimien toteutumista tarkemmin laadullisesti tai määrällisesti. OAJ:n tietojen mukaan toisen asteen koulutuksen hallinto muodostaa maksimissaan noin 6-7 % kuluista. Toisen asteen koulutukseen kohdistettu kokonaissäästö, lähes 300 miljoonaa euroa ei mitenkään voi toteutua, vaikka hallinto lopetettaisiin kokonaan oppilaitoksista.

Vaikutusarviointia ei ole tehty kustannuksista, joita aiheutuu koulutuksen järjestäjille yhdistymisselvityksistä ja mahdollisista yhdistymisistä. Esityksessä ei käsitellä lainkaan sitä, miten ratkaistaan varainsiirtoverot tai valtionosuuksien takaisinperintä, mikäli yhdistymiseen liittyisi tiloista luopumista tai myymistä. Vaikutusarviointi puuttuu esitetty järjestäjäverkon harvenemisesta ja ammatilliseen koulutukseen esitetyistä suurista muutoksista nuorisotakuun, koulutustakuun tai syrjäytymisen näkökulmasta puhumattakaan saavutettavuuden vaikutuksista alueen vetovoimaisuudelle ja väestörakenteeseen.

Henkilöstövaikutusten arviointia ei ole tehty lainkaan, vaikka toisen asteen opettajien lisäksi uudistus koskettaa myös perusopetusta. Uudistus vaarantaa muun muassa kelpoisten opettajien saatavuuden perusopetuksessa, mikä vaatisi ainakin määrärahan varaamista kaksoiskelpoisten opettajien kouluttamiseen.

AIKATAULUA MYÖHENNETTÄVÄ, MIKÄLI LAKIESITYS KUITENKIN ANNETAAN

Järjestämis lupien haku aikatauluksi on alustavasti ilmoitettu 1.1.2015-1.8.2015. Tämä on mahdotonta ottaen huomioon muun muassa kunnallisen päätöksenteon, yhteistoimintalainsäädännön edellyttämät menettelyt sekä kesälomakuukaudet. Lupapäätösten antamista on myöhennettävä suunnitellusta 1.3.2016 vähintään

12.11.2014

kolmella kuukaudella 1.6.2016. Näin hakemusten jättäminen voisi tapahtua 1.11.2015 mennessä.

Järjestämislupien voimaantulo on suunniteltu tapahtuvaksi 1.1.2017 kesken lukuvuoden. Esityksessä todetaan, että sellaisella koulutuksen järjestäjälle, joka ei saa lupaa, voitaisiin antaa vuoden määräaikainen enintään 31.12.2017 kestävä järjestämislupa, jotta opiskelijat voisivat suorittaa opintonsa loppuun.

Aikataulu on linjattu budjetti- ja kalenterivuoden mukaan. Opiskelijan, henkilöstön ja koulutuksen järjestäjän näkökulmasta katsottuna kesken lukuvuoden tapahtuva oppilaitoksen vaihtaminen ei ole mitenkään tarkoituksen mukaista. Koulutuksen järjestäjän pitäisi tehdä opiskelijaksi ottamispäätökset, muodostaa kaikki ryhmät, kurssit ja suunnitelmat uudelleen uusien opiskelijoiden osalta kesken lukuvuoden. Mahdollisesti pitäisi myös rekrytoida uutta henkilöstä ja hankkia lisätiloja. Aikataulua ei pidä laatia budjetinlaadinnan, vaan toiminnan järjestämisen näkökulmasta. Uusien lupien voimaan tulon pitäisi tapahtua aikaisintaan 1.8.2017 ja määräaikaisen luvan päättyä 1.8.2018. Aikataulussa eikä esityksessä muutoinkaan ole otettu huomioon mahdollista tarvetta uudelle hakukierrokselle, mikäli kaikille alueille halukkaita koulutuksen järjestäjiä ei olisi tarjolla.

JÄRJESTÄMISKRITEERIT

Erittäin kannatettavaa on se, että esitys lähtee ylläpitäneutraalisuudesta, eikä sen tarkoituksena ole muuttaa lukiokoulutuksen ja ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestämislupien, lainsäädännön, tutkintojen ja opetussuunnitelmien erillisyyttä. Esityksen kannatettaviin tavoitteisiin kuuluvat myös saavutettavuuden sekä toiminnan laadun turvaaminen. Muilta osin esitys on pääsääntöisesti erittäin puutteellinen ja vaatii useita täsmennyksiä.

VAKAVARAISUUDEN PERUSTELUITA TÄSMENNETTÄVÄ

Vakavaraisuus on tärkeä järjestämisluvan saannin edellytys. Koulutuksen järjestäjän on kuitenkin mahdotonta antaa totuuden mukaista vakavaraisuutta kuvaavaa selvitystä, koska rahoitusjärjestelmää ollaan muuttamassa. Rahoitusjärjestelmän muuttamisen seurauksena yksikään koulutuksen järjestäjä ei pysty ennakoimaan rahoitustaan tulevaisuudessa. Rahoitusjärjestelmästä ollaan tekemässä vaikeaselkoinen ja epävakautta lisäävä, vaikka laadukkaan koulutuksen järjestämisessä perusedellytys on vakaa ja ennustettava rahoitus. Vain silloin järjestäjällä on mahdollisuus kehittää koulutusta pitkäjänteisesti. OAJ on lausunut erikseen rahoitusuudistuksista.

Vakavaraisuuden osalta on säädettävä koulutuksen järjestäjälle velvollisuus antaa selvitys taloudellisista edellytyksistään järjestämisluvan myöntäjälle aina kun se käynnistää yhteistoimintamenettelyn taloudellisilla perusteilla tai lomauttaa henkilöstöä. Taloudellisilla perusteluilla käytävien yt-menettelyiden sekä henkilöstön lomautuksen pitää kaikissa tilanteissa käynnistää koulutuksen järjestäjän taloudellisten edellytysten arviointiprosessi järjestämisluvan antajan taholla.

12.11.2014

SAAVUTETTAVUUDEN TURVAAMINEN

Saavutettavuus on toisen asteen koulutuksen tärkeimpiä asioita yhteiskuntamme kannalta. Peruspalveluiden arviointitutkimuksista käy ilmi, että alhaisin koulutustaso maassamme on pääsääntöisesti niillä alueilla, joissa toisen asteen koulutuksen saavutettavuus on heikointa. Sellaisia työtehtäviä, joihin ei edellytetä vähintään toisen asteen koulutuksen tasoista ammatillista osaamista, on tulevaisuudessa yhä vähemmän jos lainkaan. Koulutus on myös parasta syrjäytymisen ehkäisyä.

Esitys korostaa, että uudistuksella turvataan koulutuksen alueellinen saavutettavuus. Tavoitteena on, että kaikilla nuorilla on mahdollisuus lähialueellaan laadukkaaseen koulutukseen. Miten tämä käytännössä toteutetaan, kun tavoitteena on vähentää koulutuksen järjestäjiä ja tehdä niistä nykyistä merkittävästi suurempia? Esityksen mukaan saavutettavuuden turvaaminen tapahtuu vaatimalla lupahakemukseen tiedot, joista ilmenee miten koulutuksen järjestäjän on tarkoitus varmistaa toimintansa riittävän korkea laatu ja opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu opintojen järjestämisen ja saatavuuden osalta. OAJ kannattaa vaatimusta selvityksestä, josta on säädettävä laissa. Käytännössä järjestämislupia myönnettäessä koulutuksen saavutettavuutta on kuitenkin mahdoton arvioida, ellei tiedetä toimipisteverkkoa.

Saavutettavuutta voidaan paremmin tukea rahoitusjärjestelmällä, ei ko. lainsäädännöllä. Rahoitusmallilla on merkittävämpi vaikutus siihen, millaista toimipisteverkkoa koulutuksen järjestäjä voi ylläpitää. Valtio on koko hallituskauden ajan tietoisesti tukenut pieniä lukioita erityisellä lisällä. Nyt hallitus tuo muutama kuukausi ennen kautensa loppua paniikkiratkaisulta vaikuttavia esityksiä, kuten rakenne- ja rahoituslait. Mikäli hallitus olisi määrätietoisesti heti hallituskauden alussa korvannut pienen lukion lisän aidosti saavutettavuutta turvaavalla rahoitusmallilla, nykyisten paniikkiratkaisujen tarve olisi huomattavasti pienempi. On lyhytnäköistä nyt "kehittää" koulutusta vain kestävyysvajeen paikkaaminen mielessä, kun strateginen ajattelu ja johdonmukainen koulutuspolitiikka hyvissä ajoin yhteistyössä koulutuksen järjestäjien ja ammattijärjestöjen kanssa olisi johtanut parempaan lopputulokseen.

LAATU

Laatua korostetaan esityksen monissa kohdissa, mutta mitä sillä käytännössä tarkoitetaan, ei ole esityksessä määritelty. OAJ vaatii, että järjestämisluvanhakijalle säädetään velvollisuus liittää hakemukseensa selvitys järjestämänsä koulutuksen laadusta. Selvityksestä pitäisi käydä ilmi muun muassa seuraavat laatutekijät:

- lähiopetuksen määrä/opiskelija,
- ohjauksen määrä/opiskelija ja/tai opiskelija-opinto-ohjaaja suhdeluku,
- läpäisyaste/keskeyttämisprosentti,
- opiskelija- ja työelämäpalaute,
- opiskelija-opettajasuhdeluku sekä
- täydennyskoulutuksen määräraha tai tuntimäärä/opettaja.
- ohjaava- ja valmentava koulutus

12.11.2014

HENKILÖSTÖ

OAJ pitää esitystä erittäin puutteellisena henkilöstöasioiden näkökulmasta. Esitystä ei voi viedä eteenpäin, ennen kuin henkilöstöä koskeva vaikutusten arviointi on tehty ja keskeisimmät menettelytavat hyvään henkilöstöpolitiikkaan liittyen on linjattu.

Parhaillaan toteutetaan kuntarakenteen sekä sosiaali- ja terveystalouden rakenteellista uudistusta. Toisen asteen rakenteellinen uudistus ei poikkea henkilöstön näkökulmasta näistä kahdesta muusta rakenteellisesta uudistuksesta tilanteissa, joissa kunta on työnantajana. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan on voitava olettaa, että näissä kaikissa rakenteellisissa uudistuksissa noudatetaan kuntatyönantajan taholta yhtenevää henkilöstöpolitiikkaa. Palvelussuhteita koskeva lainsäädäntömme edellyttää, että työnantaja kohtelee palveluksessaan olevia työntekijöitä sekä viranhaltijoita yhdenvertaisesti. Koulutuksen järjestäjien mahdolliset yhdistymiset on näin ollen katsottava liikkeen luovutuksiksi ja opetushenkilöstö siirtyy uuden koulutuksen järjestäjän palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä siltä osin kun kyse on toiminnan siirtymisestä uudelle koulutuksen järjestäjälle.

Koska viiden vuoden irtisanomissuojaa edelleen noudatetaan kuntauudistuksessa ja sitä ajetaan nyt myös sote-uudistukseen, on vastaavaa suoja turvattava myös toisen asteen rakenteelliseen uudistamiseen. OAJ pitää tässä taloudellisessa tilanteessa tarpeellisena, että viiden vuoden irtisanomissuojalle löydettäisiin mahdollisimman pian vaihtoehtoinen ja yhdenmukainen palvelussuhdeturvan riittävästi huomioon ottava malli kunta-, sote- ja toisen asteen rakenneuudistukseen. Tämän mallin luomisen pitäisi olla näiden kaikkien rakenneuudistusten keskeisimpiä toimia.

OAJ pitää asiattomana ja vaatii poistettavaksi perusteluista kirjausta (s. 28) jonka mukaan ”Fuusioprosessin yhteydessä opettajat voivat hakeutua muiden koulutuksen järjestäjien palvelussuhteeseen ja vastaavasti oppilaitokseen ei enää hakeuduta.” Kirjaus ei vastaa sitä, mitä liikkeenluovutusperiaatteen noudattamisvelvoite muutostilanteissa edellyttää eikä kunta- ja sote-uudistuksissa noudatettavaa irtisanomissuojaa. Lause kuvastaa sitä tietämättömyyttä, joka valmistelijoiden keskuudessa vallitsee koulutuksen kentällä olevasta tilanteesta. Opettajien on mahdotonta hakeutua muihin oppilaitoksiin, koska opettajat ovat parhaillaan lomautusten, yt-menettelyjen ja irtisanomisten kohteena joka puolella Suomea.

Valtion taholta on yhtenäisen henkilöstöpolitiikan turvaamisen lisäksi arvioitava, millaisia valtakunnallisia muutosturvaan liittyviä toimenpiteitä opetuslalla tarvitaan. Työnantajan on myös järjestettävä toimiva muutosturva. Muutosturvan tarpeen ennakointi edellyttää, että esitykseen lisätään säädös, joka edellyttää koulutuksen järjestäjää toimittamaan lupahakemuksen yhteydessä selvityksen henkilöstösuunnitelmasta. Selvityksestä on käytävä ilmi millaisella henkilöstörakenteella koulutuksen järjestäjä aikoo uuden luvan mukaisen toiminnan järjestää (esim. paljonko kelpoisia opettajia tarvitaan lisää tai aiotaan irtisanoa ja jättää määräaikaisia sopimuksia uusimatta). Ilman tällaista lupahakemukseen liittyvää henkilöstösuunnitelmaa ei ole mahdollista suunnitella riittävää muutosturvaa ja pyrkiä

12.11.2014

ennaltaehkäisemään korkeasti koulutettujen opettajien ja rehtoreiden mahdollista työttömyyttä.

Jotta koulutuksen järjestäjä voi arvioida taloudelliset edellytyksensä koulutuksen järjestäjänä luotettavasti, on jokaiselle koulutuksen järjestäjälle säädettävä velvollisuus perustaa henkilöstöasioita käsittelevä erillinen työryhmä. Järjestämislupahakemuksen osana arvioidaan yhdessä henkilöstön edustajien kanssa yhdistymisen kustannusvaikutustekijät kattavasti. Kustannuksia voi aiheutua esimerkiksi uusista tiloista, välineistä ja laitteista, asuntoloista, varainsiirtoverosta tai palautusmaksuista.

Henkilöstöryhmä arvioisi yhdistymisestä aiheutuvia kustannuksia ja vaikutuksia henkilöstön sekä henkilöstön edustajien näkökulmasta ainakin seuraavilta osin:

- palkkausjärjestelmien, palkanmaksuperiaatteiden ja mm. paikallisten sopimusten harmonisointitarve
 - luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen toiminta-alueet ja toiminta
 - työhön liittyvä matkustaminen ja tarve lisätä etätöiden ja etäkokousten käyttöä.
- Muutokset edellyttävät myös työaikajousten ja työaikapankkien lisäämistä sekä työajan ja työhön sidonnaisen ajan, kuten matkustusajan, työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle aiheuttamien vaarojen ja haittojen selvittämistä ja arviointia.
- johtamisjärjestelmät

Henkilöstön työhyvinvointi on kaikissa vaiheissa taattava ja sitä on koko ajan aktiivisesti seurattava. Työterveyshuollon palvelut on suhteutettava uuden koulutuksenjärjestäjän henkilöstön tarpeisiin.

Henkilöstön tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattava erillisellä ajantasaisella muutosviestinnällä. Töiden mitoitusta on voitava arvioida tarvittaessa uudelleen sekä tarvittavasta henkilöstökoulutuksesta ja henkilöstön osaamisen säännöllisestä päivittämisestä ja osaamisen säilymisestä on riittävästi huolehdittava. Näin voidaan vaikuttaa myös tuottavuuden kasvuun.

Toisen asteen koulutuksessa (mukaan lukien vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettava toisen asteen koulutus) eri opettajaryhmien palvelussuhteen ehdot määräytyvät valtakunnallisten työ- ja virkaehtosopimusten perusteella, ja näissä sopimuksissa on eri opettajaryhmien välillä huomattaviakin eroja. Myös opetustoimen henkilöstön kelpoisuusasetuksessa säädetyissä opettajien kelpoisuusvaatimuksissa on eri opettajaryhmien välillä eroja. Nämä seikat on otettava huomioon muutostilanteiden valmistelussa ja mahdollisten muutosten toimeenpanossa. OAJ toteaa, että esityksessä on kirjavuutta termeissä opetushenkilöstön määrien osalta. Tätä kohtaa on esityksessä tarpeellista täsmentää ja säätää siten, että koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että sillä on opetuksen laajuus huomioon ottaen riittävä määrä vakinaiseen palvelussuhteen otettua kokoaikaista ja kelpoista opetushenkilöstöä.

12.11.2014

LUKIO

OAJ pitää hyvänä sitä, että lukiokoulutuksen järjestämisluvan osalta esityksessä todetaan selkeästi, että nykytilannetta ei muuteta ja lukiokoulutuksen järjestämisluvalla saa järjestää myös aikuislukio toimintaa sen mukaan kuin järjestäjä itse päättää.

Perusteluiden mukaan järjestämislupaharkinnassa otetaan huomioon lukio- koulutuksen järjestämisen vaikutus alueen aineenopetukseen ja aikuisten lukio- ja perusopetukseen sekä jatkokoulutukseen. Tämä on OAJ:stä välttämätöntä lukiokoulutuksen järjestämislupia myönnettäessä. Ottaen huomioon kuntiemme sekä lukioidemme koon on lukiokoulutuksen yhteys peruskoulun vuosiluokkien 7-9 opetukseen merkittävä yhteisten opettajien sekä tilojen osalta. OAJ edellyttääkin, että asiasta säädetään laissa ja vaaditaan järjestämislupahakemuksen yhteydessä annettavaksi selvitys lukiokoulutuksen vaikutuksesta alueen perusopetuksen aineenopetukseen ja aikuisten lukio- ja perusopetukseen sekä jatkokoulutukseen.

Esityksessä sekä rakenteellisesta uudistuksesta pidetyissä ministeriön tilaisuuksissa koulutuksen järjestäjille on korostettu erityisesti nykyistä vahvempien lukio- koulutuksen järjestäjien toiminnallista ja hallinnollista yhteistyötä. OAJ kannattaa yhteistyötä, mutta toteaa, että tässä yhteydessä on aina tuotava esille rehtorin työn hallittavuus ja arvioitava tämänkin esityksen vaikutukset erikseen johtamisen näkökulmasta. Rehtoriutta pohtinut työryhmä (OPH raportit ja selvitykset 2013:16) korosti, että mikäli rehtori toimii useamman kuin yhden oppilaitoksen vastuullisena johtajana, hänen vastattavanaan olevien oppilaitosten lukumäärän sekä niiden henkilöstö- ja opiskelijamäärän tulee olla sellainen, että rehtori pystyy tosiasiallisesti vastaamaan jokaisen alaisensa oppilaitoksen johtajan tehtävistä ja pedagogisesta johtamisesta.

OAJ pitää puutteena sitä, ettei esityksessä ole erikseen otettu huomioon harjoittelukouluja, joissa toimii lukio. Harjoittelukouluina toimivien lukioiden erityisasema on jatkovalmistelussa huomioitava järjestämislupakriteereissä. Yliopistossa järjestettävään opettajankoulutukseen kuuluu olennaisena osana opetusharjoittelu. Tämä edellyttää opettajankoulutuksen kehittämistä varten harjoittelukoulun, joissa järjestetään lukiokoulutusta. OAJ esittää, että esityksen kohta ”Lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon valtakunnalliset ja alueelliset erityispiirteet osana koulutuksen saavutettavuutta, kuten ruotsinkielisen ja saamenkielisen väestön koulutustarpeiden turvaaminen.” muutetaan muotoon ”Lupaharkinnassa otetaan huomioon valtakunnalliset ja alueelliset erityispiirteet osana koulutuksen saavutettavuutta, kuten ruotsinkielisen ja saamenkielisen väestön koulutustarpeiden sekä opettajankoulutuksen turvaaminen.” Lisäksi OAJ esittää tätä kirjausta säädöstekstiin.

Esitys korostaa koulutuksen järjestäjän suuruutta. OAJ muistuttaa, että lukioiden osalta kustannustehokkuuden näkökulmasta yli 400 opiskelijan jälkeen opetuksen järjestäjän koolla ei ole enää merkittävää vaikutusta kustannusten alenemiseen (VATT 135/2007).

12.11.2014

AMMATILLINEN KOULUTUS

Nykyisin on olemassa yksi lupa ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. Tämän lisäksi aikuiskoulutuslaissa on säädetty lisäkoulutuksen järjestämisluvasta. Se ei ole ylläpitämislupa, vaan luvassa on määrätty koulutustehtävästä, jota hakija toteuttaa. Mikäli tätä yhden luvan ylläpitämisjärjestelmää ja lupaa saada lisäkoulutuksen koulutustehtävä halutaan muuttaa, on sille oltava perustelut. Nyt niitä ei ole esitetty eikä ole arvioitu laajoja vaikutuksia, joita muutoksella olisi. Esityksen linjaus ei perustu mihinkään OAJ:n tiedossa olevaan poliittiseen asiakirjaan.

OAJ ei hyväksy käytäntöä, jossa ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjän pitäisi anoa erillisellä luvalla oikeutta ammatillisen perustutkinnon suorittamiseen näyttötutkintoon valmistavana koulutuksena tai oppisopimuskoulutuksena. Tämä on vastoin ammatillisen peruskoulutuksen lain tarkoitusta ja lisää byrokratiaa, kuluja ja hallinnollista työtä eikä ole miltään osin tarkoituksen mukaista. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvaa myönnettäessä voidaan arvioida niitä edellytyksiä, joita järjestäjällä täytyy olla kaikki perustutkinnon suorittamistavat huomioon ottaen.

OAJ esittää viittaussäännösten poistamista ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen lainsäädäntöjen väliltä. Kummassakin laissa on säädettävä selkeästi niihin kuuluvista koulutusmuodoista – ja tehtävistä.

TYÖELÄMÄN KEHITTÄMISTEHTÄVÄ (TYKE)

Aikuiskoulutus ja työelämän kehittäminen ovat nyt ja tulevaisuudessa merkittäviä asioita yhteiskuntamme kannalta. Kansainväliset (esim. Cedefop ja OECD) ja kotimaiset (esim. VATT) tutkimukset kertovat meneillään olevasta ammattirakenteen voimakkaasta muutoksesta, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että työelämässä toimivat ja työelämän ulkopuolella olevat aikuiset joutuvat kouluttautumaan uusiin työtehtäviin ainakin osittain uudelle alalle. Samanaikaisesti pk-valtainen elinkeinoelämämme tarvitsee vahvaa tukea aikuiskoulutukselta pysyäkseen kehityksessä mukana.

Esityksessä ehdotetaan, että koulutuksen järjestämisluvassa ei enää päätettäisi erillisestä työelämän kehittämis- ja palvelutehtävästä eikä siitä säädettäisi laissa. Tätä perustellaan sillä, että työelämän kehittämis- ja palvelutehtävät olisivat osa aikuiskoulutustehtävää toteutettavien koulutuksen järjestäjien perustehtävää. Samaan tapaan perustellaan tutkintoon johtamattoman koulutuksen poistaminen laista.

OAJ vastustaa ehdotusta. Vaikka valtion rahoitus tyke-tehtävälle ja tutkintoon johtamattomalle koulutukselle on päätetty lakkauttaa, ei hallitusohjelmassa tai sen jälkeen annetuissa rakennepoliittisissa linjauksissa ole päätetty luopua aikuis-koulutuksen työelämän kehittämistehtävästä tai tutkintoon johtamattomasta koulutuksesta.

12.11.2014

Esityksen mukaan koulutustehtävä voidaan antaa pääsääntöisesti vain sellaiselle hakijalle, jolla on vahvan omaehtoisen koulutuksen lisäksi riittävästi muiden tahojen rahoittamaa koulutusta ja työelämän kehittämistoimintaa. Hakijalta myös edellytettäisiin selvitystä työelämän kehittämistoiminnasta. Miten voidaan edellyttää selvitystä toiminnasta, josta ei laissa säädetä tai järjestämisluvassa mainita? Opettajien työnkuvan näkökulmasta jos tehtävä poistetaan laista, poistuu se myös opettajien työnkuvasta

Työelämän kehittämis- ja palvelutehtävä on oleellinen osa koko ammatillista koulutusta. Siitä on säädettävä sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta että ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetuissa laeissa.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen osalta työelämän kehittämis- ja palvelutehtävästä ja tutkintoon johtamattomasta koulutuksesta on säädettävä laissa ja järjestämisluvassa annettava se koulutuksen järjestäjän tehtäväksi. Mikäli näin ei ole, pitää nämä koulutukset jatkossa kilpailuttaa ja yhtiöittää. Tämä aiheuttaa lisää byrokratiaa ja sirpaloittaa koulutuksen järjestäjän toimintaa tavalla, jota ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tämä voi näin ollen vähentää halukkuutta koko toiminnan järjestämiseen. Vaikutuksia esityksen mukaisesta muutoksesta ei ole arvioitu.

VAPAA SIVISTYSTYÖ

Vapaan sivistystyön osalta oppilaitosten ylläpitämisen taloudelliset edellytykset arvioidaan, mutta niiden järjestämisluvut eivät mene uudelleen haettaviksi. Tämä on osittain harhaanjohtavaa, koska kansanopistot joutuvat hakemaan lukio- ja ammatillisen koulutuksen osalta uudelleen järjestämislupaa. OAJ pitää hyvänä sitä, että tarkastellaan vain taloudelliset edellytykset, mutta kansanopistojen poikkeava tilanne on tuotava selkeämmin esityksessä esille. Ne ovat kahdenlaisen tarkastelun alla, koska niiltä katsotaan sekä talous että luvat järjestää lukio- ja ammatillista koulutusta.

Mikäli näiden koulutusten järjestämislupaa ei myönnetä, tarkoittaa se monen kansanopiston kohdalla sitä, että koko toiminta loppuu. Tämä johtuu siitä, että usein kansanopistojen toiminta ja rahoitus koostuu vapaan sivistystyön koulutuksen ja rahoituksen lisäksi monesta eri koulutusmuodosta; ammatillisesta koulutuksesta, ammatillisesta lisäkoulutuksesta, oppisopimuskoulutuksesta, lukiokoulutuksesta ja perusopetuksesta. Kun ylläpitäjän muuta toimintaa koskevat järjestämisedellytykset muuttuvat, vaikuttaa se myös edellytyksiin ylläpitää vapaan sivistystyön oppilaitosta.

Esityksessä todetaan, että oppilaitosten on arvioitava toimintakykynsä itsenäisenä ylläpitäjänä ja vaihtoehtoisesti punnita eri yhteistyö- ja yhdistymismahdollisuuksia varmistaakseen laadukkaan toiminnan jatkuvuuden. Esityksessä mainitaan, että esimerkiksi kesäyliopistojen kiinteiden kustannusten osuus kokonaiskustannuksista on alhainen, minkä vuoksi niiden on yleisesti helpompaa sopeuttaa toimintaansa uuteen rahoitustasoon kuin esimerkiksi kansanopistojen, jotka sisäoppilaitoksina usein omistavat kiinteistönsä ja joissa on enemmän vakinaista henkilökuntaa. OAJ ei pidä perusteltuna ko. vertaamista kesäyliopistoihin. Minkään oppilaitoksen etu ei ole

12.11.2014

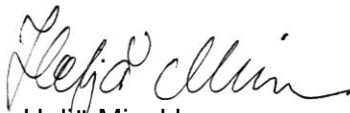
se, ettei sillä ole vakituista henkilökuntaa, koska tällöin ei ole myöskään henkilöstöä, joka olisi sitoutunut kehittämään työtään ja antamaansa koulutusta. Vakituinen ja kelpoinen henkilöstö on merkittävä laatutekijä. Lisäksi monelle nuorelle nimenomaan internaattityyppinen sisäoppilaitosmuotoinen opetus on syrjäytymisen ehkäisyn kannalta paras koulutusmuoto.

OAJ korostaa sitä, että esityksen mukaan ylläpitäjän järjestämää toimintaa tarkastellaan kokonaisuutena. Sillä, että ylläpitäjän vapaan sivistystyön toiminnan osuus voi olla verrattain pieni osa ylläpitäjän kokonaistoimintaa pääosan toiminnasta ja rahoituksesta koostuessa muusta koulutuskokonaisuudesta ei saa johtaa siihen, ettei vapaan sivistystyön toiminnan ylläpitämistä mahdollisteta ottamalla nämä toiminnot järjestäjältä pois. Tilanne voi olla se, että tällainen järjestämistapa on ainut keino ylläpitää vapaan sivistystyön oppilaitosta.

OAJ on antanut erikseen lausunnon vapaan sivistystyön rahoituksesta ja rakenteesta.

OAJ edellyttää, että sen kanssa käydään kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta annetun lain (389/1944) mukaiset neuvottelut.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ



Helja Misukka
koulutusjohtaja



Nina Lahtinen
kehittämispäällikkö

13.11.2014

Lausunnon keskeinen sisältö

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa kahdesta merkittävästä lakiluonnoksesta, joilla uudistetaan järjestämislupaperusteet ja -verkko sekä koulutuksen rahoitusmallit. OAJ:n mielestä lakiluonnoksia ei pitäisi käsitellä erikseen, eikä uudistuksia tulisi tehdä yhtä aikaa, koska seuraukset ovat arvaamattomat. Esitysten yhteiskunnallisia tai muitakaan vaikutuksia, esimerkiksi koulutustakuun toteutumista, ei ole arvioitu lakiluonnoksissa lainkaan. OAJ varoittaa päättäjiä ottamasta näin suurta riskiä, jolla saatetaan vaurioittaa koulutusjärjestelmämme perusteita vakavasti ja pysyvästi.

Järjestämisverkkoa koskeva lakiesitys on OAJ:n mielestä täysin tarpeeton, sillä jo nyt opetus- ja kulttuuriministeriö päättää järjestämisluvista. Lakiluonnoksella pyritään itse asiassa muuttamaan aivan muita asioita, kuin niitä joita luonnoksessa korostetaan.

Järjestämisverkon hallinnollisella tiivistämisellä ei ole edes mahdollista saada aikaan tavoiteltuja 260 miljoonan euron säästöjä, vaikka hallinto lopetettaisiin kokonaan. Toisella asteella hallinnon osuus kustannuksista on noin 6-7 prosenttia, mikä on nykyisestä yli kahden miljardin euron rahoituskokonaisuudesta 130-150 miljoonaa euroa. Kyse on poliitikkojen retorikasta, jolla pyritään peittämään se tosiasia, että joka kolmas lukio tai ammatillinen oppilaitos joudutaan säästöjen vuoksi lakkauttamaan.

OAJ esittää lakiluonnoksen hylkäämistä em. perustein. Järjestämislupaprosessia, jossa kaikki koulutuksen järjestäjät pakotetaan hakemaan lupaa uudelleen, ei tarvita. Järjestämisverkon tiivistämistä voidaan paremmin ohjata rahoitusmalleja uudistamalla.

Valitettavasti rahoituslain valmistelussa on kokonaisuudessaan epäonnistuttu. Uudet rahoitusmallit eivät täytä asetettuja tavoitteita, joita olivat selkeyden, läpinäkyvyyden ja vakauden lisääminen. Päinvastoin, rahoitusmallit lisäävät epävakautta ja tekevät rahoituksen ennakkoinnin mahdottomaksi ja niiden seuraukset ovat epäselvät. Suoritusten ja tuloksellisuuden korostaminen, kun kyseessä on 16-18 -vuotiaat lapset ja nuoret ja koko ikäluokan kouluttaminen heikoimmasta oppilaasta lähtien, on täysin väärä lähtökohta.

Lukiokoulutuksen yleissivistävä luonne johtaa siihen, ettei tuloksellisuusrahoitukseen ole kyetty luomaan hyviä, uskottavia ja toimintaa järkevään suuntaan ohjaavia mittareita. OAJ ehdottaa, että lukiokoulutuksen rahoitus uudistetaan turvaamaan koulutuksen saavutettavuutta siten, että pienen lukion lisä muutetaan saavutettavuuskorotukseksi. Muutoin uudistus palautetaan uuteen valmisteluun.

13.11.2014

Ammatillisessa koulutuksessa perusrahoituksen osuus nostetaan vähintään 60 prosenttiin ja suorituksiin perustuva osuus vastaavasti pienenee.
Vaikuttavuusrahoitus pysyisi nykyisellä tasolla.

Uudistusten valmisteluprosessi on ollut tempoileva, eikä järjestöjen ja muiden toimijoiden, kuten koulutuksen järjestäjien asiantuntemusta ole otettu huomioon lausunnolla oleviin esityksiin. OAJ vaatii, että valmistelussa otetaan selkeästi aikalisä. Lähikuukausina päättyvä eduskunnan istuntokausi ei ole riittävä syy tehdä suomalaiselle yhteiskunnalle vahingollisia ratkaisuja kiireisellä aikataululla.

OAJ:n yksityiskohtaisempi lausunto kummastakin esityksestä on laadittu erikseen.