

Opetusministeriö
PL 29
00023 VALTIONEUVOSTO

17.11.2008

**Lausunto koskien opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän väliraporttia
”Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2008-2012”**

Viite: Lausuntopyyntöne 9.10.2008, dnro 14/040/2008

Yksityisen Opetusalan Liitto ry kiittää opetusministeriötä lausuntopyynnöstä ja haluaa tuoda lausuntonaan esille seuraavat väliraporttia koskevat seikat:

Vapaan sivistystyön tehtävät ja sisältö

Vapaan sivistystyön kullakin nykyisellä työmuodolla/oppilaitosmuodolla on omat toimintatapansa ja profiilinsa, joita tulee edelleen vahvistaa kentän toimijoiden hyväksymän ja sekä kansallisesti että kansanvälisesti tunnistettavan yleiskäsitteen alla.

Yksityisen Opetusalan Liiton mielestä on perusteltua, että myös tulevaisuudessa vapaan sivistystyön toimijakenttä muodostuu moniarvoisista ja monipuolisista ylläpitäjistä ja erilaisista oppilaitosmuodoista. Oppilaitoksen toiminnan tulee perustua vapaan sivistystyön lakiin, jossa mainitaan sekä erilaiset juridiset järjestämis muodot (yksityinen, kunnallinen, koulutuskuntayhtymä) että oppilaitosmuodot (5 nykyistä oppilaitosmuotoa).

Yksityisen Opetusalan Liitto ehdottaa, että työryhmä pohtisi mahdollisuutta luopua oppilaitokseen sidotusta ylläpitämisluvasta ja siirtymistä vapaan sivistystyön järjestämislupa-käytäntöön. Järjestämisluvan haltijalla olisi oikeus järjestää ja organisoida toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla, kuten esimerkiksi järjestää opetusta useammassa oppilaitoksessa. Järjestämislupa takaisi toisaalta riittävän rahoituksen ja toisaalta mahdollistaisi ohjaus- ja tarkastustoiminnan. Keskeistä on, että rahoitus- ja muuta ohjausta ei irroteta toisistaan. Järjestämisluvan haltijalla voisi olla samaan aikaan eri koulutusasteiden järjestämislupia.

Vapaan sivistystyön kysyntä ja tarjonta

Raportin mukaan kansanopistoissa vapaan sivistystyön nuorten ja pitkäkestoisemmän koulutuksen osuus on laskenut, mutta kuluvana syksynä opiskelijamäärä on kasvanut.

Varsinaisia kysynnän vähentymisen syitä ei raportissa kuitenkaan yksityiskohtaisesti pohdita. Pelkkä lukujen toteaminen ilman siihen vaikuttaneiden syiden selvittämistä ei ole riittävää eikä radikaaleja ratkaisuja voida tehdä lyhytnäköisesti. Raportissa jää esimerkiksi epäselväksi, missä määrin riittämätön rahoitus on pakottanut oppilaitokset oppilasmaksujen nostoon ja onko se osaltaan vähentänyt pitkäkestoisen koulutuksen kysyntään. Kysyntään vaikuttavia syitä ja seurauksia on luonnollista pohtia viimeistään osana kansalaisopistojen strategian tekemistä.

Oppilaitos- ja ylläpitäjä rakenne – rakenteellisen kehittämisen ohjelma

Rakenteellinen kehittämisohjelma jokaisen oppilaitostyyppin osalta on valmistettava yhteistyössä ja hyvässä vuorovaikutuksessa eri oppilaitosmuotoja edustavien ylläpitäjien kanssa. Viimekädessä keskeistä on huomioida jokainen ylläpitäjä omana kokonaisuutena, jotta sen erityispiirteet tulevat realistisesti huomioitua.

Opintokeskusten oppilaitosstatus on erittäin tärkeä, jolloin järjestöllinen koulutus ja koulutushankkeet ovat keskeisimmät ja laajimmat toimintamuodot niiden työssä. Opetusministeriön kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapolitiikan osatossa on kansalaisjärjestötuntemusta, mutta opintokeskusten järjestökentän laaja-alaisuutta se ei kuitenkaan kata. Opintokeskusten tulee kuulua myös jatkossa opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan toimialalle.

Raportin mukaan kansanopistojen rakenteellisen kehittämisen ohjelmassa olisi tavoitteena koota ja vahvistaa nykyisten opistojen toimintaa niin, että kansanopistojen ylläpitäjien määrä olisi noin kolmasosa nykyistä pienempi vuoteen 2013 mennessä.

Yksityisen Opetusalan Liiton mielestä laadukasta opetusta ei määritä ylläpitäjien kokonaismäärä, vaan ylläpitäjien ja oppilaitosten toiminnan laatu. Siksi ei tulisi lähteä siitä, että vuonna 2013 on tietty tavoitemäärä ylläpitäjiä. Jos esitetään tavoiteluku, kuten esimerkiksi kolmannes vähemmän ylläpitäjiä, tulisi olla selkeästi perusteltu, miksi juuri mainittu määrä. Tulisikin lähteä siitä tavoitteesta, että esimerkiksi mainittuna vuotena ylläpitäjät olisivat tehneet strategiansa laadukkaasta koulutuksesta sekä laatineet yksityiskohtaiset suunnitelmat tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kansanopistojen rakenteellisen ohjelman tekeminen saman aikaan kun ilmassa on ratkaisemattomia asioita liittyen muun muassa aikuiskoulutukseen, ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkoston kokoamishankkeeseen sekä valtionosuusuudistukseen asettaa haasteita, jotka voivat olla hallitsemattomia, jos niiden yhteisvaikutusta ei huomioida. Olisi realistisempaa, että kansanopistot tekisivät lopullisen arvionsa nykytilasta ja päättäisivät strategiansa sen jälkeen, kun em. asioiden linjaukset ovat selvillä.

Raportissa todetaan, että ”on tarkoituksenmukaista, että osa kansanopistoista selvittää myös yhdistymismahdollisuudet alueellisiin ammattiopistoihin ottaen

huomioon toiminnan painotus ammatilliseen koulutukseen sekä yhteydet ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöön järjestämislupiin”.

Yksityisen Opetusalan Liitto painottaa, että kansanopistoja niin kuin muitakin ylläpitäjiä tai koulutuksen järjestäjiä tulee aina tarkastella kokonaisuuksina. Ammatillinen koulutus osana muuta toimintaa saattaa istua hyvin oppilaitoksen ja koulutuksenjärjestäjän kokonaisprofiliin, erikoistumiseen tai arvomaailmaan ja mahdollistaa siten laadukkaita ja myös erilaisia ratkaisuja. Esimerkiksi eri koulutustehtävät yhdessä saattavat muodostaa toimivan kokonaisuuden siten, että se mahdollistaa muun muassa kokopäivätoimisen, pätevän henkilöstön palkkaamisen.

Kansanopistoilla juuri kokonaisuuden monimuotoisuus, useampi koulutustehtävä internaattiasumiseen liitettynä, saattaa avata uusia mahdollisuuksia, kuten esimerkiksi maahanmuuttajien tai turvapaikan hakijoiden kotouttamiseen ja koulutukseen liittyviä tai ulkosuomalaisten Suomeen palaamista helpottavia koulutuksia.

Sekä hallitusohjelmassa että opetusministeriön Koulutus ja tutkimus 2007-2012 kehittämissuunnitelmassa todetaan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamishankkeeseen liittyen, että pitkälle erikoistuneiden yksiköiden toiminta turvataan. Liitto haluaa viitata siihen, erikoistuminen on ko. asiakirjojen mukaan yksi keskeinen aspekti ja sen huomioimiseksi oppilaitoksia on syytä tarkastella kokonaisuuksina.

Mahdollisissa yhdistymisissä toisiin koulutuksen järjestäjiin tai ylläpitäjiin, olivat ne ammatillisia oppilaitoksia tai toisia kansanopistoja, tulee päätävävalta olla ylläpitäjällä. Liitto suhtautuu kriittisesti väliraportin kirjauksen ilmaisuun, jonka mukaan yhdistymismahdollisuudet tulisi tarkastella suhteessa alueellisiin ammattiopistoihin. Alueelliset ammattiopistot ovat käytännössä joko kuntia tai koulutuskuntayhtymiä ja täten ilmaisulla otetaan kantaa juridiseen järjestäjämuotoon. Lopullisen ilmaisun tulee sisältää selkeästi se, että yhdistymiset muiden yksityisten koulutuksen järjestäjien tai ylläpitäjien kanssa ovat samalla tavalla mahdollisia. Suurin osa kansanopistoista on yksityisiä, ja omistajapohjan lisäksi yksityisillä saattaa olla yhdistävänä tekijänä myös muu arvomaailma. Tällainen yhdistyminen muodostaa siten luontevamman kokonaisuuden kuin raportissa oleva ajatus.

Koulutusjärjestelmän tulee sallia moniarvoisuus ja monimuotoisuus opetuksen ja koulutuksen järjestämisessä niin arvopohjassa, toimintatavoissa kuin omistajataustassa (yksityinen, kunta, koulutuskuntayhtymä, valtio). Se edesauttaa kysyntälähtöisyyttä ja edistää kaikkia hyödyttävää laatukilpailua.

Rahoitus- ja ohjausjärjestelmä

Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmää on kehitettävä kokonaisuutena, nykyinen rahoitus ei ole riittävä ja eikä järjestelmä edistä kehitystyötä.

Yksikköhinnan tulee kattaa kaikki perustoiminnot kyseisessä oppilaitosmuodossa ja yksikköhintaa tulee korottaa erityistehtävien osalta.

Opetusministeriöllä tulee olla mahdollisuus myöntää harkinnanvaraisia avustuksia. Perusyksikköhinnan tulee kuitenkin olla sellainen, että paine harkinnanvaraisiin avustuksiin ei ole niihin jo sisäänrakennettu. Harkinnanvaraisia avustuksia tulee olla haettavissa myös kokeilu- ja kehittämistoimintaan.

Yksityisen Opetusalan Liitto suhtautuu myönteisesti kehittämis- ja tuloksellisuusrahoituksen käyttöönottoon. On kuitenkin keskeistä, että rahoituksen mittarit mittaavat aidosti 1) toiminnan tuloksellisuutta ja 2) tietojen kokoaminen ei aiheuta kohtuutonta työtä ylläpitäjälle.

Kehittämis- ja tuloksellisuusrahan käyttöönottoa tulee myöhentää ehdotetusta vuodesta 2010 vähintään yhdellä vuodella. Raportissa ehdotettu aikataulu ei ole realistinen asian huolellisen valmistelun ja kentän koulutuksen näkökulmasta. Tuloksellisuusrahoituksen käyttöönotto tulee tapahtua ehdotuksen mukaan asteittain, jotta sitä voidaan saatujen kokemusten perusteella samalla kehittää.

Taiteen perusopetus on tavoitteellista harrastustoimintaa, joka perustuu omaan lakiin ja rahoitukseen. Yksityisen Opetusalan Liiton mielestä taiteen perusopetusta ei tule tarkastella osana vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaa, vaan tarvittaessa omana kokonaisuutenaan sitä varten kootussa työryhmässä.

Väliraportin kirjaus ”selkiytetään kuntien kansalaisopistoissa järjestämän asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen asemaa sekä sen opetustuntien sisällyttämistä kansalaisopistojen rahoitusperusteisiin” jää tulkinnanvaraiseksi ja se koskee vain yhtä mahdollista omistajamuotoa ja järjestäjätyyppejä. Jos taiteen perusopetuksen yleisen tai laajan oppimäärän nykytilaan tehdään muutoksia tai tunteja lisätään, tulee asia avata mahdolliseksi myös muille kuin väliraportin ilmauksessa mainituille toimijoille. Mahdolliset uudistukset eivät saa heikentää nykyisten taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaista rahoitusta saavien asemaa tai yksikköhintaa.

Yksityisen Opetusalan Liiton mielestä raportin johtopäätöksissä tulisi selkeästi todeta se lähtökohta, että vapaa sivistystyö ei ole tuloverolain alaista elinkeinotulona pidettävää toimintaa.

Toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantaminen

Opetushenkilökunnan asemaa ja osaamista koskevat asiat jäävät vielä väliraportissa avoimiksi, mutta niitä luvataan konkretisoida loppuraporttiin. Työryhmän tulee kuitenkin valmistelutyössään huomioida, että asiat, jotka sovi- taan työehtosopimuksissa, kuuluvat työmarkkinaosapuolille ja asiat, jotka kuuluvat ylläpitäjän rooliin työnantajana ovat osa työnantajan työsopimusla- kiin perustuvaa direktio-oikeutta.

Osana toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantamista tulisi valtion rahoittamaa opetustoimen henkilöstökoulusta kehittää siten, että osa rahoituksesta voitaisiin suunnata työnantajille, jotka voisivat käyttää sitä oman organisaation tarpeista lähtevän koulutuksen kilpailuttamiseen ja hankkimiseen.

Kansallisella oppilaspalautejärjestelmällä on todellista arvoa vain, jos 1) järjestelmä on hyödynnettävissä ylläpitäjien omassa toiminnassa, ei vain pelkästään viranomaistoiminnassa ja 2) palautejärjestelmän käyttö on ylläpitäjälle maksutonta.

Yhteenveto keskeisimmistä asioista

- Tulisi siirtyä vapaan sivistystyön järjestämislupa-käytäntöön. Järjestämisluvan haltijalla olisi oikeus järjestää ja organisoida toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla, kuten esimerkiksi järjestää opetusta useammassa oppilaitoksessa.
- Keskeistä ei ole ylläpitäjien määrä vaan toiminnan laatu.
- Ylläpitäjää tulee tarkastella kokonaisuutena.
- Liitto suhtautuu kriittisesti väliraportin kirjaukseen, jonka mukaan osan kansanopistoista tulisi tarkastella yhdistymismahdollisuudet suhteessa alueellisiin ammattiopistoihin. Myös muut mahdollisuudet tulee olla avoimia.
- Yksityisen Opetusalan Liitto suhtautuu myönteisesti kehittämis- ja tuloksellisuusrahoituksen käyttöönottoon.
- Väliraportin kirjaus ”selkiytetään kuntien kansalaisopistoissa järjestämän asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen asemaa sekä sen opetus-tuntien sisällyttämistä kansalaisopistojen rahoitusperusteisiin” jää tuloksinvaraiseksi ja se koskee vain yhtä mahdollista omistajamuotoa ja järjestäjätyyppejä.
- Opetushenkilökunnan asemaa ja osaamista koskevissa asioissa tulee huomioida, että asiat, jotka sovitaan työehtosopimuksissa, kuuluvat työmarkkinaosapuolille ja asiat, jotka kuuluvat ylläpitäjän rooliin työnantajana ovat osa työnantajan työsopimuslakiin perustuvaa direktio-oikeutta.

Yksityisen Opetusalan Liitto ry

Minna-Marika Lindström
elinkeinopoliittinen asiantuntija