

Riitta Rautanen

TOISEN ASTEEN AMMATILLISEN KOULUTUKSEN
JÄRJESTÄJÄVERKON TIIVISTÄMINEN

Liiketalouden koulutusohjelma
2015

TOISEN ASTEEN AMMATILLISEN KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJÄVERKON TIIVISTÄMINEN

Rautanen, Riitta
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Kesäkuu 2015
Ohjaaja: Moisio, Hanna
Sivumäärä: 55
Liitteitä: 1

Asiasanat: ammatillinen koulutus, fuusio, koulutuskuntayhtymä

Opinnäytetyön aiheena oli selvittää, mitkä poliittiset/yhteiskunnalliset linjaukset ovat toisen asteen ammatillisten koulutuksen järjestäjien fuusioiden taustalla. Lisäksi tavoitteena oli selvittää ja mallintaa millainen toisen asteen ammatillisten koulutuksen järjestäjien fuusioprosessi on ja miten sitä voisi kehittää? Kolmantena tavoitteena opinnäytetyössä oli selvittää, mitkä olivat tapaustutkimuksessa käsitellyn fuusion hyödyt eri osapuolille ja uudelle organisaatiolle? Opinnäytetyön toimeksiantaja oli Sastamalan koulutuskuntayhtymä.

Selvityksen teoreettista osuutta käsiteltiin hallitusohjelman, hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman sekä koulutuspoliittisten linjausten ja toimeenpanosuunnitelman kautta. Teoreettisessa osuudessa käsiteltiin myös toisen asteen koulutuksen rakenteellista uudistusta.

Työ toteutettiin tapaustutkimuksena. Empiirisessä osiossa selvitettiin fuusioprosessia sekä sen hyötyjä Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioprosessin kautta.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon tiivistämisen taustalla on ollut vahvat valtiovallan linjaukset säästötavoitteiden tuomille rakenneuudistuksille tavoitteena rakenteellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti vahva monialainen koulutuksen järjestäjä. Selvitystyön perusteella voidaan fuusion hyödyiksi todeta laajentuneen koulutuskuntayhtymän vahvempi rakenteellinen, toiminnallinen ja taloudellinen pohja laajalle koulutustarjonnalle, koulutuksen järjestämislupien hakemiselle sekä oppimisympäristöjen kehittämiseksi. Tämän lisäksi laajentumisen myötä on turvattu seutukunnan nuorisolle koulunkäyntimahdollisuus lähellä kotia ja samalla pystytty vastaamaan syrjäytymisen ehkäisyyn. Vahva koulutuskuntayhtymä pystyy myös paremmin turvaamaan ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden seutukunnan yritys- ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

Selvityksen tuotoksena esitetyssä fuusioprosessikaaviossa mallinnettiin Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioprosessi.

MERGERS OF VOCATIONAL SECONDARY EDUCATION INSTITUTIONS

Rautanen, Riitta
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
June 2015
Supervisor: Moisio, Hanna
Number of pages: 55
Appendices: 1

Keywords: vocational education, merger, consortium

The aim of this thesis was to find out about the political and societal policies behind the mergers of the institutions organizing vocational secondary education. In addition, the aim was to find out and model the fusion process of institutions organizing vocational secondary education and how it could be improved. The third aim was to find out about the benefits of the fusion to different parties and to the new organization.

The theoretical part of the study dealt with the government programme, the strategic implementation plan and educational policies and their implementation plan. In addition, the structural reform of secondary education was dealt with.

The study was conducted as a case study. In the empirical part, the merger process and its benefits to the Sastamala Municipal Education and Training Consortium and the Western Pirkanmaa Education and Training Consortium were dealt with, on the basis of the merger process.

The mergers of the institutions organizing vocational secondary education have been made based on strong government policies due to cost-saving measures – the aim being a structurally, functionally and economically sound multidisciplinary organizer of education. Based on the study, the benefits of the merger include a stronger structural, functional and economical basis for a wide provision of education, permissions to organize education and for developing learning environments. In addition, the merger secures a possibility for education for the youth near to their homes, and at the same time it helps in preventing marginalisation. A strong consortium also guarantees the availability of skilled labour in the area, to serve the area's business needs.

The fusion process diagram produced as a result of the study modelled the fusion process of the Sastamala Municipal Education and Training Consortium and the Western Pirkanmaa Education and Training Consortium.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	TUTKIMUSASETELMA	6
2.1	Kohteena olevan ongelman kuvaus	6
2.2	Teoreettinen viitekehys	6
2.3	Tutkimusmenetelmät.....	8
3	VALTIOVALLAN OHJAUS	10
3.1	Normiohjauksen välineitä ammatillisessa koulutuksessa	12
3.1.1	Mitä ammatillinen koulutus on?.....	12
3.1.2	Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta	12
3.1.3	Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta	14
3.2	Informaatio-ohjaus järjestäjäverkon tiivistämisessä	15
3.2.1	Ammattiopistostrategia.....	16
3.2.2	Hallitusohjelma 2011–2015.....	18
3.2.3	Hallitusohjelman 2011–2015 strateginen toimeenpanosuunnitelma.....	20
3.2.4	Hallitusohjelman koulutuspoliittiset linjaukset ja toimeenpanosuunnitelma 2011–2016 (KESU).....	20
3.2.5	Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt	22
3.2.6	Toisen asteen koulutuksen rakenteellinen uudistus.....	23
4	FUUSIO - CASE	26
4.1	Toimijoiden esittely	28
4.1.1	Sastamalan koulutuskuntayhtymä	28
4.1.2	Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä	30
4.2	Fuusiota edeltäneet vaiheet	32
4.3	Fuusionevotteluiden käynnistyminen ja toimenpiteet	34
4.3.1	Fuusioprosessi	34
4.3.2	Huomioita ja kehittämisen kohteita.....	38
4.4	Laajentunut Sastamalan koulutuskuntayhtymä.....	39
4.5	Hyötynäkökulmia ja omia johtopäätöksiä	42
5	YHTEENVETO	46
6	TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ	49
	LÄHTEET	52
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Ammatillisen koulutuksen kentässä ovat toisen asteen koulutuksen järjestäjät vähentyneet fuusioiden ja yhteenliittymien myötä vuosien 2006–2014 aikana 234 koulutuksen järjestäjästä 189 koulutuksen järjestäjään. Opinnäytetyön aiheena on selvittää toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon tiivistymisen syitä. Työssä selvitetään, mitkä poliittiset/yhteiskunnalliset linjaukset ovat toisen asteen ammatillisten koulutuksen järjestäjien fuusioiden taustalla. Tämän lisäksi selvitetään koulutuksen järjestäjien fuusioprosessia sekä yhdistymisen tuomia hyötyjä ja kehittämiskohteita.

Laeilla ja strategioilla on vahva ohjaava merkitys yhteiskunnan toimintoihin ja niiden avulla johdetaan vahvasti myös julkisyhteisöjen organisaatioiden toimintaa. Teoriaosassa syvennyttään hallitusohjelmaan, hallitusohjelman strategiseen toimeenpanosuunnitelmaan sekä koulutuspoliittisiin linjauksiin ja toimeenpanosuunnitelmaan ja tutkitaan näiden ohjaavaa vaikutusta toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon rakennemuutoksiin. Teoriaosassa selvitetään myös viime hallituskaudella valmistelussa ollut toisen asteen koulutuksen rakenneuudistuksen tavoitteita järjestäjäverkon kokoamiseksi, vaikkakin lakiesitykset hylättiin hallituskauden viime metreillä.

Opinnäytetyö toteutettiin tapaustutkimuksena. Empiriaosuudessa selvitetään fuusioprosessia sekä sen hyötyjä ja mahdollisia kehittämisen kohteita Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioprosessin kautta. Empiriaosuudessa yksityiskohtaisesti kuvatun fuusioprosessin tavoitteena on tuoda näkyväksi ja esimerkinomaisesti mallintaa fuusion toteuttamisprosessi, joka on esitetty opinnäytetyön liitteenä olevassa prosessikaaviossa. Fuusion hyödyistä ja yhdistymisprosessin toteutuksesta sekä kehittämiskohteista on haastateltu Sastamalan koulutuskuntayhtymän johtajaa, joka on ollut toteuttamassa kolmea onnistunutta fuusio-

ta. Opinnäytetyön toimeksiantaja on Sastamalan koulutuskuntayhtymä, joka on esitelty empiriaosuuden kohdassa 4.1.1.

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Kohteena olevan ongelman kuvaus

Opinnäytetyön aiheena on selvittää toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon tiivistymisen syitä. Opinnäytetyössä selvitetään, mitkä poliittiset/yhteiskunnalliset linjaukset ovat toisen asteen ammatillisten koulutuksen järjestäjien fuusioiden taustalla. Miksi toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjien fuusiot ovat yleistyneet? Millainen koulutuksen järjestäjien fuusioprosessi käytännössä on? Millaisten vaiheiden kautta fuusioon on päädytty? Mitä se edellyttää ja mitä siinä on otettava huomioon?

Opinnäytetyöllä pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Mitä poliittisia/yhteiskunnallisia linjauksia on toisen asteen ammatillisten koulutuksen järjestäjien fuusioiden taustalla?
- 2) Millainen toisen asteen ammatillisten koulutuksen järjestäjien fuusioprosessi on ja miten sitä voisi kehittää?
- 3) Mitkä ovat fuusion hyödyt eri osapuolille ja uudelle organisaatiolle?

2.2 Teoreettinen viitekehys

Lähdettäessä tutkimaan ja selvittämään ilmiöitä on määriteltävä siinä käytettävät käsitteet. Tutkittava ilmiö on sijoitettava kontekstiinsa, jotta kaikki ilmiön määrälliset ja laadulliset ominaisuudet avautuvat tutkijalle. Erityisesti laadullisessa tutkimuksessa on tieto ilmiön kontekstista välttämätöntä ilmiön käsitteellistämiseksi. Käsitteiden tulee olla kohteen alaan kuuluvia, teoreettisesti perusteltuja ja informatiivisia. (Anttila 2006,132 ja 133.)

Opinnäytetyön peruskäsitteet ovat ammatillinen koulutus, ammattiopistostrategia, fuusioprosessi ja toisen asteen koulutuksen rakenteellinen uudistus, joita teoriaosuudessa käsitellään valtiovallan normi- ja informaatio-ohjauksen näkökulmasta. Opinnäytetyön teoriaosuudessa käsitellään poliittisia ja yhteiskunnallisia linjauksia muun muassa hallitusohjelman ja hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman sekä hallitusohjelman koulutuspoliittisten linjausten ja toimeenpanosuunnitelman kautta. Merkittävään rooliin nousee myös toisen asteen koulutuksen rakenteellinen uudistus, joka on vahvasti ohjannut ennakoivia koulutuksen järjestäjiä, vaikka hallituskaudella 2011–2015 valmistellut lakiesitykset hylättiinkin hallituskauden viimeisissä käsittelyissä. Järjestäjäverkkoa ja järjestämislupia koskeva hallituksen esitys raukesi sivistysvaliokunnan käsittelyssä 9.3.2015, eivätkä uudet järjestämisluvat tule koulutuksen järjestäjien haettavaksi esitetyn mukaisesti.

Empiriaosuutta on käsitelty Sastamalan koulutuskuntayhtymän näkökulmasta, joka on vuosien 2009–2014 aikana toteuttanut kolme eri fuusiota. Kyseessä on perinteinen tapaus- eli case -tutkimus, jossa Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusiota ja sen taustoja tutkimalla on pyritty lisäämään ymmärrystä toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon tiivistymisen syistä. Tapauksitutkimus on valittu tutkimusmenetelmäksi, koska tutkimuksessa halutaan ymmärtää ilmiötä ja huomioida siihen liittyvä konteksti korostaen laadullista eli kvalitatiivista ja ymmärtävää tutkimusotetta. Tavoitteena laadullisessa tutkimuksessa on ilmiön ymmärtäminen, selittäminen, tulkinta ja useissa tapauksissa soveltaminen. (Anttila 2006, 275 ja 286.)

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys

2.3 Tutkimusmenetelmät

Tässä opinnäytetyössä on käytetty kvalitatiivista, eli laadullista tutkimusmenetelmää. Se soveltuu työssä olevaan aiheeseen, koska tavoitteena on selvittää toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon tiivistymisen syitä sekä fuusioprosessia eli tavoitteena on diagnostisuus, joka edellyttää tilanteen kartoittamista. Todellisen elämän mallintaminen on perusteena kvalitatiivisessa tutkimuksessa, jossa kohdetta tutkitaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tämän selvitystyön tuotoksena onkin fuusioprosessin mallintaminen, mikä on esitetty prosessikaavion muodossa opinnäytetyön lopussa olevassa liitteessä. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2000, 152 ja 155.) Tapaustutkimus on intensiivinen tutkimusmenetelmä, joka kohdistuu ajankohtaisiin asioihin eikä ole riippuvainen henkilötasolla saatavasta tiedosta vaan voidaan toteuttaa myös laajan arkistomateriaalin määrällisen analyysin perusteella. Case-tutkimuksella saadaan tarvittaessa hyvää taustainformaatiota tapahtumista ja ilmiöistä. (Anttila 2006, 286.)

Tutkimusmenetelmä koostuu havaintojen keräämistavoista ja käytännöistä. Tapaustutkimuksen aineistonkeruun perusmenetelmiä ovat kyselyt, haastattelut, havainnoin-

ti ja dokumentit, joita tässä tutkimuksessa on käytettykin (Hirsijärvi ym. 2000, 170 ja 179). Tutkittaessa mennyttä tapahtumaa on dokumentaarinen aineisto hyvää tutkimusaineistoa. Dokumentaarisen aineiston käyttö korvaa usein haastatteluin ja kyselyin tehtävän aineistokeruun. (Anttila 2006, 202.)

Tässä selvitystyössä on käytetty erilaisiin dokumentteihin perustuvaa tietoa sekä havainnointia. Tämä on ollut luonnollinen menetelmävalinta, koska työtehtäviensä kautta opinnäytetyön tekijä on ollut tiiviisti mukana empiriaosuudessa käsiteltävän fuusion valmisteluissa ja toteutusprosesseissa osallistumalla osaan empiriaosuudessa viitatuista kokouksista. Laadulliset menetelmät ilmentävät subjektiivista todellisuutta, koska tietäjä eli tutkija ja se, mitä tiedetään liittyvät kiinteästi yhteen (Hirsijärvi ym. 2000, 155). Dokumentteina tutkimuksessa on käytetty Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän asiakirjoja kuten perussopimusta, koulutuksen järjestäjien järjestämislupia ja ylläpitämislupia, lausuntoja, fuusioneuvottelujen muistioita ja pöytäkirjoja sekä yhtymähallituksen, yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen pöytäkirjoja. Tämän lisäksi tutkimusaineistona on käytetty opetus- ja kulttuuriministeriön koulutuksen järjestäjille lähettämää aineistoa.

Havainnoinnin muotojen käytön perustana tässä tutkimuksessa on ollut opinnäytetyön tekijän osallisuus työtehtäviensä kautta tutkittuun ilmiöön. Haasteeksi valittujen havainnointimenetelmien käytössä on saattanut nousta tunneperäinen asennoituminen tutkittavaan tilanteeseen vaikeuttaen selvityksen objektiivisuutta sekä havainnointitiedon muistinvarainen tallentaminen jälkikäteen (Hirsijärvi ym. 2000, 201). Tutkimuksen objektiivisuuden varmistamiseksi on opinnäytetyöhön hankittu materiaalia myös haastattelun kautta. Fuusioiden hyödyistä ja fuusioprosessien toteutuksesta sekä kehittämiskohtaista on tutkimusta varten vapaamuotoisesti keskustellen haastateltu Sastamalan koulutuskuntayhtymän johtajaa.

Tutkija analysoi aineistoaan tutkimusmenetelmien avulla saadakseen vastaukset asettamiinsa kysymyksiin. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on tulkita ja löytää selitysmalli tutkittavalle ilmiölle. Analysoinnissa käytetty hermeneuttisen metodin soveltaminen edellyttää, että tulkitsijalla on esiyymmärrys kohteestaan, mikä tässä selvitystyössä toteutuu vahvasti opinnäytetyön tekijän henkilökohtaisen osallisuuden kautta. (Anttila 2006, 276 ja 305.)

Opinnäytetyössä on selvitetty toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon tiivistymisen syitä sekä fuusioprosessia sekä sen tuomia hyötyjä yhteiskuntatieteilijän tavoin olettaen todellisuus subjektiivisesti määräytyneeksi ja ymmärtäen, että ihmiset reagoivat asioihin ja tilanteisiin eri tavoin ja monet ilmiöt ovat ihmisten valintojen seurausta. (Anttila 2006, 276 ja 305.) Aineistojen analyysiin on selvityksessä mahdollisesti vaikuttanut opinnäytetyön tekijän oma kiinnostus ja osallisuus tutkittavaan ilmiöön, samoin kuin aiheen lähestymistapaan ja käsittelynäkökulmiin selvitystyössä. Laadullista tulkinnallista tutkimusta leimaa käytännön kokemukset ja käsittely on saattanut olla joissain kohdin subjektiivinen, mikä saattaa näyttäytyä negatiivisessakin valossa liiallisena emotionaalisen asioiden käsittelynä. Myös havainnoinnin tulosten käsittely pohjautuen muistinvaraiseen kirjaamiseen antaa oman nyanssinsa aineiston analysoinnissa.

3 VALTIOVALLAN OHJAUS

Laeilla ja strategioilla on vahva ohjaava merkitys yhteiskunnan toimintoihin ja niiden avulla johdetaan vahvasti myös julkisyhteisöjen organisaatioiden toimintaa. Ohjauksen välineitä ovat normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Normiohjauksen keskeinen perusta on luonnollisesti lainsäädäntö. (Nyyssölä 2013, 5.)

Koulutusjärjestelmää Suomessa ohjataan lainsäädännöllä, opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteilla, rahoituksella, oppimistulosten arvioinneilla ja kehittämissankkeilla. Normiohjaus voidaan nähdä tiiviinä osana koulutuksen järjestämistä: normit ovat vahva perusta sille, miten kunnat, kuntayhtymät, valtio ja yksityiset koulutuksen järjestäjät tarjoavat koulutuspalvelujaan ja millaista oppilaitosverkostoa ne ylläpitävät. (Nyyssölä 2013, 7 ja 32.)

Valtion keskushallintohankkeen yhteydessä 2000-luvun alussa kehitettiin politiikkaohjelma -malli. Valtion keskushallinnon uudistamishanketta johtanut ministerityöryhmä ehdotti loppuraportissaan 28.6.2002 ohjelmajohtamisjärjestelmän käyttöönot-

toa hallitusohjelman toimeenpanon ja hallinnonrajat ylittävän toiminnan tehostamiseksi. Ohjelmajohtamisen tavoitteena oli organisoida hallituksen laajoja tehtäväkokonaisuuksia, politiikkaohjelmia sekä vahvistaa hallituksen kokonaisjohtamista. Poliitiikkaohjelmien ja ohjelmajohtamisen tehtävänä oli tarkentaa hallituksen tavoiteasettelua ja linjanmäärittelyä sekä luoda tehokkaat hallinnonalarajat ylittävät järjestelyt päämäärien toteuttamiseksi. Se on keskeinen keino vahvistaa hallituksen poliittista ja strategista ohjausotetta ja koordinaatiota. (Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa 2002, 3.)

Ohjelmaprosessi käynnistyy hallitusneuvotteluista ja -ohjelmasta, jolloin määritetään toimenpiteet ja hankkeet tavoitteisiin pääsemiseksi, ministereiden ja virkamiesten tehtävät ja vastuut sekä ohjelmatyön pelisäännöt ja organisointi. Poliitiikkaohjelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden lähtökohtana ovat hallitusneuvottelut ja hallitusohjelma. (Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa 2002, 4.) Ohjelmajohtamisessa onkin ennen kaikkea kyse hallituksen poliittisen tahdon toteuttamisesta hallitusohjelman kautta (Nyyssölä 2013, 7).

Valtiovallalla on koulutuksen kansallinen ohjausvastuu, mikä linkittyy valtion ja paikallisen tason ohjauksen yleiseen viitekehykseen ja johtanee vahvistuvaan normiohjaukseen. Taustalla on vahva tarve tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen hyvinvointipalveluissa ja varautuminen kestävyysvajeen aiheuttamiin kustannuksiin sekä talouden taantumaa. Tässä yhteydessä esiin nousevat myös koulutuspalvelujen alueellinen kattavuus, resurssien riittävyys, kuntarakenteen muutos ja ohjauksen tulevat kehityssuunnat. (Nyyssölä 2013, 5 ja 7.) Tässä opinnäytetyössä käsitelty case Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusios-ta ilmentää hyvin sitä, mikä merkittävä vaikutus valtion ohjauksella normi- ja informaatio-ohjauksen kautta on koulutuksen järjestäjän ja oppilaitosten toiminnassa ja miten niiden ohjaavuus linkittyvät toisiinsa.

3.1 Normiohjauksen välineitä ammatillisessa koulutuksessa

3.1.1 Mitä ammatillinen koulutus on?

Ammatillinen peruskoulutus on kuntalaisten ja työelämän tarpeisiin perustuvaa julkista koulutuspalvelua, jolla on selkeitä aluekehitysvaikutuksia. Toisen asteen ammatillinen koulutus vastaa nuorten ja aikuisten koulutuskysyntään sekä valtakunnallisiin ja alueellisiin työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin. (Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, 104.) Ammatillinen koulutus ja tutkintojen järjestäminen on lakisääteistä, luvanvaraista toimintaa, jonka järjestäjinä voivat toimia kunnat, kuntayhtymät, rekisteröidyt yhteisöt tai säätiöt sekä valtion liikelaitokset (Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998, 8 §; Lahtinen & Lankinen 2013, 102).

Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan kuntalain 76 §:n 2 momentin mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettaviksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000. (Kuntalaki 365/1995, 76 § ja 77 §; Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007, 5 §.)

Ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö ei velvoita kuntia järjestämään ammatillista koulutusta, mutta kunnilla on lakisääteinen rahoitusvastuu ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksesta kunnan rahoitusosuuden mukaisesti (Lahtinen & Lankinen 2013, 102). Ammatillisen koulutuksen järjestämistä sääntelee Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta (630/1998) ja Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998).

3.1.2 Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta

Laisa ammatillisesta peruskoulutuksesta säädetään nuorille ja aikuisille annettavasta ammatillisesta peruskoulutuksesta ja siinä suoritettavista tutkinnoista. Koulutuksen

tavoitteena on ammattitaidon tuottaminen ja osaamistarpeisiin vastaaminen sekä elinikäisen oppimisen mahdollistaminen. Yksilöllistyviin koulutustarpeisiin vastaaminen, työelämän kehittäminen ja palveleminen sekä yhteiskunnan hyvinvoinnin lisääminen kuuluvat olennaisena osana ammatillisen koulutuksen tehtäviin. Ammatillinen peruskoulutus on opetussuunnitelmajärjestelmään perustuvaa koulutusta, jossa tutkinto on mahdollista saada suorittamalla tutkintoon sisältyvät opinnot hyväksyttävästi tai muualla hankitun osaamisen tunnistamisella. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää tutkinnoista ja Opetushallitus puolestaan tutkinnon perusteissa ammatillisen peruskoulutukseen sisältyvien opintojen tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä lainsäädännön asettamissa puitteissa. (Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998, 1 § ja 2 §; Lahtinen & Lankinen 2013, 56.)

Tutkintoon johtavan ammatillisen peruskoulutuksen lisäksi kyseisessä laissa säädetään tutkintoon johtamattomasta ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavasta koulutuksesta. Lakia ammatillisesta peruskoulutuksesta sovelletaan kaikkeen kyseisessä laissa määritellyyn koulutukseen huolimatta siitä, missä oppilaitoksessa opetusta järjestetään. Lain soveltamisala kattaa siis kaiken määritellyn koulutuksen, jota järjestetään ammatillisissa oppilaitoksissa, ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa ja valtakunnallisissa ammatillisissa erityisoppilaitoksissa sekä myös musiikkioppilaitoksissa (konservatoriot), liikunnan koulutuskeskuksissa ja kansanopistoissa. (Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998, 3 §; Lahtinen & Lankinen 2013, 56.)

Koulutuksen järjestäjä päättää koulutuksen toteuttamistavoista. Ammatillista koulutusta voidaan suorittaa esimerkiksi lähi-, etä- ja monimuoto-opetuksena, oppisopimuskoulutuksena tai laajennettuna työssäoppimisena työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä. Oppisopimuskoulutus kuuluu ammatillisen peruskoulutuksen järjestämismuotoihin ja täten laki kattaa aikaisemmin erikseen säädellyyn oppisopimuskoulutuksen. Laki kattaa myös aikuisille kohdistetun ammatillisen peruskoulutuksen. Lain yhtenä lähtökohta on, että koulutuksen järjestäjän vastuulla on sopeuttaa koulutuksen sisältö ja järjestämistapa opiskelijan yksilöllisten edellytysten ja aikaisemmin hankitun osaamisen perusteella. Kyseisen lain mukaan ammatillisen peruskoulutuksen tutkinto saadaan suorittamalla siihen liittyvät opinnot hyväksytysti tai opiskelijan aikaisemmin tai muualla hankkiman osaamisen tunnistamisella ja tunnustamisella.

Tutkintotodistuksen, joka sisältää päättö- ja näyttötodistuksen, myöntämisestä päättää koulutuksen järjestäjä. Näyttötodistuksen myöntää ammattiosaamisen näyttöjen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaava toimielin. (Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998, 15 §; Lahtinen & Lankinen 2013, 56–57.)

Ammatillisen peruskoulutuksen perustavoitteena on antaa opiskelijoille ammatillisen perustutkinnon edellyttämä osaaminen ja ammattitaito sekä valmiuksia yrittäjyyteen. Ammatillinen perustutkinto antaa laajat perusvalmiudet alalla toimiville sekä erikois-
tuneempaa osaamista ja työelämän edellyttämää ammattitaitoa tietyllä osa-alueella. Yliopistolain (558/2009) 37 §:ssä ja ammattikorkeakoululain (351/2003) 20 §:ssä säädetään yleisestä jatko-opintokelpoisuudesta yliopistoihin ja ammattikorkeakoulu-
ihin. (Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998, 4 § ja 5 §; Opetus- ja kulttuuriministeriön www-sivut 2014.)

3.1.3 Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta

Ammatillisella aikuiskoulutuksella tarkoitetaan ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia, näyttötutkintoina suoritettavia ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja samoin kuin niihin valmistavaa koulutusta sekä muuta kuin näyttötutkintoon valmistavaa ammatillista lisäkoulutusta. Ammatillisen aikuiskoulutuksen lain mukaan näyttötutkinnon suorittamisesta saatavan tutkintotodistuksen myöntää tutkintotoimikunta. Nimestään huolimatta laki on juridisesti ikäneutraali eli tutkintoja ja opintoja voi suorittaa iästä riippumatta. Kohderyhmänä ovat pääsääntöisesti työssä olevat, koska koulutus ja tutkinnot edellyttävät usein sellaisia aiempia tietoja ja taitoja, jotka on hankittu työelämässä. Koulutus on mahdollista järjestää omaehtoisena koulutuksena, henkilöstökoulutuksena ja työvoimakoulutuksena. (Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998, 1 § ja 7 §; Lahtinen & Lankinen 2013, 64.)

Soveltamisala kattaa tutkintojen lisäksi niihin valmistavan sekä eitutkintotavoitteisen ammatillisen lisäkoulutuksen. Lakia sovelletaan myös ammatillisen aikuiskoulutuksen yhteydessä toteutettavaan työelämän kehittämis- ja palvelutehtävään, joka tarkoittaa yrityksille ja julkisyhteisöille, erityisesti pienyrityksille, tarjot-

tavia osaamisen kehittämispalveluja. Sitä ei sovelleta ammattikorkeakouluissa eikä yliopistoissa annettavaan ammatilliseksi aikuiskoulutukseksi luettavaan koulutukseen eli ammattikorkeakoulujen ammatillisiin erikoistumisopintoihin sekä yliopistojen jatko- ja täydennyskoulutukseen. (Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998, 1 §; Lahtinen & Lankinen 2013, 63.)

Ammatilliseen aikuiskoulutukseen sovelletaan monia ammatillisen koulutuksen säännöksiä, mm. säännöksiä koulutuksen järjestäjien välisestä yhteistyöstä, mahdollisuudesta hankkia koulutuspalveluja koulutuksen järjestäjän ulkopuolisilta tahoilta, oppisopimuskoulutuksesta, opiskelijan oikeuksista sekä velvollisuuksista ja opiskelijan arvioinnista, sen oikaisemisesta sekä muutoksenhausta (Lahtinen & Lankinen 2013, 66).

Koulutuksen tarkoituksena on ylläpitää ja parantaa aikuisväestön ammatillista osaamista, antaa opiskelijoille valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen, kehittää työelämää ja edistää työllisyyttä sekä tukea elinikäistä oppimista. Vaikka lain nojalla järjestetään muutakin kuin tutkintotavoitteista ammatillista lisäkoulusta, laissa on korostettu sen tarkoitusta edistää tutkintojen tai niiden osien suorittamista. Tutkinnoissa sekä koulutuksessa tulee erityisesti huomioida työelämän tarpeet. Näyttötutkintoja tuleekin suunnitella ja järjestää yhteistyössä elinkeinoelämän ja muun työelämän kanssa. (Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998, 2 § ja 3 §; Lahtinen & Lankinen 2013, 64–65.)

3.2 Informaatio-ohjaus järjestäjätieverkon tiivistämisessä

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon tiivistymiseen ovat vahvasti informaatio-ohjauksen kautta vaikuttaneet ammattiopistostrategia ja hallitusohjelma. Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma sekä koulutuspoliittiset linjat ja toimeenpanosuunnitelma ovat yksityiskohtaisemmin linjanneet koulutuksen järjestäjätieverkon tiivistymistä, mitä toisen asteen koulutuksen rakenteellinen uudistus lakiesityksineen on vielä osaltaan vahvistanut.

3.2.1 Ammattiopistostrategia

Vuonna 2006 silloinen opetusministeriö käynnisti ministeriön ja koulutuksen järjestäjien välisen ammattiopistostrategian toimeenpanoon liittyvän vuorovaikutteisen hankkeen järjestäjätieverkon kokoamisen vauhdittamiseksi. Hankkeen päätavoitteena oli riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan muodostaminen ammatillisen koulutuksen järjestämiselle eri alueilla ja eri alojen koulutuksessa sekä koulutuksen vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisääminen. (Koulutus ja tutkimus 2003–2008, 37 ja 39.)

Tämän lisäksi tavoitteena oli työvoiman saatavuuden turvaaminen, koulutuspalvelujen työelämävastaavuuden ja asiakassuuntautuneisuuden parantaminen, koulutuksen laadun kehittäminen ja varmistaminen. Tavoitteena oli myös tutkintojen suoritusaikojen lyhentäminen, elinikäisen oppimisen edellytysten vahvistaminen, yksilöllisiin osaamistarpeisiin vastaaminen, syrjäytymisen ehkäiseminen, työpaikalla tapahtuvan oppimisen laajentaminen, koulutuksen saavutettavuuden turvaaminen maan eri osissa ja molempien kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen sekä työelämän palvelu- ja kehittämistoiminnan edellytysten vahvistaminen. (Koulutus ja tutkimus 2003–2008, 37 ja 39.) Strategian toteuttaminen edellytti ammatillisen koulutuksen järjestäjien organisoitumista alueellisina tai muutoin vahvoina järjestäjäkokonaisuuksina, ammattiopistoina, minkä sisältö on kuvattuna kuviossa 2 (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2006).



Kuvio 2. Ammattiopisto / Opetusministeriö 1/2006 (Opetus- ja kulttuuriministeriö).

Lokakuussa 2007 (9/502/2007) ja huhtikuussa 2009 (5/500/2009) ministeriö esitti ns. vauhdittamiskirjeissään ammatillisen koulutuksen järjestäjille suosituksia ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamiseksi ja Paras-hankkeen (kunta- ja palvelurakennemuutos) edellyttämän 50.000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamista opetusministeriö on tukenut rahoitus- ja järjestämislupatoimenpitein, kuten myöntämällä koulutuksen järjestäjän hakemuksesta ammatillisen koulutuksen yksikköhinnan hankinnanvaraista korotusta 2-5 prosenttia yhdistymisestä aiheutuviin kuluihin 1-3 vuoden ajan.

Valtioneuvoston vahvistaman koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan kuuluvan ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon palvelukykyä kehittävän ammattiopistostrategian myötä on koulutuksen järjestäjien määrä pienentynyt ja koko kasvanut. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan saaneita koulutuksen järjestäjiä oli vuonna 2006 yhteensä 234, joista kuntia oli 27, kuntayhtymiä 58, yksityisiä järjestäjiä 148 ja valtion ylläpitämiä oppilaitoksia 1. Koulutuksen järjestäjistä on ammattiopistostrategian mukaisesti muodostettu alueellisia tai muutoin vahvoja ammat-

tiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut, kehittämistoiminnot ja opetusyksiköt. Näin on luotu riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta ammatillisen koulutuksen järjestämiselle eri alueilla ja eri alojen koulutuksessa sekä lisätty koulutuksen vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan saaneita koulutuksen järjestäjiä oli vuonna 2014 yhteensä 189, joista kuntia oli 11, kuntayhtymiä 36, yksityisiä järjestäjiä 141 ja valtion ylläpitämiä oppilaitoksia 1. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon muutoksia on kuvattu taulukossa 1. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014.)

Taulukko 1. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrät omistajatyypin mukaan 1.1.2006, 1.1.2009 ja 1.1.2014 (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014).

Omistajatyypin	Järjestäjät, joiden koulutustehtävänä on sekä perus- että lisäkoulutus			Järjestäjät, joiden koulutustehtävänä on pelkästään peruskoulutus			Järjestäjät, joiden koulutustehtävänä on pelkästään lisäkoulutus			Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan saaneet järjestäjät yhteensä		
	2006	2011	2014	2006	2011	2014	2006	2011	2014	2006	2011	2014
Valtio	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Kunta	25	11	10	1	1	1	1	1	0	27	13	11
Kuntayhtymä	56	38	34	1	1	1	1	1	1	58	40	36
Yksityinen	74	75	73	17	12	11	57	57	57	148	144	141
Yhteensä	156	125	118	19	14	13	59	59	58	234	198	189

3.2.2 Hallitusohjelma 2011–2015

Pääministeri Jyrki Kataisen ja pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelmien painopistealueet olivat köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen; julkisen talouden vakauttaminen; sekä kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistaminen. Hallitusohjelmassa korostettiin laajan sivistyksen, ammattitaidon ja korkean osaamisen merkitystä Suomen menestyksen ja hyvinvoinnin kasvun edellytyksenä, jota tukee koulutukseen ja tutkimukseen panostaminen taaten pitkäjänteisen kasvupolitiikan. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus oli huolehtinut koulutuksen, osaamisen ja tutkimuksen riittävästä rahoituksesta sekä taannut toimivat olo-

suhteet jatkuvalle osaamisen parantamiselle ja joustavalle siirtymiselle työmarkkinoiden sisällä. (Hallitusohjelmat 2011 ja 2014, 7 ja 8.)

Julkisen talouden saattaminen kestäväälle pohjalle edellytti hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistamista. Hallitusohjelman mukaiset toimintalinjat olivat 1) julkisen talouden kestävyys ja finanssipolitiikka, 2) kestävyysvajetta supistavat rakenteelliset toimet sekä 3) talouspolitiikan ja työmarkkinaratkaisujen koordinointi. Nämä toimet kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi hallitusohjelman mukaan tuli aloittaa vuoteen 2015 mennessä. Koulutuksen järjestämiseen vaikuttavina toimina todettakoon mm. rakennemuutostilanteiden tehokas ennakointi ja hoito, nuorten syrjäytymisen ehkäisy, opintojen tiivistäminen sekä aikuiskoulutuksen kehittäminen. (Hallitusohjelmat 2011 ja 2014, 9 ja 10.)

Hallitusohjelman mukaan ”hallituksen tavoitteena on nostaa suomalaiset maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä. Koulutustarjonta mitoitetaan kansakunnan sivistystarpeiden ja työmarkkinoiden pitkän aikavälin tarpeen perusteella. Hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi hallitus varmistaa työvoiman saatavuuden erityisesti keskeisissä koulutus-, terveys- ja hyvinvointipalveluissa. Koulutuksen ennakoinnilla ohjataan koulutuksen ja tutkintojen rakenteita, sisältöjä sekä määrällistä tarjontaa. Varmistetaan ammatillisen koulutuksen riittävä tarjonta ja kohdennetaan se alueellisen tarpeen mukaan. Oppilaitosverkkoa sopeutetaan väestökehitykseen koulutuksen saatavuus ja sivistyksellinen yhdenvertaisuus maan kaikissa osissa turvaten.” (Hallitusohjelmat 2011 ja 2014, 31.)

Ohjelman mukaisesti toisen asteen ammatillisen koulutuksen osalta muun muassa vahvistetaan työpaikalla tapahtuvan opiskelun roolia sekä työvaltaisten oppimisympäristöjen ja opetusmenetelmien käyttöä ja monipuolistetaan niiden toteuttamismahdollisuuksia ammatillisessa koulutuksessa. Ammatillisen koulutuksen rahoitus oli tarkoitus uudistaa tukemaan paremmin koko ikäluokan kouluttamista, koulutuksen läpäisyn parantamista ja nopeampaa siirtymistä työelämään. Koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta oppilaitoksia palkitaan. Ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteen uudistamista jatketaan yhteistyössä työelämän kanssa tavoitteena selkeämpi ja paremmin työelämän vaatimuksia vastaava tutkintorakenne ja tutkinnot. (Hallitusohjelmat 2011 ja 2014, 34.)

3.2.3 Hallitusohjelman 2011–2015 strateginen toimeenpanosuunnitelma

”Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma sisältää kunkin politiikkakokonaisuuden osalta keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet, vastuut ja alustavat aikataulut. Toimeenpanosuunnitelmaan kirjattujen politiikkakokonaisuuksien valintakriteereinä on pidetty sitä, että toimet ovat 1) aidosti hallitusohjelman painopistealueita toteuttavia, 2) niiden käsittely ja seuranta koko hallituksen tasolla on mielekästä ja edistää ko. hankkeiden toteutumista, 3) toimilla on sekä vahvoja keskinäisiä kytkentöjä että kytkentöjä muihin hallituksen toimiin ja 4) toimet ovat pääsääntöisesti useita hallinnonaloja koskettavia. Koska kolme strategista politiikkakokonaisuutta ovat osin päällekkäisiä ja vahvasti toisiinsa kytkettyjä, toteuttavat monet toimenpiteet samanaikaisesti useampaa tavoitetta.” Strategisen painopistealueen III Kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen koordinoivana ministeriönä on toiminut työ- ja elinkeinoministeriö, päävastuuministereinä elinkeinoministeri ja työministeri. (Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma 2011, 3.)

Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistamisen kehittämisen kohteita olivat 1) ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä talouskasvu sekä 2) työn ja yrittämisen kilpailukyvyn edistäminen sekä työurien pidentäminen. Keinoina oli mm. koulutuksen ja tutkimuksen rakenteiden ja rahoituksen uudistaminen pitäen sisällään lukioiden rahoituspohjan uudistamisen, ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän ja rakenteiden uudistamisen sekä ammattikorkeakoulujen rahoituksen ja rakenteiden uudistamisen että yliopistojen rahoituksen uudistaminen opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta. (Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma 2011, 16.)

3.2.4 Hallitusohjelman koulutuspoliittiset linjaukset ja toimeenpanosuunnitelma 2011–2016 (KESU)

”Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta annetun asetuksen (987/1998) mukaan valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi suunnitelman opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämi-

sestä hyväksymisvuotta ja sitä seuraavaa viittä kalenterivuotta varten.” Valtioneuvoston 15.12.2011 hyväksymä kehittämissuunnitelma vuosille 2011–2016 perustui pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa asetettuihin koulutus- ja tiedepoliittisiin tavoitteisiin. (Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, 3.)

Kehittämissuunnitelmassa asetettiin tavoitteeksi kohottaa väestön osaamistasoa niin, että Suomi on maailman osaavin kansa vuoteen 2020 mennessä. Koulutus- ja tutkimuspolitiikan keinoina julkisen talouden vakauttamisessa korostettiin työurien pidentämistä ja koulutusjärjestelmän rakenteiden ja tehokkuuden parantamista sekä koulutustarjonnan suuntaamista, jotta työvoiman riittävyys aloittain ja alueittain turvataan. Koulutuksen sisältöjen nykyaikaistaminen ja oppilaitosten ja korkeakoulujen toiminnan laadun, tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen nousi kehittämissuunnitelman keinoiksi tavoitteiden saavuttamiseksi. (Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, 7 ja 9.)

Ammatillisen koulutuksen osalta kehittämistoimenpiteinä oli keskeyttämisen vähentäminen toteuttamalla ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelma, jolla vähennettiin koulutuksen keskeyttämistä ja tuettiin opintojen etenemistä sekä tutkintojen suorittamista tavoiteajassa. Toisena toimenpiteenä oli ammatillisten tutkintojärjestelmien kehittäminen, jotta tutkinnot perustuvat työelämän osaamistarpeisiin ja tutkintojärjestelmä muodostaa selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden, ja joka tukee koko tutkinnon suorittamista, opintojen joustavaa suorittamista ja elinikäistä oppimista. (Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, 39.)

Kolmantena toimenpiteenä kehittämissuunnitelmassa oli ammatillisen koulutuksen laadunhallinnan vahvistaminen, jotta kaikilla ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on vuoteen 2015 mennessä toimiva laadunhallinta ja laadun jatkuvaa parantamista tukeva järjestelmä. Samalla kehitettiin systemaattinen menettely ja tukimuodot laatu-työn eri vaiheessa olevien koulutuksen järjestäjien kannustamiseksi laadun jatkuvaan parantamiseen. Neljäntenä oli rahoituksen kannustavuuden lisääminen ja ohjauksen yhtenäistäminen, jossa rahoitus uudistetaan palkitsemaan koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta. Tavoitteena oli tukea nykyistä paremmin koko ikäluokan kouluttamista, koulutuksen läpäisyn parantamista, nopeampaa siirtymistä työelämään ja aiemmin opitun tunnustamista. (Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, 40.)

Viidentenä toimenpiteenä kehittämissuunnitelmassa oli kansainvälistymisen edistäminen. Ammatillisen koulutuksen eurooppalaisen yhteistyön tavoitteena on lisätä ammatillisen osaamisen vertailtavuutta Euroopassa, esimerkkinä ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten siirtojärjestelmä (ECVET), joka edistää opiskelijoiden liikkuvuutta sekä eurooppalaisten työmarkkinoiden kehittymistä. (Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, 41.)

3.2.5 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen edennyt ammattiopistostrategian mukaiselle vauhdittamishankkeelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja minkälaisia vaikutuksia ammattiopistostrategian täytäntöönpanolla on ollut koulutuksen järjestäjäkenttään. Tarkastuskertomuksen mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen oli havaittu saaneen aikaan myös epätoivottuja vaikutuksia: koulutuksen järjestäjien välille oli saattanut yhteistyön sijaan syntyä kilpailua, joka ilmeni kielteisinä asenteina yhteistyötä kohtaan. Yhteistyön tekemisen sijaan koulutuksen järjestäjät olivat suunnanneet voimavarojaan muutoksen vastustamiseen ja itsenäisyyden säilyttämiseen. Valtakunnallisen ohjauksen ei arvioitu tukevan riittävästi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen välistä yhteistyötä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012, 7.)

Tarkastusvirasto kertomuksessaan katsoi, että vauhdittamishankkeen aikana toteutetut rakennejärjestelyt olivat tavoitteiden mukaisia, mutta suositustyyppisellä informaatio-ohjauksella ei ollut saavutettu koulutuksen järjestäjärakennetta, joka pystyi tehokkaasti ja taloudellisesti vastaamaan koulutuksen kysyntään ja työelämän tarpeisiin. Alueellisesti vahvan koulutuksen järjestäjärakenteen muodostaminen edellytti opetus- ja kulttuuriministeriöltä tarkastusviraston mukaan velvoittavampaa koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa ohjausta. Tarkastuksessa oli havaittu ongelmaksi toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikkojen vinoutunut paikkajakauma. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012, 7.)

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön tuli selvittää, onko mahdollista toisen asteen koulutuksen hallinnollisella yhdistymisellä saavuttaa synergiaetuja, joita voitaisiin käyttää hyväksi koko toisen asteen koulutuksen kehittämisessä. Ylioppilastutkintoa ja ammatillisia tutkintoja tuli kehittää edelleen erillisinä tutkintoina, mutta hallinnollisella yhdistämisellä voitaisiin edesauttaa hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta joustavien toimintatapojen lisäämiseksi suorittaa osia tutkinnoista yli tutkintorajojen. Toisen asteen koulutuksen rahoituksen tuli tukea syrjäytymisen ehkäisyä ja koko ikäluokan kouluttamistavoitetta. ”Koulutuksen järjestäjäverkon kehittämisessä ja kuntarakenneuudistuksessa tulee tarkastusviraston mukaan kiinnittää huomiota koulutusjärjestelmän palvelukyvyn vahvistamiseen eikä niinkään siihen, että kussakin kunnassa on oma toisen asteen oppilaitos.” (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012, 8.)

Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyjen taustalla on muun muassa ollut se, että työelämän osaamistarpeiden muutokset ja väestön ikääntyminen asettavat kasvavia vaatimuksia ammatillisen koulutuspalvelujen laadulle, asiakaslähtöisyydelle, työelämävastaavuudelle ja järjestämisedellytyksille. Valtiontalouden tarkastusvirasto teki toisen asteen rakennejärjestelyjä koskevan tuloksellisuuskäynnin myös Sastamalan koulutuskuntayhtymään 10.5.2011. Tarkastuksen käynnin yhteydessä keskusteltiin mm. miten tulevaisuudessa vahvistetaan ammatillisen koulutuksen palvelukykyä ja roolia alueiden kehittämisessä, sekä todettiin Sastamalan koulutuskuntayhtymän jo toteuttamat fuusiot Huittisten ammatti- ja yrittäjäopiston sekä Mäntän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän kanssa.

3.2.6 Toisen asteen koulutuksen rakenteellinen uudistus

Hallitus päätti rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013. Uudistuksessa oli tarkoitus toteuttaa koko toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellinen uudistaminen ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen. Hallituksen julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015–2018 on tehty uudistusta koskevat resurssiin liittyvät linjaukset. Uudistukset liittyivät myös hallitusohjelman sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2011–2016 linjauksiin lukiokoulutuksen sekä

ammattillisen perus- ja lisäkoulutuksen uudistamisesta. Vahvoihin toisen asteen koulutuksen järjestäjiin perustuva koulutuksen järjestäjaverkkoa koskevan uudistuksen piti tulla voimaan 1.1.2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta annettiin joulukuussa 2014 ja lainsäädäntöä piti soveltaa 1.1.2017 alkaen. (HE 306/2014 vp, 4.) Järjestäjaverkkoa ja järjestämislupia koskeva hallituksen esitys raukesi sivistysvaliokunnan käsittelyssä 9.3.2015, eivätkä uudet järjestämisluvat tule koulutuksen järjestäjien haettavaksi esitetyn mukaisesti.

Vuosina 2014 – 2016 toteutettavan hankkeen tehtävänä oli toteuttaa toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenteellinen uudistus siten että, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen (perus- ja lisäkoulutus) sekä vapaan sivistystyön järjestäjaverkko tiivistyy. Hankkeen tavoitteena oli parantaa koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä turvata jatko-opintoihin ja työelämän tarpeisiin vastaavan koulutuksen alueellinen ja alakohtainen saavutettavuus. Tämän lisäksi hankkeen tehtävänä oli huolehtia rakenteellisen kehittämisen uudistusprosessin yhteensovittamisesta ja vuorovaikutuksesta lukiokoulutuksen rahoituksen uudistamisen, ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen säätely- ja rahoitusjärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän, ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän uudistamisen sekä vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusjärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän kanssa. Hankkeen tehtävänä oli myös arvioida uudistuksen kokonaisvaikutuksia eri koulutussektoreilla sekä yhteen sovittaa ja seurata rakenteellisen uudistuksen toteutusta. (HE 306/2014 vp, 15.)

Toisen asteen koulutuksen rakenteellisen uudistuksen toteuttamiseksi asetettu projektiryhmä oli laatinut esityksen toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenteellisen uudistuksen suuntaviivoista. Muutokset kohdentuivat järjestämislupien ja ylläpitämislupien määräämistä ja myöntämisedellytyksiä koskeviin säännöksiin. Lainsäädännöllä oli tarkoitus kumota voimassaolevat luvat, vapaan sivistystyön toimijoiden ylläpitämislupia lukuun ottamatta. Lainsäädännön pohjalta piti käynnistää järjestämislupia koskeva haku vuoden 2015 alussa ja uusista järjestämisluvista piti päättää 1.3.2016 mennessä. Vapaan sivistystyön osalta arvioitiin oppilaitoksen ylläpitämisen taloudelliset edellytykset. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenteellista uudistusta koskevan valtakunnallisen käynnistysseminaarin 25.9.2014 sekä järjesti alueelliset tilaisuudet, jollainen pidettiin Tampereella 17.10.2014. Aluetilaisuuden kutsu oli osoitettu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kuntien johdolle ja sivistystoimen johdolle, alueen toisen asteen oppilaitoksille, alueen vapaan sivistystyön oppilaitoksille sekä alueen urheiluopistoille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti koulutuksen järjestäjille 16.10.2014 päivätyn lausuntopyynnön koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta (Dnro OKM/57/010/2014). Lausuntopyynnön mukaisesti lausunnot tuli toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriöön 17.11.2014 mennessä, koska hallituksen esitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle mahdollisimman nopealla aikataululla. Lausuntopyynnössä todettiin, että annettu esitys oli osa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa ja sen tavoitteena olivat vahvat koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät, jotka kykenivät vastaamaan työelämän, yksilöiden ja yhteiskunnan muuttuviin ja kasvaviin osaamistarpeisiin. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014.)

Ehdotuksen tavoitteena oli, että ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen koulutuksen järjestäjät ovat elinvoimaisista ja monialaisista, omaten koko ammatillisen koulutuksen palveluvalikoiman tai ovat erikoistuneita koulutuksen järjestäjiä (esimerkiksi aikuiskoulutus tai toimiala). Tavoitteena oli, että koulutuksen järjestäjällä on harkintavaltaa ammatillisen koulutuksen palveluvalikoiman käyttämiseen joustavasti työelämän ja opiskelijan tarpeen mukaan. Järjestämislupien oli tarkoitus säilyä erillisinä ja koulutuksen järjestäjällä olisi voinut olla luvat sekä ammatilliseen peruskoulutukseen että lisäkoulutukseen tai vain jompaankumpaan näistä kohdistuen koulutustarjontaa seutukuntansa tarpeen mukaisesti. Ehdotuksessa esitettiin tavoitteeksi monialaisten koulutuksen järjestäjien osalta, että näiden palveluvalikoimassaan olisi ollut riittäväällä volyyymilla kaikki ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestämis- ja tutkinnon suorittamismuodot. Poikkeustapauksissa tietyin perustein koulutustehtävä olisi voitu myöntää myös hakijalle, jolla ammatillisen koulutuksen lisäksi olisi ollut riittävästi

muuta koulutustoimintaa, esim. vapaan sivistystyön koulutusta. Tavoitteeksi oli myös asetettu koulutuksen järjestäjän profiloituminen ja erikoistuminen strategiansa mukaisesti, esimerkiksi kohderyhmän tai toimialan perusteella. (HE 306/2014 vp, 16 ja 17.)

Ehdotuksen mukaan ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestämislupien kriteereissä oli tarkoitus arvioida, että koulutuksen järjestäjän koulutustoiminta vastaisi alueelliseen ja/tai valtakunnalliseen koulutustarpeeseen ja että tällä olisi ollut ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutustehtävän asianmukaiseen järjestämiseen pitkällä aikavälillä toiminnan laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus huomioon ottaen. Tämän lisäksi koulutuksen järjestäjällä olisi pitänyt olla koko sen toiminnan kattava toimintajärjestelmä ja toimivat laadunhallinnan menettelyt. (HE 306/2014 vp, 18.)

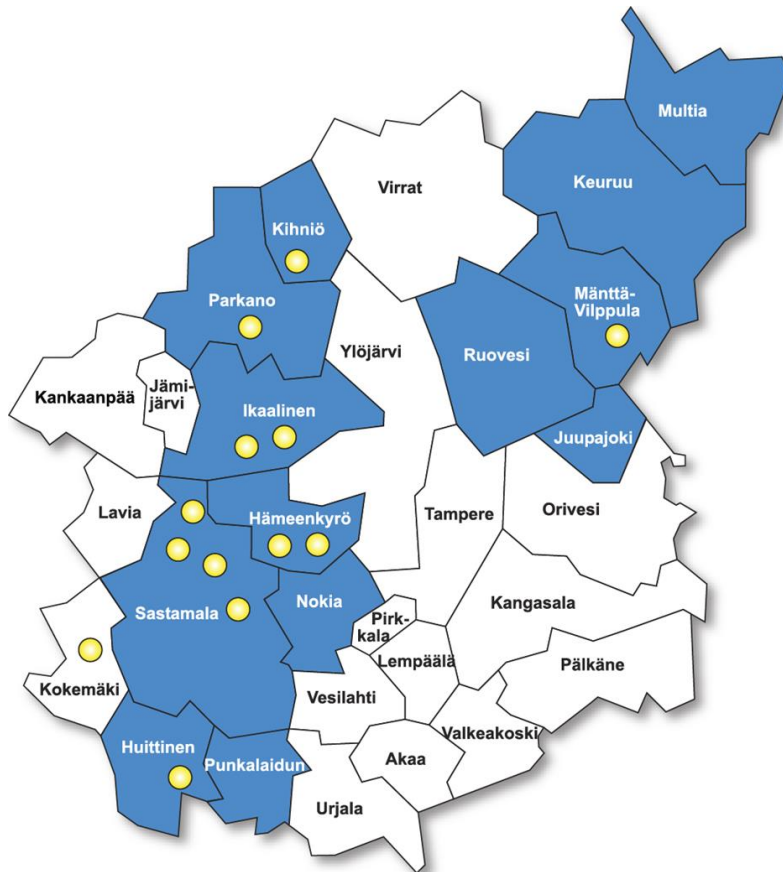
Aikuiskoulutustehtävän (ammatillinen lisäkoulutus ja oppisopimuskoulutus) myöntämiskriteereinä olisi edellytetty vahvan omaehtoisen aikuiskoulutuksen lisäksi riittävää muiden tahojen rahoittamaa koulutusta ja työelämän kehittämistoimintaa. Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämislupien arvioinnissa olisi esityksen mukaan huomioitu osaaminen näyttötutkintojen järjestämisessä sekä tutkinnon ja siihen valmistavan koulutuksen henkilökohtaistamisessa. Merkittävää painoarvoa olisi ollut myös toteutuneella työelämäyhteistyöllä ja työelämän kehittämisellä sekä osaaminen oppisopimuskoulutuksen toteuttamisessa. (HE 306/2014 vp, 19.)

4 FUUSIO - CASE

Sastamalan koulutuskuntayhtymä on toiminut aktiivisesti ammattiopistostrategian sekä muiden hallitusohjelmiin sisältyvien koulutuspoliittisten linjausten mukaisesti, joiden tavoitteena on muodostaa ammatillisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti vahvoja monialaisia toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjiä. Fuusioiden myötä on kuntayhtymän toiminta-alue laajentunut Lounais- ja Luoteis-Pirkanmaalle sekä Kaakkois-Satakuntaan. Maantieteellisen laajenemisen lisäksi on myös kuntayhtymän koulutustarjonta kasvanut ja monipuolistunut. Ammatillisen koulutuksen pal-

velujen (ammattillinen peruskoulutus, oppisopimuskoulutus ja ammatillisen lisäkoulutus) lisäksi Sastamalan koulutuskuntayhtymän koulutustarjonta laajeni käsittämään yleissivistävän koulutuksen aikuislukio- ja ammattikoulutuksen järjestämisluvan kautta sekä vapaan sivistystyön koulutuksen taiteen perusopetuksen järjestämisluvan ja kansalaisopiston ylläpitämisluvan myötä.

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä fuusioitui 1.1.2014 alkaen Sastamalan koulutuskuntayhtymään, Mäntän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä liittyi osaksi Sastamalan koulutuskuntayhtymää 1.1.2010 alkaen ja Huittisten kaupungin omistama Huittisten ammatti- ja yrittäjäopisto 1.1.2009 alkaen. Laajentuneen Sastamalan koulutuskuntayhtymän jäsenkunnat ovat 1.1.2014 alkaen Huittinen, Hämeenkyrö, Ikaalinen, Juupajoki, Keuruu, Kihniö, Multia, Mänttä-Vilppula, Nokia, Parkano, Punkalaidun, Ruovesi ja Sastamala. Tämän lisäksi Sastamalan koulutuskuntayhtymällä sijaitsee oppilaitos Kokemäen kaupungin alueella. Laajentuneen Sastamalan koulutuskuntayhtymän toiminta-alue on esitetty kuviossa 3. Fuusioprosessin kuvaamisessa keskitytään Sastamalan koulutuskuntayhtymän näistä viimeisimpään Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän kanssa toteuttamaan fuusioon. Molemmat kuntayhtymät on esitelty seuraavassa sellaisessa muodossa, kuin mitä ne olivat ennen yhteenliittymistä.



Kuvio 3. Sastamalan koulutuskuntayhtymän toiminta-alue 1.1.2014 (Sastamalan koulutuskuntayhtymä).

4.1 Toimijoiden esittely

4.1.1 Sastamalan koulutuskuntayhtymä

Sastamalan koulutuskuntayhtymä aloitti toimintansa 1.1.2009 Huittisten kaupungin ylläpitämän Huittisten ammatti- ja yrittäjäopiston fuusioituttua Vammalan seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymään. Koulutuskuntayhtymä ylläpiti Huittisten ammatti- ja yrittäjäopistoa, Karkun kotitalous- ja sosiaalialan oppilaitosta, Tyrvään käsi- ja taideteollisuusoppilaitosta sekä Vammalan ammattikoulua. Koulutuskuntayhtymällä oli myös yhteinen aikuiskoulutus- ja oppisopimustoimisto. Ammatillisella nuorisosteella opiskelijoita oli yhteensä noin 1320. Aikuiskoulutus- ja oppisopimustoimistolla oli vuositasolla noin 430 opiskelijaa. Kuntayhtymän liikevaihto oli

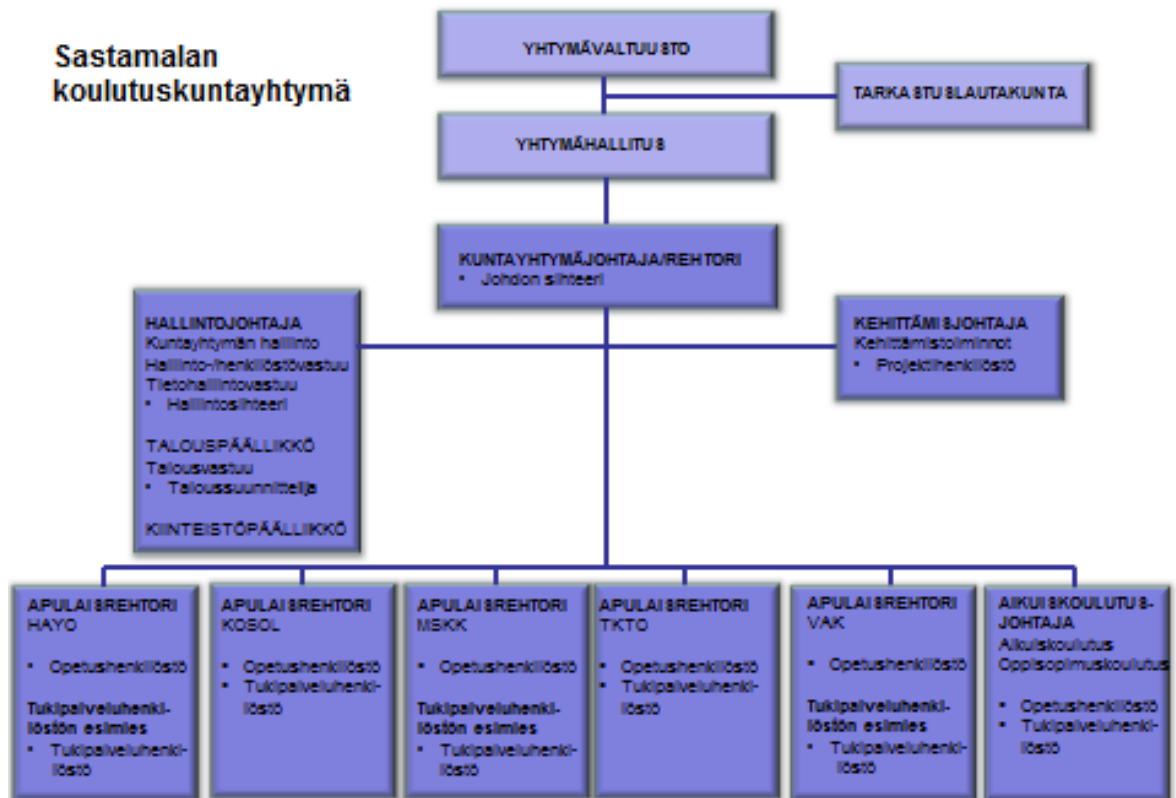
noin 16 miljoonaa euroa ja henkilöstömäärä noin 230 henkeä, joista opetushenkilöstön osuus oli noin 70 %. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2009.)

Vuoden 2010 alusta lähtien kuntayhtymään yhdistyi Mäntän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä (Mäntän seudun koulutuskeskus). Uusina omistajakuntina mukaan toiminta-alueeseen liittyivät Mänttä-Vilppula, Keuruu, Juupajoki, Multia ja Ruovesi. Ammatillisen nuorisoasteen opiskelijamäärä nousi 1935 opiskelijaan, liikevaihto noin 30 miljoonaan euroon ja henkilöstömäärä noin 350 henkeen. Sastamalan koulutuskuntayhtymän jäsenkuntia 1.1.2010 alkaen olivat Huittinen, Juupajoki, Keuruu, Kiikoinen (joka sittemmin liittyi Sastamalan kaupunkiin), Nokia, Mänttä-Vilppula, Multia, Punkalaidun, Ruovesi ja Sastamala. 1.1.2010 voimaan tulleen perussopimuksen mukaan koulutuskuntayhtymän tehtävänä oli ylläpitää, kehittää ja järjestää peruskoulutuksen jälkeen annettavaa toisen tai kolmannen asteen koulutusta, kursseja, aikuiskoulutusta ja oppisopimuskoulutusta. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2010.)

Sastamalan koulutuskuntayhtymän vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan kuntayhtymän jäsenkuntia olivat Huittinen, Juupajoki, Keuruu, Nokia, Mänttä-Vilppula, Multia, Punkalaidun, Ruovesi ja Sastamala. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli myöntänyt koulutuskuntayhtymälle koulutuksen järjestämisluvan seuraaville koulutusaloille: sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala, luonnonvara- ja ympäristöala, tekniikan ja liikenteen ala, yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala, luonnontieteiden ala, matkailu-, ravitsemis- ja talousala sekä kulttuuriala. Sastamalan koulutuskuntayhtymän järjestämisluvan mukainen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä oli 1935 opiskelijaa. Toteutunut keskimääräinen opiskelijamäärä vuonna 2013 oli 1955,5. Aikuiskoulutuksena toteutettu ammatillinen lisäkoulutuksen toteuma oli 156,8. Oppisopimuskoulutuksen opiskelijamäärä vuonna 2013 oli 423,5 opiskelijaa. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2013.)

Koulutuskuntayhtymä ylläpiti Huittisten ammatti- ja yrittäjäopistoa, Karkun kotitalous- ja sosiaalialan oppilaitosta, Mäntän seudun koulutuskeskusta, Tyrvään käsi- ja taideteollisuusoppilaitosta, Vammalan ammattikoulua, sekä oppilaitosten yhteistä aikuiskoulutusosastoa ja oppisopimustoimistoa. Aikuiskoulutusosasto ja oppisopimustoimisto toimi aktiivisesti jokaisen koulutuskuntayhtymän jäsenkunnan alueella.

Ylintä päätösvaltaa käytti yhtymävaltuusto. Koulutuskuntayhtymä muodostui kahdeksasta tulosalueesta: oppilaitokset, kehittämistoiminnot, tukipalvelutoiminnot sekä aikuiskoulutusosasto ja oppisopimustoimisto. Sastamalan koulutuskuntayhtymän organisaatiokaavio ennen viimeisintä yhteenliittymistä Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän kanssa on esitetty kuviossa 4. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2013.)



Kuvio 4. Sastamalan koulutuskuntayhtymän organisaatiokaavio (Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2013).

4.1.2 Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymään yhden koulutuksen järjestäjän hallintoon haluttiin 1990-luvun puolivälissä koota seutukunnan ammatillinen koulutus. Koulutuskuntayhtymän muodostivat aikaisemmin Ikaalisten kaupungin hallinnoimat Ikaalisten kauppaoppilaitos ja Ikaalisten käsi- ja taideteollisuusoppilaitos, Itä-Satakunnan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän (Hämeenkyrö, Mouhijärvi, Parkano ja Vil-

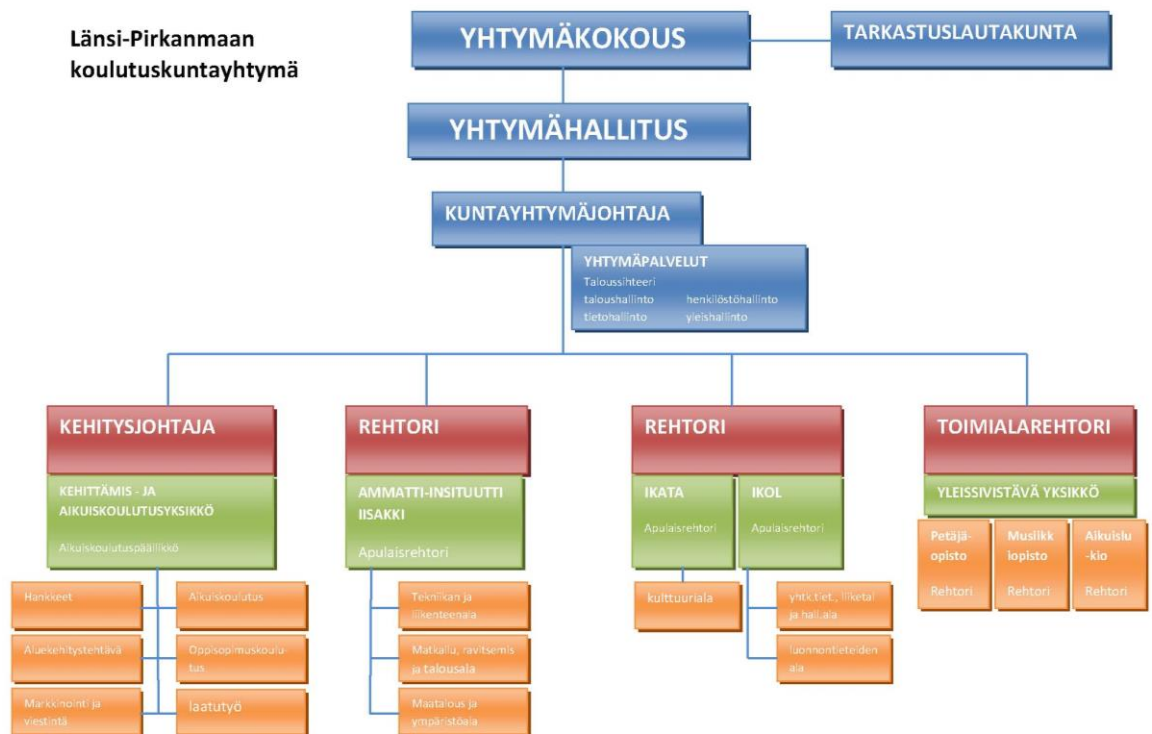
jakkala) hallinnoima Ammatti-instituutti Iisakki sekä Suomen valtion hallinnoima Osaran maaseutuoppilaitos. Edellä mainittujen oppilaitosten lisäksi koulutuskuntayhtymään perustettiin itsenäinen aikuiskoulutusyksikkö, jonka tehtävänä oli huolehtia valtaosasta ammatillisesta lisäkoulutuksesta sekä oppisopimuskoulutuksesta. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän www-sivut.)

Vuonna 2000 Pirkanmaan aikuislukion ja Ylä-Satakunnan musiikkiopiston koulutuksen järjestämislupa siirrettiin Parkanon kaupungilta Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymälle. Koulutuskuntayhtymä toimi myös juridisena organisaationa Luoteis-Pirkanmaan seutukunnan (Hämeenkyrö, Ikaalinen, Kihniö ja Parkano) kehittämissyksikölle. Parkanon kansalaisopisto siirrettiin koulutuskuntayhtymään 1.1.2004 alkaen ja sen hanke- ja myyntipalvelu 1.1.2005 alkaen. Pohjois-Satakunnan Alueopisto yhdistyi Parkanon kansalaisopistoon 1.1.2009 alkaen, missä yhteydessä uuden opiston nimi muuttui Petäjä-opistoksi. Ns. kymppiluokan hallinnointi siirrettiin koulutuskuntayhtymälle 1.8.2009 alkaen. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän www-sivut.)

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan koulutuskuntayhtymän jäsenkuntia olivat Hämeenkyrö, Ikaalinen, Kihniö, Parkano ja Sastamala. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli myöntänyt koulutuskuntayhtymälle koulutuksen järjestämisluvan seuraaville koulutusaloille: luonnonvara- ja ympäristöala, tekniikan ja liikenteen ala, yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala, luonnontieteiden ala, matkailu-, ravitsemis- ja talousala sekä kulttuuriala. Luvassa toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen vuotuinen opiskelijamäärä oli enintään 1110. Toteutunut keskimääräinen opiskelijamäärä vuonna 2013 oli 1091. Aikuiskoulutuksena toteutettu ammatillinen lisäkoulutuksen volyyymi oli 73,4. Oppisopimuskoulutuksen opiskelijamäärä vuonna 2013 oli 165 opiskelijaa. Järjestämislupa oli myönnetty myös lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen järjestämiseen sekä kansalaisopiston ylläpitämislupa. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2013.)

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä ylläpiti Ammatti-instituutti Iisakkia, Ikaalisten kauppaooppilaitosta, Ikaalisten käsi- ja taideteollisuusoppilaitosta, kehittämis- ja aikuiskoulutusyksikköä sekä yleissivistävän koulutuksen yksikköä (Pirkanmaan aikuislukio, Ylä-Satakunnan musiikkiopisto ja Petäjä-opisto). Yhtymäpalvelut yksik-

köön oli koottu kuntayhtymän talous-, henkilöstö ja it-hallinto. Ylintä päätösvaltaa käytti yhtymäkokous. Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän organisaatiokaavio ennen fuusiota Sastamalan koulutuskuntayhtymään on esitetty kuviossa 5. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2013.)



Kuvio 5. Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän organisaatiokaavio (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2013).

4.2 Fuusiota edeltäneet vaiheet

Jo vuonna 2006 alkaneeseen ammattiopistostrategian toimeenpanoon liittyvään hankkeeseen viitaten opetusministeriö pyysi 2.4.2009 päivätyssä Ammatillisen koulutuksen järjestäjätalouden kokoamisen vauhdittamishanke – Opetusministeriön suositukset järjestäjätalouden kehittämiseksi -kirjelmässään (5/500/2009), niin sanotussa 3. vauhtikirjeessä, koulutuksen järjestäjiä esittämään 31.12.2009 mennessä suunnitellut toimenpiteistä koulutuksen järjestäjätalouden kokoamiseksi vuosina 2011 – 2012. Kirjeen mukaisesti Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallitus esitti Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymälle ja sen jäsenkunnille neuvottelutyöryhmän pe-

rustamista koulutuskuntayhtymien yhdistämismahdollisuuksien selvittämiseksi. Tuolloisessa lausunnossaan Sastamalan koulutuskuntayhtymä toteaa yhteistyön tiivistämisen Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän kanssa aitona ja luottamusta herättävänä vaihtoehtona. Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä puolestaan totesi lausunnossaan, että Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän jäsenkunnat eivät olleet löytäneet yhdensuuntaista näkemystä ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen suhteen. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän lausunto 31.12.2009; Sastamalan koulutuskuntayhtymän lausunto 31.12.2009.)

Sastamalan koulutuskuntayhtymä jatkoi aktiivista ammattiopistostrategian mukaista toimintaa ja kutsui 27.11.2011 Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän edustajat luottamushenkilötapaamiseen, jossa keskusteluaiheina olivat muun muassa hallitusohjelma ja KESU (hallitusohjelman koulutuspoliittiset linjaukset ja toimeenpanosuunnitelma) sekä yhteistyön tiivistäminen. Sastamalan koulutuskuntayhtymän edustajat tiedustelivat Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän jäsenkuntien tahtotilaa mahdolliseen valtiovallan ohjaukseen rakenteellisen pohjan vahvistamiseksi. Tähän Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän edustajat totesivat, että erimielisyydet on haudattu jäsenakuntien kesken, ja koulutuskuntayhtymän eteenpäin vieminen on nyt jäsenkuntien tahto. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 25.10.2012, 89 §.)

Ammattiopistostrategian tavoitteiden mukaisesti elinvoimaisilta ammattiopistoilta edellytettiin vahvaa rakenteellista ja taloudellista perustaa laaja-alaisen ammatillisen koulutuksen järjestämiselle. Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän toimintakyvyn vahvistamiseen liittyvien toimenpiteiden valmistelu aloitettiin yhtymähallituksen päätöksellä lokakuussa 2011. Toimenpideohjelman valmisteluaineisto esiteltiin yhtymähallitukselle maaliskuussa 2012, jonka jälkeen yhtymähallitus piti asiasta seminaarin kesäkuussa 2012. Valmistelussa todettiin, että Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän tulevaisuuteen vaikuttivat sekä valtion koulutuspoliittiset linjaukset että koulutuskuntayhtymän omat sisäiset haasteet eli alueen nuorten ikäluokkien kehitys, koulutustarjonnan määrä ja sisältö sekä oppimisympäristöjen ja toimitilojen kehittämistarpeet. Kokouksessaan 25.10.2012 yhtymähallitus päätti pyytää lausunnot jäsenkunnilta 30.11.2012 mennessä koulutuskuntayhtymän toimintakyvyn vahvistamiseen liittyvistä toimenpide-ehdotuksista, joissa yhtenä oli mm. mahdollisen fuusion selvit-

täminen jonkun toisen ammatillisen koulutuksen järjestäjän kanssa. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 25.10.2012, 89 §.)

4.3 Fuusioneuvotteluiden käynnistyminen ja toimenpiteet

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän jäsenkunnat olivat kokouksessaan 21.1.2013 päättäneet yksimielisesti käynnistää fuusioneuvottelut Sastamalan koulutuskuntayhtymän kanssa. Tämän päätöksen perusteella Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhtymähallitus oli päätöksellään 24.1.2013 pyytänyt jäsenkuntiaan; Hämeenkyröä, Ikaalista, Kihniötä ja Parkanoa nimeämään edustajansa fuusioneuvottelujen käynnistämiseksi Sastamalan koulutuskuntayhtymän kanssa sekä päätti nimitä kuntayhtymän edustajiksi neuvotteluun yhtymähallituksen puheenjohtajiston ja kuntayhtymäjohtajan. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 24.1.2013, 17 §.)

Sastamalan koulutuskuntayhtymä käsitteli asiaa yhtymähallituksen kokouksessa 6.2.2013 ja päätti pyytää kuntayhtymän jäsenkuntia; Huittista, Juupajokea, Keuruuta, Multiaa, Mänttä-Vilppulaa, Nokiaa, Punkalaidunta, Ruovettä ja Sastamalaa nimeämään edustajansa fuusioneuvottelujen käynnistämiseksi Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän kanssa. Yhtymähallitus päätti nimetä työryhmään Sastamalan koulutuskuntayhtymän puolesta yhtymävaltuuston puheenjohtajan, yhtymähallituksen puheenjohtajan sekä kuntayhtymäjohtajan/rehtorin. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 6.2.2013, 29 §.)

4.3.1 Fuusioprosessi

Opinnäytetyön yhtenä tavoitteena oli selvittää millainen koulutuksen järjestäjien fuusioprosessi on ja mitä kokemuksen kautta nousseita kehittämiskohteita siinä on. Seuraavassa käydään yksityiskohtaisesti lävitse Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioprosessi, joka on mallinnettuna prosessikaaviona opinnäytetyön lopussa. Toteutetun fuusion perustana oli jäsenkuntien hyväksymä perussopimus sekä fuusioituvien kuntayhtymien välinen sopimus siirty-

västä henkilöstöstä ja luovutussopimus fuusioituvan kuntayhtymän kiinteästä omaisuudesta. Erillistä fuusiosopimusta ei yhteen liittymisestä laadittu.

Ensimmäinen fuusioneuvottelutilaisuus pidettiin 19.2.2013, jossa sovittiin mm. perussopimustyöryhmän nimeämisestä, hallintosääntötyöryhmän perustamisesta, lautyöryhmän perustamisesta ja fuusioneuvottelujen aikataulusta sekä keskusteltiin strategiasta ja toiminta-ajatuksesta sekä omaisuusselvityksen laatimisesta (Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioneuvottelutyöryhmän pöytäkirja 19.2.2013). Seuraavassa fuusioneuvottelutyöryhmän kokouksessa 6.3.2013 sovittiin mm. perussopimukseen liittyvien luottamushenkilötoimielimien (valtuusto/ytymäkokous, hallitus) kokoonpanosta, mikä luonnollisesti herättikin vilkasta keskustelua ja mielipiteiden vaihtoa (Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioneuvottelutyöryhmän pöytäkirja 6.3.2013).

3.4.2013 pidetyssä fuusioneuvottelutyöryhmän kokouksessa käsiteltiin alustava perussopimusluonnos. Kokouksessa sovittiin, että neuvottelijat esittävät jäsenkunnille perussopimuksen hyväksymistä jäsenkuntien valtuustoissa 20.6.2013 mennessä. Perussopimuksen nopea käsittely mahdollistaa harkinnanvaraisen yksikköhintakorotuksen hakemisen opetus- ja kulttuuriministeriöltä 30.9.2013 mennessä fuusiosta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tämän lisäksi kokouksessa todettiin jäsenkunnille esitettävät puheenjohtajuuksien ja varapuheenjohtajuuksien jakaantuminen huomioiden alueellinen kustannusvastaavuus sekä seutukunnallinen ja toiminnallinen kokonaisuus. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioneuvottelutyöryhmän pöytäkirja 3.4.2013.)

Kuntien välinen neuvottelu Sastamalan koulutuskuntayhtymän toimielinten mandaattijaosta, johon osallistui 49 kuntien nimeämää edustajaa, käytiin 4.11.2013. Pitkän ja vaiheikkaan neuvottelun päätteeksi päätettiin esittää jäsenkunnille, että kuntien hyväksymään perussopimukseen hyväksytään 1.1.2014 alkaen seuraavat muutokset: Yhtymäkokouksessa on kaksi varapuheenjohtajaa (14 §) ja, että tarkastuslautakuntaan valitaan puheenjohtaja ja viisi jäsentä sekä jokaiselle jäsenelle henkilökohtainen varajäsen (27 §). Tämän lisäksi jäsenkuntia pyydettiin käsittelemään perussopimuksen muutos kunnanvaltuustojen kokouksissa joulukuun 2013 aikana. (Kuntien väli-

nen neuvottelu Sastamalan koulutuskuntayhtymän toimielinten mandaattijaosta, pöytäkirja, 4.11.2013.)

Näiden toimien lisäksi kuntia pyydettiin toteamaan nykyisen yhtymävaltuuston jäsenten toimikausi päättyväksi 31.12.2013 samalla, kun kunnat valitsevat edustajansa laajentuneen koulutuskuntayhtymän yhtymäkokoukseen. Kuntalain 81 §:n mukaan ”Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä. Yhtymäkokous pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yhtymäkokousedustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin.” (Kuntien välinen neuvottelu Sastamalan koulutuskuntayhtymän toimielinten mandaattijaosta, pöytäkirja, 4.11.2013.)

Fuusioon liittyvä hallintosääntötyöryhmä aloitti työnsä 18.4.2013 pidetyssä ensimmäisessä kokouksessaan. Kevään aikana työryhmä valmisteli kokouksissaan uuden organisaatiokaavion, jonka yhtymähallitus hyväksyi kokouksessaan 2.5.2013 ja yhtymävaltuusto kokouksessaan 13.6.2013. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 2.5.2013, 115 §; Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymävaltuuston pöytäkirja 13.6.2013, 25 §.) Uuden organisaatiokaavion pohjalta jatkettiin hallintosäännön valmistelua virkamiestyönä, jonka yhtymähallitus hyväksyi kokouksessaan 25.3.2013 ja yhtymävaltuusto 13.6.2013 (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 25.3.2013, 137 §; Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymävaltuuston pöytäkirja 13.6.2013, 26 §).

Sastamalan koulutuskuntayhtymän strategia- ja laaturyhmän laatima laajentuvan Sastamalan koulutuskuntayhtymän strategia vuosille 2014–2016 sisältäen tuloskortin vuodelle 2014 hyväksyttiin yhtymähallituksen kokouksessa 30.10.2013 ja yhtymävaltuuston kokouksessa 21.11.2013. Strategiatyöhön oli pyydetty kommentteja eri sidosryhmiltä sekä henkilöstöltä ja asiaa oli käsitelty myös kuntayhtymän eri neuvottelukunnissa säännöllisesti. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 30.10.2013, 234 §; Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymävaltuuston pöytäkirja 31.11.2013, 38 §.)

Länsi-Pirkanmaan yhtymäkokous päätti kokouksessaan 29.7.2013 esittää opetus- ja kulttuuriministeriölle, että kaikki Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymälle myönnetyt järjestämisluvat ja ylläpitämislupa perutaan 1.1.2014 alkaen: ammatillisen koulutuksen järjestämislupa, ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupa, lukiokoulutuksen järjestämislupa, taiteen perusopetuksen (musiikki ja tanssi) järjestämislupa ja kansalaisopiston ylläpitämislupa. Tämän lisäksi yhtymäkokous päätti esittää, että järjestämisluvan ammatillisen peruskoulutuksen 1110 opiskelijapaikkaa, ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvan mukainen 54 opiskelijatyövuoden vähimmäismäärä ja 68 oppisopimuksen vähimmäismäärä siirretään Sastamalan koulutuskuntayhtymälle 1.1.2014 alkaen. Samoin lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen järjestämisluvat sekä kansalaisopiston ylläpitämislupa esitettiin siirrettäväksi Sastamalan koulutuskuntayhtymälle 1.1.2014 alkaen. (Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhtymäkokouksen pöytäkirja 29.7.2013, 22 §.)

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallitus kokouksessaan 29.8.2013 päätti hakea järjestämisluvan muutosta (180 §) opetus- ja kulttuuriministeriöltä siten, että sen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä nostetaan 3095 opiskelijaan ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän järjestämislupa siirretään kokonaisuudessaan Sastamalan koulutuskuntayhtymän järjestämislupaan 1.1.2014 alkaen. Tämän lisäksi esitettiin, että ammatillinen lisäkoulutustiimi (182 §) nostetaan Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän opiskelijatyövuosien vuotuisella määrällä 56 opiskelijatyövuotta sekä 20 paikan lisäystä niin, että Sastamalan koulutuskuntayhtymän ammatillisen lisäkoulutuksen vähimmäismääräksi tulee 210,7 opiskelijatyövuotta 1.1.2014 alkaen. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 29.8.2013.)

Fuusioon liittyen yhtymähallitus päätti myös esittää opetus- ja kulttuuriministeriölle Sastamalan koulutuskuntayhtymän oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen (184 §) vähimmäismääräksi 1.1.2014 alkaen 470 opiskelijapaikkaa. Samassa kokouksessa käsiteltiin myös aikuislukiokoulutuksen (181 §) ja taiteen perusopetuksen (185 §) järjestämislupien sekä kansalaisopiston (183) ylläpitämisluvan siirtämistä Sastamalan koulutuskuntayhtymälle 1.1.2014 alkaen. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 29.8.2013.)

Näiden toimenpiteiden lisäksi yhtymähallitus päätti hakea harkinnanvaraista yksikköhintakorotusta (179 §) opetus- ja kulttuuriministeriöltä vuodelle 2014 järjestäjäverkon tiivistämiseksi sekä ammattiopistostrategian toimenpiteiden kehittämiseksi Sastamalan koulutuskuntayhtymässä. Harkinnanvaraista avustusta opetus- ja kulttuuriministeriöltä yhtymähallitus päätti hakea myös aikuislukiotoiminnalle (176 §), kansalaisopistotoiminnalle (177 §) sekä taiteen perusopetukselle (178 §) vuodelle 2014 fuusion yhteyteen liittyviin toimiin. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 29.8.2013.)

Fuusion myötä eri toimintojen yhteen saattamiseksi perustettiin pedagoginen työryhmä sekä talous-, henkilöstö- ja tietohallintoryhmät ja laadittiin tietohallinnon yhdistämisen osalta projektisuunnitelma Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhdistymisestä. Siirtyvän henkilöstön sopimus samoin kuin jo aikaisemmin käsitellyt organisaatiokaavio ja hallintosääntö käsiteltiin eri henkilöstöryhmissä sekä yhteistyötoimikunnissa.

4.3.2 Huomioita ja kehittämisen kohteita

Kuten edellä kuvatusta voidaan todeta, fuusioprosessi on monivaiheinen ja edellyttää erilaisia toimenpiteitä. Kuntayhtymäjohtaja Antti Lahti korosti haastattelussa, että fuusioprosessi käynnistyy kuntayhtymien jäsenkuntien tarpeesta ja halusta vahvistaa kuntayhtymän toimintaedellytyksiä, ei kuntayhtymän aloitteesta. Jäsenkunnat tekevät päätökset fuusion toteuttamisesta ja sen toteutustavoista. Prosessin tehokkaan toteutuksen ja kustannustehokkuuden näkökulmasta Lahti ei itse kannata aiesopimuksen kautta toteutettua fuusioprosessia eikä ulkopuolisen konsultin käyttöä. Tosin omaisuusselvityksen laadinnassa kannattaa Lahden mukaan käyttää talousasiantuntijaa luotettavan ja neutraalin lopputuloksen varmistamiseksi. (Lahden henkilökohtainen tiedonanto 12.5.2015.)

Vuosien 2009–2014 aikana toteutetut kolme fuusiota ovat luoneet toimivat mallit yhdistymisprosessien läpi viemiseen. Kaikkien Sastamalan koulutuskuntayhtymässä toteutettujen fuusioprosessien aikana on kuntayhtymäjohtaja Lahden mukaan ollut ensiarvoisen tärkeää, että fuusioneuvotteluissa on vallinnut vahva luottamus ja tasa-

vertaisuus neuvotteluosapuolten kesken. Tärkeäksi on koettu myös aito halu ja sitoutuminen yhdistymiselle niin luottamushenkilöiden kuin virkamiestenkin taholta. Fuusioneuvottelujen aikana on henkilöstön tiedottaminen ollut merkittävässä roolissa. Riittävä tiedottaminen on vahvistanut henkilökunnan sitouttamista muutoksiin ja heikentänyt muutosvastarintaa. (Lahden henkilökohtainen tiedonanto 12.5.2015.)

Toimintojen yhdenmukaistaminen fuusiopäätösten jälkeen on iso työ, mikä Sastamalan koulutuskuntayhtymässä jatkuu edelleen. Siihen työhön haetaan edelleen hyviä yhteisiä käytäntöjä ja sen kehittämisessä on jatkuvasti mahdollisuuksia. Fuusioprosessin kehittämisenäkökulmia kysyttäessä Lahti esittää toiveen, että valtiovallan taholta koulutuksen järjestäjät saisivat selvät askelmerkit tulevaisuuden suuntaviivoista rakenteellisten toimenpiteiden toteuttamiseksi. Viime hallituskauden poukkoileva ja arvaamaton toiminta aiheuttaa levottomuutta koulutuskentässä. Uudelta hallitukselta toivotaan selkeä linjaus ja toimintatavat koulutuksen järjestäjäkentän vakiinnuttamiseksi, jotta koulutuksen järjestäjät pääsevät keskittymään ydintehtävään eli koulutuksen ja oppimisympäristöjen kehittämiseen. Ammatit ja niiden osaamisvaatimukset muuttuvat jatkuvasti. Digitalisaatio, lisääntyvä automaatio ja robotisaatio edellyttävät vahvaa koulutuksen ja oppimisympäristöjen kehittämistä jatkossa. (Lahden henkilökohtainen tiedonanto 12.5.2015.)

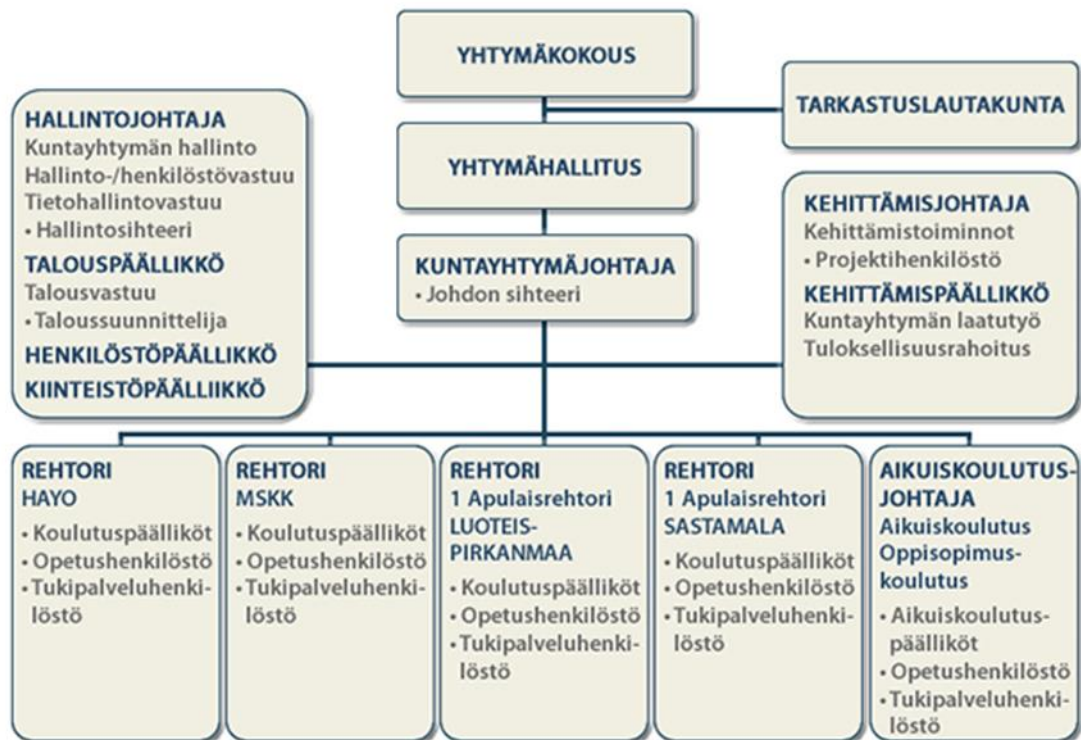
4.4 Laajentunut Sastamalan koulutuskuntayhtymä

Sastamalan koulutuskuntayhtymän perussopimuksessa koulutuskuntayhtymän tehtävästä todetaan, että se toimii läheisyysperiaatteella, jolloin opetus järjestetään lähellä opiskelijaa ja koulutus suunnataan alueen yritysten ja muiden organisaatioiden työvoimatarpeen tyydyttämiseksi. Tämä onkin ollut yhtenä toteutettujen fuusioiden vahvana lähtökohtana. Koulutuskuntayhtymän tehtävä on ylläpitää, kehittää ja järjestää peruskoulutuksen jälkeen annettavaa toisen tai kolmannen asteen koulutusta, kursseja, aikuiskoulutusta ja oppisopimuskoulutusta. Kuntayhtymä ylläpitää Vammalan ammattikoulua, Tyrvään käsi- ja taideteollisuusoppilaitosta, Karkun kotitalous- ja sosiaalialan oppilaitosta, Huittisten ammatti- ja yrittäjäopistoa, Mäntän seudun koulutuskeskusta, Ikaalisten käsi- ja taideteollisuusoppilaitosta, Ikaalisten kauppaoppi-
laitosta, Ammatti-instituutti Iisakkia sekä aikuiskoulutusosastoa ja oppisopimustoi-

mistoa ja tarjoaa yleissivistävää koulutusta. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän perussopimus 2014, 3 §.)

Opetus- ja kulttuuriministeriön Sastamalan koulutuskuntayhtymälle vuodelle 2014 vahvistaman koulutuksen järjestämisluvan (dnro 197/531/2013) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen vuotuinen kokonaisopiskelijamäärä on enintään 3055 opiskelijaa. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvan (dnro 188/531/2013) mukainen valtionosuuden perusteena käytettävä opiskelijatyövuosien vuotuinen vähimmäismäärä on 151 ja oppisopimusten vuotuinen vähimmäismäärä 273. Näiden lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt esitetyn mukaisesti aikuislukiokoulutuksen (OKM/13/532/2013) ja taiteen perusopetuksen (OKM/12/532/2013) järjestämisluvat sekä kansalaisopiston ylläpitämisluvan (OKM/11/532/2013). (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2013.)

Sastamalan koulutuskuntayhtymään kuuluvien oppilaitosten koulutustehtävänä on tarjota kulttuuri-, yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon, luonnontieteiden, tekniikan ja liikenteen, luonnonvara- ja ympäristö-, sosiaali-, terveys-, liikunta-, matkailu-, ravitsemis- ja talousalojen perus- ja täydennyskoulutusta sekä toimia kyseisiä aloja tukevana palvelu- ja kehittämistehtävään erikoistuneena toimijana. Oppilaitoksilla on omat koulutus- ja toimialojen erilaisuudesta ja työelämästä syntyneet toimintakulttuurit. Laajentuneen koulutuskuntayhtymän liikevaihto vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan on noin 40 miljoonaa euroa. Koulutuskuntayhtymässä työskentelee yhteensä noin 650 henkilöä, joista opetushenkilöstön osuus on noin 75 %. Tulosalueita Sastamalan koulutuskuntayhtymässä on kahdeksan: Kuntayhtymäjohto, Huittisten ammatti- ja yrittäjäopisto, Luoteis-Pirkanmaan oppilaitokset, Mäntän seudun koulutuskeskus, Sastamalan oppilaitokset, Aikuis- ja oppisopimuskoulutus, Kuntayhtymän hallinto ja Kehittämistoiminnot. Laajentuneen Sastamalan koulutuskuntayhtymän organisaatiokaavio on esitetty kuviossa 6. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2014.)



Kuvio 6. Sastamalan koulutuskuntayhtymän organisaatiokaavio (Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2014).

Luottamushenkilöorganisaatio muuttui fuusion myötä ja ylintä päätösvaltaa Sastamalan koulutuskuntayhtymässä käyttää yhtymäkokous, johon kukin jäsenkunta valitsee yhden yhtymäkokousedustajan ja hänelle henkilökohtaisen varaedustajan. Edustajien toimikauden pituus on yksi vaalikausi, ensimmäistä vaalikautta lukuun ottamatta, jolloin toimikausi on kolme vuotta. Yhtymäkokousedustajan lisäksi jäsenkunnan kuntajohtajalla on oikeus osallistua yhtymäkokoukseen. Jäsenkuntien äänivallan perusteena käytetään vuosien 2010 - 2012 opiskelijamäärien keskiarvoa (70 %), jakautuen ammatillinen perusopetus 70 % ja oppisopimus 30 %, sekä nettovarallisuuteen 31.12.2012 perustuvaa laskennallista peruspääomaosuutta (30 %). Äänivallan kokonaismäärä on 100. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän perussopimus 2014, 4 § ja 5 §.)

Yhtymähallituksen koko on laajentuneessa Sastamalan koulutuskuntayhtymässä melko suuri ja siihen kuuluu 18 jäsentä, joilla jokaisella on henkilökohtaiset varajäsenet. Vaalikaudeksi valittavia jäseniä on eri kunnista seuraavasti: Huittinen 2, Hämeenkyrö 2, Ikaalinen 2, Keuruu 1, Mänttä-Vilppula 2, Nokia 1, Parkano 1, Punka-

laidun 1 ja Sastamala 4. Lisäksi kaksi jäsentä valitaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan vuorotteluperiaatteella Juupajoelta, Kihniöltä, Multialta tai Ruovedeltä sekä varajäsenet eri kunnista kuin varsinaiset jäsenet. Ensimmäisellä vaalikaudella toimikauden pituus on kolme vuotta. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän perussopimus 2014, 10 §.)

4.5 Hyötynäkökulmia ja omia johtopäätöksiä

Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhteistyön tiivistäminen nähtiin aitona ja luottamusta herättävänä vaihtoehtona. Kuntayhtymien välillä vallitseva aito luottamus oli toimiva pohja yhteistyön rakentamiselle, mikä helpotti ja nopeutti käytyjä neuvotteluja ja fuusioprosessia. Sastamalan koulutuskuntayhtymä oli toteuttanut yhteistyössä Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän kanssa niin sanottua syvenevän yhteistyömallia jo vuodesta 2006 alkaen. Neuvotteluja oli käyty luottamushenkilöiden yhteisten tapaamisten ja seminaarien kautta, myös koulutuskuntayhtymien johtoryhmät olivat kokoontuneet säännöllisesti vuosittain. Tämän lisäksi kuntayhtymät olivat yhteistyössä valmistelleet ja hakeneet useita ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeita.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän jäsenkuntien edustajat olivat vuodesta 2009 asti käyneet kuntayhtymien yhdistämiseen tähtääviä neuvotteluja. Keskeisenä tavoitteena oli ollut ja on edelleen varmistaa entistä vahvempi rakenteellinen ja taloudellinen perusta ammatillisen koulutuksen järjestämiselle. Tärkeänä periaatteena ja fuusion hyötynä on seudullinen päätöksenteko, vahva yrittäjäyhteistyö ja nopea reagointi alueen työelämän henkilöstötarpeisiin. Ammatillisella koulutuksella on merkittävä rooli elinkeinopolitiikassa ja aluekehityksessä, koska puolet työvoiman kysynnästä kohdistuu toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Sastamalan koulutuskuntayhtymän fuusioiden taustalla on ollut myös jäsenkuntien halu turvata seutukunnan nuorisolle koulunkäyntimahdollisuus lähellä kotia ja näin vastata syrjäytymisen ehkäisyyn. Pelkän perusasteen koulutuksen käyneillä on vaarana syrjäytyminen työmarkkinoilta.

Toteutettujen fuusioiden jälkeen Sastamalan koulutuskuntayhtymä on taloudellisesti ja toiminnallisesti vahva monialainen 13. suurin toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjä. Monialaisella koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus tarjota opiskelijoille vaihtoehtoja, jos todetaan, että alkuperäinen opiskeluala ei ole sopiva. Laajentuneella Sastamalan koulutuskuntayhtymällä on vahvempi selkäranka toiminnallisesti ja taloudellisesti muun muassa tulevaisuuden oppimisympäristöjen kehittämisessä sekä koulutuksen järjestämislupia haettaessa. (Lahden henkilökohtainen tiedonanto 12.5.2015.)

Uusien koulutusalojen järjestämisluvat ovat mahdollistaneet koulutuksen tarjoamisen sellaisillekin alueille, joissa kyseisen alan järjestämislupaa ei ennen fuusiota ollut. Näin pystytään turvaamaan ammattitaitoisen työvoiman saatavuus seutukunnan yritys- ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Esimerkkeinä kuntayhtymäjohtaja Lahti nostaa esiin LVI-alan koulutuksen aloittamisen Kokemäellä sekä lähihoitajakoulutuksen aloittamisen Mänttä-Vilppulassa ja Parkanossa. Fuusioituminen mahdollistaa myös koulutuksen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen ja päällekkäisyyksien karsimisen. (Lahden henkilökohtainen tiedonanto 12.5.2015.)

Sastamalan koulutuskuntayhtymä on myös merkittävä kehittämis- ja hanketoiminnastaan tunnettu aluekehittäjä, jolla on vahva aikuiskoulutus- ja oppisopimustoiminta alueensa työelämän tarpeisiin. Tämän lisäksi Sastamalan koulutuskuntayhtymä on laajentunut yleissivistävän ja vapaansivistystyön koulutuksen palveluntarjoajaksi viimeisimmän fuusion kautta.

Laajalla alueella toimivassa Sastamalan koulutuskuntayhtymässä on nähty hyväksi toteutettava tulosaluemalli, joka mahdollistaa ”kasvullisen johtajuuden”. Organisaation yhtenäisyyden tavoitteesta huolimatta ovat oppilaitokset säilyttäneet omat nimensä sekä omat brändinsä ja näin ovat oppilaitosten koulutus- ja toimialojen erilaisuudesta ja työelämästä syntyneet toimintakulttuurit säilyneet.

Hallituksen 2011–2015 rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti toisen asteen koulutuksen (lukio sekä ammatillinen perus- ja lisäkoulutus) kehittämistoimilla pyrittiin noin 260 miljoonan euron lisävähennykseen koulutuksen järjestäjien kokonaisrahoituksessa vuoteen 2017 mennessä. Tähän liittyi valmistelussa ollut ammatillisen kou-

lutuksen rahoitusjärjestelmän uudistus. Vuosien 2012–2014 kehysriihien ja opetus- ja kulttuuriministeriön säästöpäätöksiin perustuen on koulutuksen järjestäjien rahoitus vähentynyt merkittävästi vuosien 2013–2015 aikana, vaikka toisen asteen koulutukseen suunnitellut rahoituslait hylättiin eduskuntakäsittelyssä 13.3. ja 14.3.2015. Viime vaalikaudella opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta leikattiin noin 13 prosenttia. Ammatillisen koulutuksen osalta ovat valtionosuuksien leikkaukset vuosina 2014–2015 olleet 31,8 prosenttia. Nämä jo tehdyt säästöpäätökset vaikuttavat myös vuosien 2016–2017 rahoitukseen ja vaikuttanevat osaltaan koulutuksen järjestäjien yhteistyön tiivistämiseen.

Suurin syy rakennepaketin kaatumiseen lienee vajavaisesti valmisteltu lakiesitys. Uusien järjestämislupien hakemiseen syksyllä 2015 liittyi liian paljon avoimia kysymyksiä, koska uusien haettavien järjestämislupien kriteerit eivät olleet selkeät ja yksiselitteiset. Tämä olisi heikentänyt järjestämislupien hakemiseen ja arviointiin liittyvää läpinäkyvyyttä ja tasa-arvoisuutta koulutuksen järjestäjien välillä. Järjestämislupien myöntämisestä olisi pitänyt olla selkeämmät säädökset, jotta luvan hakijat olisivat pystyneet arvioimaan luvan myöntämisen todellisia edellytyksiä.

Rahoituksen uudistaminen herätti myös monia kysymyksiä. Nykyisenä rahoitusmallina on yksikköhintajärjestelmä, jonka perustana on ministeriön myöntämä järjestämisluvan mukainen opiskelijamäärä, joka on vakaa ja ennakoitava. Uusi malli oli suhteellinen tuloksellisuuteen perustuva järjestelmä, joka oli mm. riippuvainen toisen koulutuksen järjestäjien toiminnan volyyminä. Uuden rahoitusmallin tavoitteet; ennakoitavuus, läpinäkyvyys ja selkeys eivät koulutuksen osalta ehkä olisi toteutuneet. Ehdotettu rahoitusmalli vaikutti monimutkaiselta ja vaikeaselkoiselta. Kustannusperusteisen rahoituksen muuttaminen talousarvioperusteiseksi olisi vaikeuttanut koulutuksen järjestäjien rahoituksen ennakoitavuutta.

Viestit lakiesitysten kaatumisten vaikutuksista 260 miljoonan euron leikkausten kohdaloihin vaihtelevat. Toistaiseksi ei ole mitään syytä olettaa, että säästöt peruuntuisivat seuraavalla hallituskaudella. Todennäköistä on, että uusi hallitus käynnistää toisen asteen koulutuksen rahoituksen ja rakenteiden kokonaisuudistuksen. Mitä se pitää sisällään ja kuinka suuria säästöjä tavoitellaan jää nähtäväksi. Kannustaako tuleva rahoitusjärjestelmä koulutuksen järjestäjiä suuntaamaan toimintaansa yritys- ja elin-

keinoelämän sekä opiskelijoiden kysynnän mukaan, entä palkitseeko se koulutuksen järjestäjiä tuloksellisuudesta? Tukeeko se nykyisten oppilaitosrakenteiden uudistamista taaten koulutuksen saavutettavuuden ja syrjäytymisen ehkäisyn?

Nouseeko tulevalla hallituskaudella koulutuspoliittiseen keskusteluun nuorten oppisopimuskoulutus 2+1 -mallin muodossa, jossa oppilaitosmuotoinen ja oppisopimuskoulutus vuorottelevat. Otetaanko keskusteluun ympärivuotinen koulutus, digitaalisuuden tuomat mahdollisuudet ja joustava ammattiopistokokeilu? Vahvistetaanko kampushankkeita perusopetuksen, lukio-, ammatillisen ja korkeakouluopetuksen koamisella samoihin tiloihin yhteisten oppimisympäristöjen ja laiteinvestointien mahdollistamiseksi?

Entä saako maakuntamalli kannatusta ja onko sillä mahdollisuus saavuttaa säästöjä? Pystyisikö maakunnallinen yksi toimintamalli vastaamaan yritys ja -elinkeinoelämän edellyttämään joustavaan, tehokkuutta ja tuloksia edellyttämään koulutustarpeeseen? Nämä kysymykset jäävät odottamaan ja toivottavasti saavat vastaukset tulevalla hallituskaudella.

Opinnäytetyön aiheen valinta oli hyvin ajankohtainen, koska ammatillisen koulutuksen kentässä ovat ammatillisen koulutuksen järjestäjät vähentyneet fuusioiden ja yhteenliittymien kautta vuosien 2006–2014 aikana 45 koulutuksen järjestäjällä. Aihe liittyi hyvin kiinteästi omaan työhöni koulutuskuntayhtymän johdon sihteerinä. Työtehtäviini liittyi useiden empiriaosuudessa käsiteltyjen kokousten dokumenttien valmistelu ja kokouksiin osallistuminen. Työssä haasteeksi nousi oma henkilökohtainen osallisuuteni ja tunneperäinen asennoituminen opinnäytetyön aiheeseen, mikä näyttyi aiheen lähestymistavassa sekä käsittelynäkökulmissa. Aihetta olin prosessoinut jo pidemmän aikaa opintojen edetessä eri opintojaksojen toteutusten yhteydessä.

Opinnäytetyö antoi vastaukset asetettuihin kysymyksiin. Fuusioiden syyt niin normi- ja informaatio-ohjauksen kautta syntyneet kuin koulutuksen järjestäjien toiminnallisesta näkökulmasta esitettynä oli työssä saatu selvitettyä. Fuusiosta saadut hyödyt oli näkemykseni mukaan tuotu kattavasti esiin Sastamalan koulutuskuntayhtymän johtajan haastattelun vahvistamana. Asioita oli käsitelty sekä koulutuksen järjestäjän, opiskelijoiden että yritys- ja elinkeinoelämän kannalta ja nämä huomioiden. Konk-

reettisiä kehittämisen kohteita, joihin koulutuksen järjestäjä itse pystyisi vaikuttamaan, ei tutkimuksessa noussut esiin, mutta itse fuusioprosessi mallinnettiin selvitystyön pohjalta prosessikaavion muotoon. Toivon, että fuusioprosessikaaviota hyödyntävät myös muut koulutuksen järjestäjät tulevissa fuusioissaan, sillä uskon niitä uuden hallitusohjelman tuovan mukanaan. Niin kuin opinnäytetyöstäni on käynyt ilmi, on fuusioprosessi iso työ, mutta kun askelmerkit ovat selvät, on toteutus huomattavasti helpompaa.

Opinnäytetyö saavutti mielestäni sille asetetut tavoitteet. Työ liittyi vahvasti työelämään sekä opiskeltavaan alaan ja on tukenut minun ammatillista kasvuani. Mielenkiintoisena ja tarpeellisena jatkotutkimusaiheena itse fuusioon liittyen näen fuusioprosessista syntyvien ja siihen liittyvien dokumenttien ja sopimusten yksityiskohtaisen tarkastelun ja mallintamisen. Tarpeelliseksi näkisin sopimusoikeudellisesta näkökulmasta laaditun ohjeistuksen koulutuksen järjestäjille fuusion edellyttämien sopimusten laadintaan.

5 YHTEENVETO

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon tiivistämisen taustalla on ollut vahvat valtiovallan linjaukset säästötavoitteiden tuomille rakenneuudistuksille tavoitteena rakenteellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti vahva monialainen koulutuksen järjestäjä. Ammattiopistostrategian päätavoitteena oli riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan muodostaminen ammatillisen koulutuksen järjestämiselle eri alueilla ja eri alojen koulutuksessa sekä koulutuksen vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisääminen. Strategian toteuttaminen edellytti ammatillisen koulutuksen järjestäjien organisoitumista alueellisina tai muutoin vahvoina järjestäjäkokonaisuuksina, ammattiopistoina. Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä on ammattiopistostrategian mukaisesti pyritty muodostama alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut, kehittämistoiminnot ja opetusyksiköt. Opetusministeriö esitti ns. vauhdittamiskirjeissään vuosina 2006, 2007 ja 2009 ammatillisen koulutuksen järjestäjille suosituksia

ammattillisen koulutuksen järjestäjätieverkon kokoamiseksi ja Paras-hankkeen edellyttämän 50.000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi.

Toisen asteen ammattillisen koulutuksen järjestäjätieverkon tiivistämiseen vaikuttivat myös hallitusohjelman toimintalinja rakenteellisista toimista kestävyysvajeen supistamiseksi. Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistamisen kehittämisen kohteita olivat työn ja yrittämisen kilpailukyvyyn edistäminen sekä työurien pidentäminen. Keinoina tämän saavuttamiseksi esitettiin koulutuksen ja tutkimuksen rakenteiden ja rahoituksen uudistamista pitäen sisällään muun muassa ammattillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän ja rakenteiden uudistamisen. Myös koulutus- ja tutkimuspolitiikan keinoina kehittämissuunnitelmassa korostettiin koulutusjärjestelmän rakenteiden ja tehokkuuden parantamista sekä koulutustarjonnan suuntaamista, jotta työvoiman riittävyys aloittain ja alueittain turvataan.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan vauhdittamishankkeen aikana toteutetut rakennejärjestelyt olivat tavoitteiden mukaisia, mutta suositustyyppisellä informaatio-ohjauksella ei ollut saavutettu koulutuksen järjestäjäverkkoa, joka pystyisi tehokkaasti ja taloudellisesti vastaamaan koulutuksen kysyntään ja työelämän tarpeisiin. Alueellisesti vahvan koulutuksen järjestäjäverkoston muodostaminen edellytti opetus- ja kulttuuriministeriöltä tarkastusviraston mukaan velvoittavampaa koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa ohjausta.

Niinpä hallitus päätti toisen asteen koulutuksen rakenteellisen uudistuksen toimeenpanosta lakiesityksineen marraskuussa 2013. Uudistuksen tarkoituksena oli muodostaa ammattillisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti vahva koko toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkko. Vahvoihin toisen asteen koulutuksen järjestäjiin perustuva koulutuksen järjestäjäverkkoa koskevan uudistuksen piti tulla voimaan 1.1.2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammattillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammattillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta annettiin joulukuussa 2014 ja lainsäädäntöä piti soveltaa 1.1.2017 alkaen. Hallituksen esitykset rakennepaketista kuitenkin hylättiin hallituskauden viime metreillä maaliskuussa 2015.

Sastamalan koulutuskuntayhtymä on toiminut aktiivisesti ammattiopistostrategian sekä muiden hallitusohjelmiin sisältyvien koulutuspoliittisten linjausten mukaisesti. Nyt toteutettujen fuusioiden jälkeen Sastamalan koulutuskuntayhtymä on taloudellisesti ja toiminnallisesti vahva monialainen 13. suurin toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjä. Tämän lisäksi Sastamalan koulutuskuntayhtymä on laajentunut myös yleissivistävän ja vapaansivistystyön koulutuksen palveluntarjoajaksi viimeisimmän fuusion kautta. Laajentuneen Sastamalan koulutuskuntayhtymän toiminta-alueena on Lounais- ja Luoteis-Pirkanmaa sekä Kaakkois-Satakunta.

Selvitystyön perusteella voidaan fuusion hyödyiksi todeta laajentuneen koulutuskuntayhtymän vahvempi rakenteellinen, toiminnallinen ja taloudellinen pohja laajalle koulustarjonnalle, koulutuksen järjestämislupien hakemiselle sekä oppimisympäristöjen kehittämiseksi. Tämän lisäksi laajentumisen myötä on turvattu seutukunnan nuorisolle koulunkäyntimahdollisuus lähellä kotia ja samalla pystytty vastaamaan syrjäytymisen ehkäisyyn. Vahva koulutuskuntayhtymä pystyy myös paremmin turvaamaan ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden seutukunnan yritys- ja elinkeinonelämän tarpeisiin.

Konkreettisia fuusioprosessiin kohdistuvia kehittämisen kohteita, joihin koulutuksen järjestäjä itse pystyisi vaikuttamaan, ei selvityksessä varsinaisesti noussut esiin. Tähän saattaa vaikuttaa suhteellisen lyhyen ajan sisällä kuntayhtymässä toteutetut fuusiot ja niistä syntyneet toimivat käytänteet prosessin läpi viemiseen.

Selvitystyön tuotoksena esitetyssä fuusioprosessikaaviossa mallinnettiin Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioprosessi. Prosessissa olevat toimijat ja heidän osuutensa prosessin läpiviemisessä on kuvattu yleisellä tasolla. Fuusioprosessikaavio sekä selvityksessä esiin nousseet hyötynäkökulmat ovat fuusiota suunnittelevien organisaatioiden hyödynnettävissä päätöksenteossa ja fuusion johtamisessa sekä toimeenpanossa. Sastamalan koulutuskuntayhtymälle prosessikaavio toimii työkaluna mahdollisissa tulevilla fuusioilla taaten laadukkaan fuusioprosessin toteutuksen.

6 TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ

Toisen asteen koulutuksen rakenneuudistuksen hengessä Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallitus on käytyjen neuvottelujen pohjalta hyväksynyt ylläpitämänsä Petäjä-opiston toiminnan laajentamisen Karvian kuntaan kokouksessaan 26.11.2014. Yhtymähallitus on päättänyt hakea opetus- ja kulttuuriministeriöltä muutosta Petäjä-opiston ylläpitämislupaun 1.1.2016 alkaen siten, että se koskee myös Karvian kuntaa. Karvian kunta ja Jalasjärven kunta ovat irtisanoneet kansalaisopistotoimintaa koskevan sopimuksen päättymään 31.7.2015. Nykyisen ylläpitoluvan mukaan Petäjä-opisto voi järjestää kansalaisopisto-opetusta Kihniössä, Parkanossa ja Kankaanpäässä sekä sopimuskunnissa Honkajoki ja Pomarkku. Petäjä-opisto on osa Sastamalan koulutuskuntayhtymän yleissivistävää yksikköä. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 26.11.2014, 207 §.)

Järjestämisverkkoa ja -lupia koskevan hallituksen esityksen hylkäämisestä huolimatta on vähenevien resurssien ja kasvavien haasteiden myötä keskityttävä toiminnan laatuun ja koulutuksen oikea-aikaiseen ja taloudelliseen kohdentamiseen. Sastamalan koulutuskuntayhtymän toiminta-alueella toimii useita lukioita. Lukiot ovat opiskelijamäärältään pienehköjä ja tarvitsevat yhä enenevässä määrin lisärahoitusta kunnilta. Ikäluokkien pienentyessä taloudelliset ja toiminnalliset haasteet kasvavat ja tässä tilanteessa voimavarojen yhdistäminen ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen osalta voisi tuoda tehokkuutta ja samalla luoda edellytykset koulutuksen turvaamiseksi toiminta-alueella. Molempia koulutusmuotoja tarvitaan myös tulevaisuudessa. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 29.4.2014, 78 §.)

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallitus päätti kokouksessaan 29.4.2014 esittää Sastamalan koulutuskuntayhtymän jäsenkunnille, että ne nimeäisivät 2-3 edustajaa työryhmään, jonka tehtävänä olisi selvittää edellytykset siirtää Sastamalan koulutuskuntayhtymän toiminta-alueen lukiotoiminta ja kansalaisopistotoiminta Sastamalan koulutuskuntayhtymään. Työryhmän neuvotteluissa 13.6.2014 ja 12.8.2014 sovittiin selvityksen tekeminen siitä, onko Sastamalan koulutuskuntayhtymän toiminta-alueen lukioiden ja vapaan sivistystyön oppilaitosten siirtäminen osaksi Sastamalan koulutuskuntayhtymää taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukais-

ta. (Saskyn toiminta-alueen koulutusyhteistyön tiivistämiselvityksen suunnittelupalaverien pöytäkirjat 13.6.2014 ja 12.8.2014; Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 29.4.2014, 78 §.)

Pirkanmaan liitto ja osa Sastamalan koulutuskuntayhtymän jäsenkunnista toteuttivat toisen asteen koulutuksen kehittämisprojektin 1.9.2014 – 30.4.2015 maakunnan kehittämisrahan turvin. Tavoitteena oli kehittää toisen asteen koulutusta kokonaisuutena ja selvittää ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja vapaan sivistystyön yhteistyömahdollisuuksia. Mukana selvityksessä olivat Hämeenkyrö, Ikaalinen, Juupajoki, Keuruu, Kihniö, Mänttä-Vilppula, Parkano, Punkalaidun, Ruovesi ja Sastamala. Selvitysmiehenä toimi Pirkanmaan liiton hallintojohtaja osa-aikaisesti oman virkansa ohella. (Pikkuaho 2015, 5.)

Selvitystyön yhtenä lähtökohtana olivat hallituksen suunnitelmat toisen asteen koulutuksen mittavat lakimuutokset, mutta koska suunnitellut lakiesitykset hylättiin, jäivät nykyinen rahoitusjärjestelmä ja järjestämisluvat voimaan. Tästä johtuen lukio- ja ammatillisen koulutuksen laaja-alainen yhdistäminen Sastamalan koulutuskuntayhtymän toiminta-alueella ei selvityksen mukaan ole tässä vaiheessa taloudellisesti kannattavaa, koska nykyainsäädäntö ei tue suurien järjestäjäkokonaisuuksien muodostamista. Nykyisen rahoituslain mukaisesti koulutuksen järjestäjä ei saa korotettua valtionosuutta lukiokoulutukseen (ns. pienten lukioiden tuki), jos sen lukiokoulutuksessa olevien nuorten opiskelijoiden kokonaismäärä ylittää 200 opiskelijaa. Tämä koskee myös toisessa kunnassa olevaa lukiokoulutusta, vaikka siinä toimipisteessä olisikin alle 200 oppilasta. (Pikkuaho 2015, 23; Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1766/2009, 1 §.)

Selvitystyön loppuraportissa todetaan, että ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja vapaan sivistystyön yhteistyötä on todennäköisesti syvennettävä tulevaisuudessa. Selvityksessä esitettiin toivomus, että tulevat koulutuksen rahoitusratkaisut mahdollistaisivat lainsäädännön puolesta yhteisen organisaation perustamisen koko toisen asteen koulutussektorille Sastamalan koulutuskuntayhtymän toiminta-alueella. (Pikkuaho 2015, 25.)

Selvitystyön pohjalta käynnistivät Sastamalan koulutuskuntayhtymä ja Ruoveden kunta yhteistyöneuvottelut Ruoveden lukion siirtymisestä osaksi Sastamalan koulutuskuntayhtymää. Ruoveden kunta haluaa turvata lukiokoulutuksen säilymisen oman kunnan alueella ja näkee ratsastuspainotteisen lukio-opetuksen turvaamisen onnistuvan parhaiten siirtämällä lukiokoulutus Sastamalan koulutuskuntayhtymän hallinnoimaksi. Ruoveden kunnanvaltuusto päätti kokouksessaan 25.5.2015 yksimielisesti, että Ruoveden kunta hakee opetus- ja kulttuuriministeriöltä lukiokoulutuksen järjestämisluvan peruuttamista sillä ehdolla, että Sastamalan koulutuskuntayhtymälle myönnetään 1.1.2016 alkaen lukiokoulutuksen järjestämislupa Ruoveden kunnassa. (Pikkuaho 2015, 24; Ruoveden kunnanvaltuuston pöytäkirja 25.5.2015, 24 §.)

Ruoveden lukion fuusion jälkeen on Sastamalan koulutuskuntayhtymällä kaikkien koulutusmuotojen järjestämislupa, kun kuntayhtymän järjestämislupaan liitetään lukiotoiminnan järjestämislupa jo olemassa olevan aikuislukiokoulutuksen järjestämisluvan lisäksi. Tämän jälkeen voidaan todeta, että Sastamalan koulutuskuntayhtymä on merkittävä toisen asteen koulutuksen järjestäjä eikä vain toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjä, vaikkakin kuntayhtymän ydintehtävä on kirkas - sen tehtävä on varmistaa ammattitaitoisen työvoiman saatavuus toiminta-alueensa yritys- ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

LÄHTEET

Anttila, P. 2006. Tutkiva toiminta ja ilmaisu, teos, tekeminen. 2.uud.p. Hamina: AKATIIMI Oy.

HE 306/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. uud. p. Helsinki: Tammi.

Koulutus ja tutkimus 2003-2008. Kehittämissuunnitelma. 2004. Helsinki: Opetusministeriö. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2004/liitteet/opm_190_opm06.pdf?lang=fi

Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma. 2012. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1. Viitattu 24.1.2015. Saatavissa <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/okm01.pdf?lang=fi>

Kuntalaki. 1995. L 17.3.1995/365 muutoksineen.

Kuntien välinen neuvottelu Sastamalan koulutuskuntayhtymän toimielinten mandaattijaosta, pöytäkirja, 4.11.2013.

Lahti, A. 2015. Kuntayhtymäjohtaja, Sastamalan koulutuskuntayhtymä. Sastamala. Haastattelu 12.5.2015. Haastattelijana Riitta Rautanen. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Lahtinen, M. & Lankinen, T. 2013. Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma.

Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. 1998. L 21.8.1998/631 muutoksineen.

Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta. 1998. L. 21.8.1998/630 muutoksineen.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. 2007. L 9.2.2007/169.

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän lausunto 31.12.2009.

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän www-sivut. 2015. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://www.lpkky.fi/>

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 25.10.2012. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa http://www.lpkky.fi/dynamic/1/view_attachment/yh10_12.pdf?id=196

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 24.1.2013.
Viitattu 21.2.2015. Saatavissa
http://www.lpkky.fi/dynamic/1/view_attachment/13yh_1.pdf?id=212

Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän yhtymäkokouksen pöytäkirja 29.7.2013,
22 §. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa
http://www.lpkky.fi/dynamic/1/view_attachment/13yk_2.pdf?id=226

Nyysölä, K. 2013. Koulutuksen ohjaus. Näkökulmia koulutuksen ohjausjärjestelmiin, tietoperustaisuuteen ja valintoihin. Helsinki: Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2013:12.

Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. 2002. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston ohjelmajohtamisen simulointihankkeen raportti 15.10.2002. Viitattu 22.5.2015. Saatavissa
http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/29532/29531_fi.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013. Kansalaisopiston ylläpitämislupa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013. Koulutuksen järjestämislupa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013. Koulutuksen järjestämislupa, taiteen perusopetus.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013. Lukiokoulutuksen järjestämislupa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2006. Ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon koostamisen vauhdittamishanke. Dnro 1/502/2006. Viitattu 12.2.2015. Saatavissa
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/lo_makkeet_ja_paeaoetokset/asiakirjat/Vauhdittamishankekirje.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2007. Ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon koostamisen vauhdittamishanke – Opetusministeriön suositukset järjestäjätieverkon kehittämiseksi. Dnro 9/502/2007. Viitattu 12.2.2015. Saatavissa
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/lo_makkeet_ja_paeaoetokset/asiakirjat/jarjestajaverkko_suosituksset_18102007.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2009. Ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon koostamisen vauhdittamishanke – Opetusministeriön suositukset järjestäjätieverkon kehittämiseksi. Dnro 5/500/2009. Viitattu 20.2.2015. Saatavissa
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/lo_makkeet_ja_paeaoetokset/asiakirjat/jarjestajaverkko_suosituksset_020409.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2011. Ammatillisen koulutuksen palvelukyvyyn ja rakenteellisen kehittämisen edistäminen. Dnro 1/500/2011. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/lo_makkeet_ja_paeaoetokset/asiakirjat/Vauhtihankkeen_jatkotoimenpiteet31032011.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2014. Suuntaviivat toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenteelliseksi uudistamiseksi, luonnos 13.6.2014.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 2011. Valtioneuvosto. Viitattu 24.1.2015. Saatavissa <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>

Pikkuaho, P. 2015. Selvitys koulutusyhteistyön tiivistämisestä SASKY:n toiminta-alueella. Loppuraportti 3.5.2015. Tampere: Pirkanmaan liitto.

Ruoveden kunnanvaltuuston pöytäkirja 25.5.2015. Viitattu 30.5.2015. Saatavissa <http://kunta.ruovesi.fi/dynastia/kokous/2015359-3.HTM>

Sallinen, S., Majoinen, K. & Salenius, M. (toim.). 2012. Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sastamalan koulutuskuntayhtymä. 2013. Sastamalan koulutuskuntayhtymän perussopimus.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioneuvottelutyöryhmän pöytäkirja 19.2.2013.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioneuvottelutyöryhmän pöytäkirja 6.3.2013.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymän fuusioneuvottelutyöryhmän pöytäkirja 3.4.2013.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän lausunto 31.12.2009.

Sastamalan koulutuskuntayhtymä. 2010. Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2009.

Sastamalan koulutuskuntayhtymä. 2011. Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2010.

Sastamalan koulutuskuntayhtymä. 2014. Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2013.

Sastamalan koulutuskuntayhtymä. 2015. Sastamalan koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2014.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän Petäjä-opiston ylläpitöluvan muutoshakemus 5.3.2015.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän www-sivut. 2014. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://www.sasky.fi>

Saskyn toiminta-alueen koulutusyhteistyön tiivistämiselvityksen suunnittelupalaveri 13.6.2014.

Saskyn toiminta-alueen koulutusyhteistyön tiivistämiselvityksen suunnittelupalaveri 12.8.2014.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 6.2.2013. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://sastamalakky.tjhosting.com/kokous/20131899-10.HTM>

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 2.5.2013. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://sastamalakky.tjhosting.com/kokous/20131907-13.HTM>

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 25.3.2013. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://sastamalakky.tjhosting.com/kokous/20131910-7.HTM>

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 29.8.2013. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://sastamalakky.tjhosting.com/kokous/20131920-13.HTM>

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 30.10.2013. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://sastamalakky.tjhosting.com/kokous/20131927-6.HTM>

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymävaltuuston pöytäkirja 13.6.2013. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://sastamalakky.tjhosting.com/kokous/20131918-11.HTM>

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymävaltuuston pöytäkirja 21.11.2013. Viitattu 21.2.2015. Saatavissa <http://sastamalakky.tjhosting.com/kokous/20131931-8.HTM>

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen pöytäkirja 26.11.2014. Viitattu 14.5.2015. Saatavissa <http://sastamalakky.tjhosting.com/kokous/20144037-5.HTM>

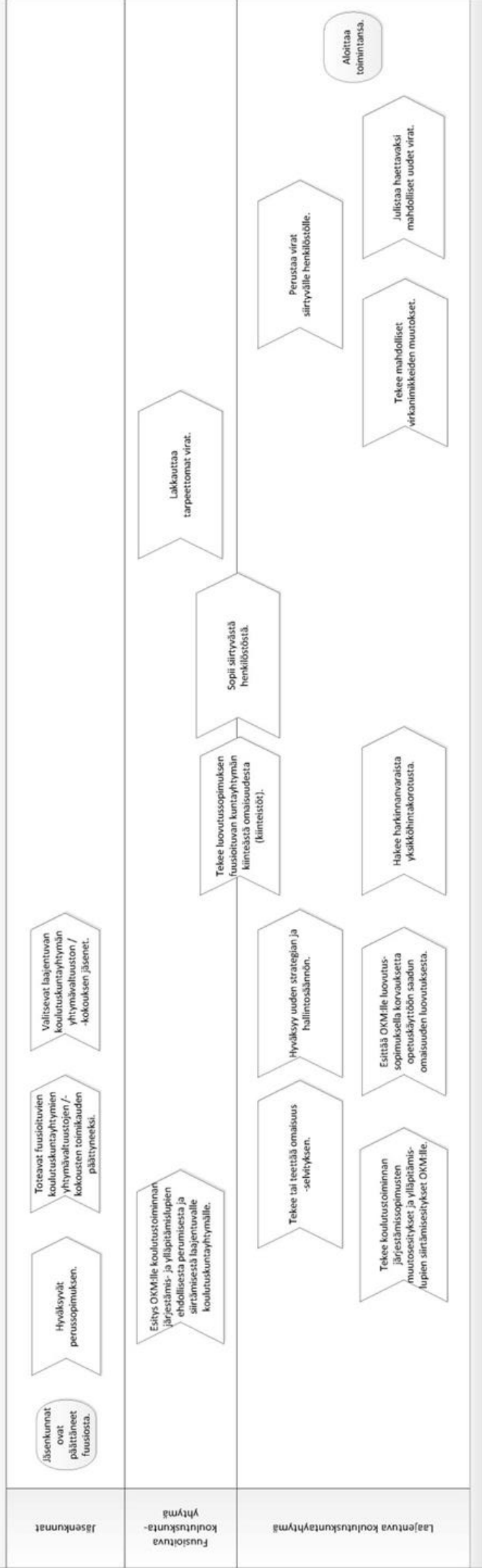
Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. 2011. Valtioneuvosto. Viitattu 24.1.2015. Saatavissa <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelman+strateginen+toimeenpanosuunnitelma/780ab6d0-00ec-4681-aa2a-4c6fc740783b>

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. 2009. 1766/2009.

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta. 2014. Valtioneuvosto. Viitattu 24.1.2015. Saatavissa

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/145135/Stubbin+hallituksen+ohjelma/fafd39bc-307c-4cde-8b4c-b97724cf24ef>

Fuusioprosessi



LIITE