

Pro Lukio ry

Opetus- ja kulttuuriministeriölle
kirjaamo@minedu.fi (pdf-muodossa)
verkko@minedu.fi (rtf-muodossa)

Pro Lukio ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lukiolain muuttamisesta (hanke OKM 096:00/2014) (diaari OKM/57/010/2014)

Arvoisa vastaanottaja,

Pro Lukio ry tarkastelee luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi lukiolain muuttamiseksi lukiokoulutuksen näkökulmasta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Pro Lukio ry pitää hyväksyttävänä tavoitetta tehostaa koulutusjärjestelmän toimintaa. Sen sijaan Pro Lukio ry asettaa suuria varaumia luonnokseen hallituksen esitykseksi.

Koulutuksen järjestäjäkentän harventaminen merkitsee myös oppilaitosverkoston harventamista

Esitys liittyy hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon kuuluvaan toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellinen uudistaminen ja rahoitusjärjestelmän uudistamiseen, jolla valtio tavoittelee 260 miljoonan euron säästöjä julkiseen talouteen ja 100,5 miljoonan euron säästöjä valtionosuuksiin vuodesta 2017 lähtien. Esityksen perustelujen mukaan hallitus arvioi saavansa lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon uudistamisella noin 69 miljoonan euron säästöt kokonaiskustannuksiin, josta valtionosuus on noin 18 miljoonaa euroa.

Hallitus pyrkii kokoamaan järjestäjäkenttää laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Toisin ja suoraan sanoen kyse on koulutuksen järjestäjien määrän vähentämisestä.

Järjestäjäkentän harventaminen merkitsee rahoitusleikkauksiin yhdistettynä myös oppilaitosverkoston harventamista ja koulutuksen saavutettavuuden heikkenemistä. Myös esityksen perusteluissa viitataan tähän, kun todetaan esityksen vähentävän tila- ja kiinteistökustannuksia. Vaikka koulutuksen järjestäjien määrä vähenisi reilusti, ei hallinnosta saada läheskään tarvittavia säästöjä. Tämä merkitsee lukioverkoston harventamista. Erityisesti paikkakunnilla, joissa lukio on ainoa toisen asteen oppilaitos, lukion lakkauttamisella on laajat seurausvaikutukset. Lukiokoulutuksen loppuminen heikentää niissä yhteisten opettajien poistumisen vuoksi perusopetuksen tasoa, vaikeuttaa yritysten sijoittumista paikkakunnalle ja on omiaan lisäämään nuorten syrjäytymisriskiä. Varsinkin viimeksi mainituilla voi olla taloudellisesti huomattaviakin kielteisiä vaikutuksia.

Lausunto perustuu puutteellisiin tietoihin

Esitys lakimuutokseksi sisältää vain hieman nykyistä lainsäädäntöä täsmällisemmät kuvaukset lukiokoulutuksen järjestämisluvan kriteereistä. Lain 3 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksessa säädetään koulutuksen järjestämisluvan hakemisesta, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista, järjestämisluvan kriteereistä ja niin edelleen. Tällä hetkellä ei ole tietoa valmisteltavan asetuksen sisällöstä, joten lausunnon antaminen perustuu hyvin puutteellisiin tietoihin. Ei ole tietoa, mitä esimerkiksi vahva koulutuksen järjestäjä ja riittävän suuri opiskelija- ja väestöpohja tarkoittavat. Emme pidä hyvänä hallintotapana tällaista menettelyä. Pidämmekin tärkeänä varata mahdollisuuden antaa uusi lausunto, kun valtioneuvoston asetusluonnos on olemassa.

Objektiivisuuden ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan osuus järjestämisluvista

Esityksen perustelujen mukaan lukiokoulutuksen järjestämisedellytysten arvioiminen perustuu etukäteen ilmoitettuihin kriteereihin, joiden täsmällinen muotoilu ei tällä hetkellä ole vielä tiedossa. Sen lisäksi järjestämisedellytysten arvioiminen perustuisi kokonaisuuden huomioon ottavaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys onkin tärkeä erityisesti alueilla, jossa lukiokoulutuksen järjestämisluvan epääminen johtaisi opiskelijoiden osalta pitkiin matkoihin kodin ja opiskelupaikan välillä. Lisäksi on huolellisesti arvioitava järjestämisverkon yhteys ja heijastusvaikutukset muuhun koulutukseen, kuten perusopetuksen aineenopetukseen sekä alueiden kokonaiselinoimaan. Toisaalta on epävarmaa, kuinka hakijat voivat luottaa siihen, että ratkaisut täyttävät yhdenvertaisuus- ja tasapuolisuusvaatimukset koko maassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kyseenalainen rajoittamaton harkintavalta

Esityksen mukaan luvan hakijalla ei olisi lakiin perustuvaa oikeutta lukiokoulutuksen järjestämisluvan saamiseen, vaikka luvan myöntämiselle säädetyt edellytykset täyttyisivät. Tämä tarkoittaa käytännössä, että opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi rajoittamaton harkintavalta päättää lukiokoulutuksen järjestämisluvista. Pidämme tätä erittäin kyseenalaisena ja muun muassa sekä kunnallisen autonomian että yksityisten koulutuksenjärjestäjien riippumattomuuden vastaisena toimintamallina, jota ei tule hyväksyä.

Suurten ja vahvojen koulutuksen järjestäjien myytti

Esityksessä tavoitellaan nykyistä vähäisempää määrää lukiokoulutuksen järjestäjiä, jotka olisivat perustelupapereiden mukaan suurempia ja niillä olisi näin ollen paremmat edellytykset turvata koulutuksen saatavuus koko maassa. Kuitenkaan koon ja taloudellisen tehokkuuden välillä ei ole lineaarista yhteyttä, sillä esimerkiksi uusimpien käytettävissä olevien tietojen eli lukiokoulutuksen vuoden 2013 kustannusraporttien mukaan keskimääräiset opiskelijakohtaiset kustannukset kasvavat, kun yksikkökooko kasvaa yli 400 opiskelijan. Onkin nähtävissä, että koulutuksen järjestäjien määrän vähentäminen ja koon kasvattaminen voi olla omiaan synnyttämään lisähallintoa ja –kustannuksia, mikä edelleen rahoitusleikkauksiin yhdistettynä johtaa oppilaitosverkoston rajuun karsimiseen.

Lukiokoulutuksen taloudellisuus

Esityksen perusteluissa todetaan, että koulutus tulisi kyetä järjestämään kustannustehokkaasti siihen kohdennettavan valtionrahoituksen turvin. Samanaikaisesti valtiovalta kuitenkin leikkaa lukiokoulutuksen valtionosuutta rajusti. Vuodelle 2014 leikkaus oli 4,2 % ja hallituksen esitys vuoden 2015 leikkaukseksi eduskunnalle on 6,6 %. Tämä merkitsee lukiokoulutuksen rahoituksen leikkaamista kahdessa vuodessa toistakymmentä prosenttia. Vaatimus koulutuksen järjestämisestä valtionosuuden turvin onkin kohtuuton, kun valtio itse osoittautuu epäluotettavaksi vetäytyessään rahoitusvastuustaan.

Lukiokoulutus on hyvin edullista ja tehokasta, sillä hallituksen talousarvioesityksen mukaan lukiokoulutusta lähinnä olevan yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon alan eli edullisimman ammatillisen koulutuksen yksikköhinta on vuonna 2015 jo noin 30 % lukiokoulutuksen yksikköhintaa korkeampi. Kun lukiokoulutuksen rahoituksesta puuttuu lähinnä vastaavaan vertailukohtaan verrattuna noin 150 miljoonaa euroa, on edellä mainitun lausuman merkitys hyvin kyseenalainen. Se

merkitsisi käytännössä lukioverkoston äärimmäisen rajua karsimista, mikä merkitsisi lukiokoulutuksen keskittymistä suuriin kaupunkeihin ja maakuntakeskuksiin. Se taas merkitsisi koulutuksen saavutettavuuden heikkenemistä ja olisi omiaan lisäämään syrjäytymisriskiä.

Aikataulu on keinotekoinen ja epärealistinen

Esityksen mukaan lakimuutos tulisi voimaan 1.1.2017. Ajankohta on kuitenkin toiminnallisesti keinotekoinen, sillä se on kesken oppilaitosten lukuvuotta. Aikataulu alkaa vaikuttaa muutenkin haasteelliselta, sillä tällä hetkellä ei ole tiedossa valtioneuvoston asetusta, joka kuvaa tarkemman hakumenettelyn ja järjestämislupakriteeristön. Valmisteluasiakirjoista ja kuulemistilaisuuksista selviää, että hallitus pyrkii tekemään päätöksen uusista järjestämisluvista kevään 2016 aikana ja luvat astuvat voimaan 1.1.2017. Tämä on aivan liian tiukka aikataulu koulutuksen järjestäjien, oppilaitosten ja opiskelijoiden kannalta. Luontevin ratkaisu on, että laki astuu voimaan seuraavan lukuvuoden alusta eli 1.8.2017, joka on myös toiminnallisesti toimiva ajankohta. Näin myös tarvittaessa myönnettävän määräaikaisen koulutuksen järjestämisluvan tulisi olla voimassa 31.7.2018 saakka.

Vaikutusten arviointi on vajavainen

Esityksen vaikutusten arviointi on erittäin puutteellista ja vajavaista. Esityksessä ei ole lainkaan arvioitu lukiokoulutuksen järjestäjäverkon muutoksia kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen. Samoin esityksestä eivät millään tavalla käy ilmi todelliset taloudelliset vaikutukset, jotka syntyvät järjestäjäverkon muutoksesta ja samanaikaisista rahoitusleikkauksista. Kun oppilaitosverkosto harvenee esityksen ja rahoitusleikkausten myötä, pitenevät opiskelijoiden keskimääräiset opiskelumatkat, mikä johtaa KELAn maksamien koulumatkatukien kasvuun. Samoin opiskelijoille aiheutuvista matka- ja majoituskustannuksista ei ole arviota. Esityksessä ei myöskään arvioida oppilaitoskiinteistöjen, henkilöstön ja muiden sitoumusten aiheuttamia kustannuksia niille koulutuksen järjestäjille, jotka eivät enää saa järjestämislupaa.

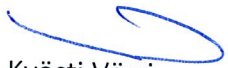
Pro Lukio ry:n lausunnon keskeinen sisältö

Tämän esityksen osalta toteamme tiivistäen seuraavaa:

- Kokonaisuutena arvioiden esitetty luonnos on osa laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluvat myös rajut rahoitusleikkaukset, muuttuva rahoitusjärjestelmä ja lähes ennalleen jäävät lukiokoulutuksen tavoitteet ja tuntijako eli sisältö. Erityisen ongelmallinen on lukiokoulutuksen kokonaisrahoitusasema ja siihen kohdistuvat suuret rahoitusleikkaukset. Tähän hallituksen on saatava muutos hyvin pian.
- Tavoite tehostaa koulutusjärjestelmän toimintaa on hyväksyttävä.
- Rahoitusleikkauksiin yhdistettynä esitys väistämättä aiheuttaa lukiokoulutuksen järjestäjäverkon harventamisen lisäksi lukioverkoston harvenemista, sillä merkittävät säästöt lukiokoulutuksessa eivät synny järjestäjäverkkoa harventamalla. Näin ollen esitys johtaa myös eräissä osin maata lukiokoulutuksen saavutettavuuden heikkenemiseen ja lisäkustannuksiin yhteiskunnalle mm. nuorten syrjäytymisriskin vuoksi.
- Lausunnon antamista vaikeuttaa se, että käytössä ei ole luonnosta valtioneuvoston asetukseksi, josta tarkemmat hakumenettelyt ja kriteerit näkyisivät. Pidämmekin tärkeänä varata mahdollisuuden antaa uusi lausunto, kun valtioneuvoston asetusaluos on olemassa.
- Järjestämisluissa on oltava tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jolla estetään kohtuuttomat vaikutukset koulutuksen saavutettavuuteen, muuhun koulutukseen ja alueiden elinvoimaan.
- Muotoilu rajoittamattoman harkintavallan myöntämiseksi opetus- ja kulttuuriministeriölle järjestämisluupien arvioinnissa on kohtuuton.
- Myynti suuresta koulutuksen järjestäjästä tehokkuuden varmistajana on perusteeton.
- Vaatimus lukiokoulutuksen järjestämisestä siihen osoitettavan valtionosuuden turvin on kohtuuton, kun valtionosuus on ennakoimaton, eikä noudata todellisia kustannuksia.
- Aikataulua on syytä tarkistaa siten, että laki astuu voimaan 1.8.2017.
- Lain vaikutusten arviointi on erittäin puutteellista ja vajavaista.

Pro Lukio ry antaa jatkossakin mielellään asiantuntemuksensa ja kokemuksensa ministeriön säädösuudistuskäyttöön ja toivoo siten saavansa lukiokoulutusta koskevat lausuntopyynnöt jatkossa suoraan itselleen.

17. marraskuuta 2014


Kyösti Värri
puheenjohtaja

AURORA HANSEN
Aurora Hansen
varapuheenjohtaja