

KIURUVEDEN KAUPUNKI
Kaupunginhallitus
PL 28
74701 KIURUVESI
kaupunginhallitus@kiuruvesi.fi

LAUSUNTO

17.11.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite OKM/57/010/2014

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

KIURUVEDEN KAUPUNGINHALLITUKSEN LAUSUNTO

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta, OKM/57/010/2014.

Kiuruveden kaupungissa järjestetään toisen asteen yleissivistävää koulutusta Kiuruveden lukiossa, jossa opetuksen järjestäjänä toimii Kiuruveden kaupunki sekä ammatillista perustutkintokoulutusta, ammattitutkintokoulutusta, erikoisammattitutkintokoulutusta, muuta hevosalan lisäkoulutusta yhdessä mm Itä-Suomen yliopiston kanssa sekä erilaisia lyhytkursseja Hingunniemen toimipaikassa, jossa koulutuksen järjestäjänä on Ylä-Savon koulutus kuntayhtymä.

Taloudellisten edellytysten tiukkeneminen heijastuu ensisijassa koulutuksen laatutekijöihin, pätevän opetushenkilökunnan saatavuuteen, kurssitarjonnan monipuolisuuteen sekä opetuksen tukipalvelujen (opinto-ohjaus, erityisopetus ja opiskelijahuolto) määrään ja tasoon.

Toisen asteen koulutuksen keskeinen kansallinen tavoite on tarjota opiskelijoille mahdollisuudet joustaviin ja monipuolisiin koulutusohjelmiin ja edistää kansalaisten tasa-arvoa laadukkaiden koulutuspalvelujen saamisessa.

NYKYTILA

Lukiokoulutuksen järjestämislupasäätely perustuu 1. päivänä tammikuuta 1999 voimaan tulleessa lukiolakiin (629/1998) ja lukioasetukseen (810/1998). Vaikka suurin osa lukiokoulutuksesta järjestetään kuntien toimesta, sitä ei ole säädetty kunnille lakisääteiseksi järjestämisvelvoitteeksi kuten perusopetus, vaan se perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön päättämään järjestämislupaan.

Voimassa olevan lukiolain 3 §:n 1 momentin perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulu-

tuksen järjestämiseen, mikäli luvanmyöntämisen edellytykset täyttyvät. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää opetusta varten. Ulkomailla järjestetään suomalaista lukiokoulutusta Espanjassa. Järjestämislupa sisältää oikeuden järjestää myös maahanmuuttajille ja vieraskielisille lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta.

Voimassa olevan lukiolain 4. §:n 1. momentissa säädetään lukiokoulutuksen järjestämisluvnan myöntämisen edellytyksistä. Luvan myöntämisedellytyksenä ovat koulutuksen tarpeellisuus ja hakijan ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Ammatillisia edellytyksiä arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun ohella, että opettajat täyttävät lukio-opetusta antavilta henkilöiltä edellytetyt opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettavassa asetuksessa säädetty kelpoisuusvaatimukset.

Koulutuksen tarpeellisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun muassa lukioon hakeutuvien määrä suhteessa ikäluokan kokoon. Luvan myöntäminen perustuu kaikki edellä mainitut seikat huomioon ottavaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Lukiokoulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Koulutuksen järjestäjä ei saa jakaa toiminnasta syntyvää ylijäämää tai etuutta omistajilleen.

Ministeriö voi peruuttaa koulutuksen järjestämistä koskevan luvan, jos koulutus ei täytä 1 momentissa luvan myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä tai jos koulutus järjestetään muuten vastoin lukiolakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Lainsäädäntö ei anna ministeriölle selkeää toimivaltaa luvan muuttamiseen ministeriön aloitteesta vaan se on tapahtunut koulutuksen järjestäjän hakemuksesta.

ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

Koulutuksen järjestämislupien myöntämisperusteita ehdotetaan uudistettaviksi ja nykyisten järjestämislupien voimassaolo ehdotetaan päättymään 31 päivänä joulukuuta 2016. Uusien järjestämislupien myöntämisessä korostuisivat koulutustarpeen lisäksi toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen liittyvät näkökohdat. Tarkoituksena on, että koulutuksen järjestäjäverkko rakentuu vahvoista koulutuksen järjestäjistä, jotka palvelevat laajan alueen tai väestöpohjan koulutustarvetta ja järjestäjien työnjako alueella on selkeä.

Uudistuksen yhteydessä ei muuteta koulutuksen järjestäjien perustehtäviä, vaan tuetaan järjestäjiä niiden toiminnan laadun ja tehokkuuden varmistamiseksi. Koulutuksen ohjausta, sääntelyä ja budjettirakennetta kehitetään samoin nykyisen mallin mukaisesti.

Luvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakemuksessa tarkoitettu koulutus on muun muassa valtakunnallisen tai alueellisen koulutustarpeen ja tarjonnan kannalta tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutustehtävän asianmukaiseen järjestämiseen ottaen huomioon toiminnan laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus.

UUDISTUKSEN VAIKUTUKSET

Järjestämislupien uudistaminen ei vaikuta nykyisten opiskelijoiden opiskelu- tai tutkinnonsuorittamisoikeuteen. Siirtymäsäännöksellä ja järjestämislupiin lupiin sisällytettävillä määräyksillä on tarkoitus turvata ennen uuden lain voimaantuloa opintonsa aloittaneiden oikeus suorittaa opintonsa loppuun.

Vaikutukset henkilöstön asemaan liittyvät erityisesti koulutuksen järjestämislupien uudistamisesta johtuviin koulutuksen järjestäjäverkon muutoksiin sekä samanaikaisesti

uudistuksen kanssa toteutettaviin menosäästöihin. Uudistuksen tarkoituksena on johtaa koulutuksen järjestämislupien määrän vähenemiseen kaikilla koulutussektoreilla.

Kiuruveden kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Kiuruveden kaupunki järjestää toisen asteen yleissivistävää koulutusta Kiuruveden lukiossa ja on jäsenkuntana Ylä-Savon koulutuskuntayhtymässä ja Savon koulutuskuntayhtymässä.

Kiuruveden kaupunginhallituksen mielestä järjestämislupien kriteerit olisi pitänyt olla tiedossa jo tässä vaiheessa. Asian valmisteluun käytettävissä ollut aika on ollut aivan liian lyhyt, jotta uudistuksen kaikki yhteiskunnalliset vaikutukset olisi voitu ennakoida.

Kiuruveden kaupunki toteaa, että kunnille tulee taata itsenäinen oikeus järjestää koulutuksellisia peruspalveluita kuntalaisilleen jatkossakin. Kuntien erityisasema koulutuksen järjestäjinä täytyy tunnustaa jo lain valmistelutyössä. Lukiokoulutuksen järjestämisessä tulee tehdä rakenneuudistuksia, mutta ne tulee tehdä kuntalähtöisesti. Kunnilla tulee jatkossakin olla mahdollisuus lukiokoulutuksen järjestämiseen sekä koulutuksen rakenteelliseen kehittämiseen toimintaympäristön muutoksen mukaisesti. Kaupunginhallitus ei pidä tarkoituksenmukaisena liian suurien koulutuksenjärjestäjien muodostamista.

Kunnat osaavat tehdä yhteistoiminnallisia ratkaisuja ja organisoida toiminnan parhaaksi katsomallaan tavalla taloudelliset seikat huomioon ottaen. Jos lukion ylläpito tulee taloudellisesti liian raskaaksi, lukiot voivat verkostoitua, niin kuin Ylä-Savossa on jo tapahtunut, ja järjestää osa opetuksesta yhdessä virtuaalisesti tai muuten tietoverkkoja käyttäen. Myös muunlaiset lukiodien yhteenliittymät voivat tulla kysymykseen kuntien omista lähtökohdista. Osan lukiokursseista voi myös suorittaa etäopintoina ISOOverstaassa, jonka jäseniä useimmat Itä-Suomen kunnat ovat.

Esimerkkinä voidaan todeta, että Kiuruvedellä lukiokiinteistössä toimii ilta-aikaan kansalaisopisto ja päivisin lukiotoiminnan lisäksi yksi nuorten työpaja. Näillä toimenpiteillä lukion kiinteistökulut saadaan mitoitettua oikein ja tilojen käyttöaste korkeaksi sekä toteuttaa nuorten yhteiskuntatakuuta.

Jos lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa tiivistetään valtakunnan tasolta, se vaikeuttaa kuntien mahdollisuuksia ohjata nuoret koulutukseen ja huolehtia kokonaisvaltaisesti heidän hyvinvoinnistaan. Ei voida ajatella, että valtaosa alueen 16-vuotiaista asuisi opiskelun takia toisella paikkakunnalla. On tärkeää, että lukio on lähellä opiskelijaa tai vähintään hyvien kulkuyhteyksien päässä.

Esityksessä todetaan, että koulutuksen järjestäjien toimiluvat peruutetaan, mutta luonnoksessa ei ole kerrottu, millä kriteereillä uudet toimiluvat tullaan myöntämään. Tämä asettaa kuntalaiset ja Suomen kunnat keskenään eriarvoiseen asemaan. Suomi on laaja maa, jonka eri osissa on erilaisia kuntia. Ei voida määritellä absoluuttisia arvoja esim. kunnan koosta tai välimatkasta, jotka pätevät koko Suomen mittakaavassa ja joiden perusteella toimiluvat voitaisiin tasapuolisesti jatkossa myöntää. Toisaalta "vahva koulutuksenjärjestäjä" ei toteudu taloudellisten tunnuslukujen valossa mm. suurissa kaupungeissa, jotka kamppailevat kasvavien budjettialijäämien kanssa.

Eri koulutuksenjärjestäjien koulutusvastuut tulisi tarkastella uudelleen järjestämislupien

myöntämisen yhteydessä.

Kuntien ja oppilaitosten erilaisuus sekä erikokoisuus täytyy säilyttää mm. laadukkaan perusopetuksen yläluokkien aineenopettajajärjestelmän takaamiseksi harvaanasutuilla alueilla. Yläkoulujen ja lukioiden keskinäinen sidos on vahva. Niillä on yhteisiä opettajia ja usein koulut toimivat samoissa tiloissa.

Esitettyjen lakiuudistusten vaikutuksia ei ole voitu ennakoida tarpeeksi monipuolisesti. Tehtyjen selvitysten mukaan on todettu, että koulutuksen järjestäjän koolla ei ole merkitystä saavutettuihin oppimistuloksiin.

Pohjois-Savon liitossa vuonna 2012 tehdyn selvityksen (Pohjois-Savon lukiokoulutuksen laatu ja saavutettavuus) perusteella yksittäisten lukioiden välillä on laatueroja, mutta erot eivät selity lukion koolla. Sekä korkeita, että matalia laatuarvioita saivat kaupunki-, maaseutu- ja pienet lukiot. Laatukriteereitä tässä selvityksessä olivat tarjonta ja valinnaisuus, opinnoista suoriutuminen, opetuksen laadun hinta, opettajaosaaminen sekä hyvinvointi ja verkottuminen.

Esityksessä on myös useita virheellisiä tulkintoja ja paljon olettamuksia, jotka eivät perustu tutkittuun tietoon, esim.: "Kuntien kiristynyt taloudellinen tilanne on myös heikentänyt koulutuksen laatua ja monessa taloudellisissa vaikeuksissa olevassa kunnassa on suuria haasteita laadukkaan ja tasa-arvoisen lukiokoulutuksen järjestämisessä. Taloudellisten edellytysten tiukkeneminen heijastuu ensisijassa koulutuksen laatutekijöihin, pätevän opetushenkilökunnan saatavuuteen, kurssitarjonnan monipuolisuuteen sekä opetuksen tukipalvelujen määrään ja tasoon". Mihin tutkimukseen tämä oletamus perustuu? Miten koulutuksen laatua on mitattu? Miten pelkkä hallinnon rakenneuudistus parantaa kuntien heikkoa taloudellista asemaa?

Kiuruveden kaupunginhallitus näkee tärkeänä, että Ylä-Savossa säilyy kuntien järjestämän lukiokoulutuksen ja vapaan sivistystyön koulutuksen lisäksi vahva ammatillisen koulutuksen tarjonta Ylä-Savon koulutuskuntayhtymällä ja sitä täydentää Pohjois-Savon koulutuskuntayhtymä.



Jarmo Muiniekkä
Kaupunginjohtaja



Tapio Knuutinen
Sivistysjohtaja