

Kulosaaren yhteiskoulun Oy
Ståhlberginkuja 1
00570 Helsinki

LAUSUNTO

Opetus- ja kulttuuriministeriö
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@minedu.fi
verkko@minedu.fi

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI LUKIOLAIN 4§:n MUUTTAMISESTA

Viite: OKM096:00/2014

Kulosaaren yhteiskoulun Oy kiittää lausuntopyynnöstä ja toivoo kohteliaimmin, että opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa huomioon seuraavat näkemyksemme ennen hallituksen esityksen antamista. Lausunnessamme keskitymme lukion rahoituksen toimivuuteen uuden rahoitusmalliehdotuksen puitteissa.

Lyhyesti

- 1) Tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatiminen lukiokoulutuksen järjestäjiltä on oikeansuuntaista.
- 2) Lukiokoulutuksen järjestäjän opiskelijamäärä ei kerro sen tehokkuutta, vaan useissa tapauksissa keskikokoinen järjestäjä pystyy tuottamaan laadukkaamman palvelun edullisemmin.
- 3) Alueellisten koulutusmonopoliin luominen johtaisi heikompaan laatuun ja kohoaviin kustannuksiin.
- 4) Monipuolinen järjestäjäkenttä takaa opiskelijoille erikoistumisen mahdollisuudet sekä lukioverkon monimuotoisuuden ja joustavuuden.
- 5) Lukiokoulutuksen järjestämislupien myöntämisen kriteerien kolme pääperiaatetta perustuvat nykyiseen lukiolakiin ja ovat oikein valitut, mutta niitä tarkentavissa periaatteissa on osin korjattavaa. Asiaa koskevan asetuksen puute on olennainen haittatekijä tässä suhteessa. Näin merkittävän prosessin ollessa kyseessä tulee koulutuksen järjestäjillä ja muilla asianosaisilla olla mahdollisuus lausua myös asetuksessa säädettävistä asioista.

Suomalaisen lukiokoulutuksen järjestämisen peruseriaatteet ovat oikeat

Rakenneuudistuksen lukiokoulutuksen järjestämistä koskevat perusteet ovat oikeat. Ne on lueteltu alla.

- Ylläpitäjäjärjestelmä
- Ylläpitäjäneutraalisuus
- Monimuotoinen järjestäjäkenttä
- Duaalimallin säilyttäminen
- Vapaa hakeutumisoikeus
- Rahoituksen maksaminen valtiolta suoraan koulutuksen järjestäjälle
- Koulutuksen järjestäjän toiminnallisen kokonaisuuden huomioiminen (esim. peruskoulu & lukio / lukio & aikuislukio)



Lukiokoulutuksen järjestämisluvien myöntämisen pääkriteerit ovat oikeat, yksityiskohdissa on hiottavaa ja muutettavaa. Asetuksen puute on vakava ongelma.

Lukiokoulutuksen järjestämisluvien myöntämisen kriteerien kolme pääotsikkoa (koulutuksen tarve / taloudelliset edellytykset / ammatilliset edellytykset) ovat lähtökohtaisesti oikein valitut. Ne perustuvat nykyiseen lukiolakiin ja ovat toiminnan järjestämisestä päättämisen näkökulmasta olennaisia. Rakenneuudistuksen suunnitelman mukaisesti kunkin pääotsikon alle kirjatut kriteerit tulee kuitenkin miettiä erittäin tarkasti. Valittavien kriteerien tulee olla selkeitä ja todennettavia siten, ettei niiden soveltamisesta synny vaikeita näkemyseroja. Lisäksi valittavien kriteereiden tulee olla sillä tavalla joustavia, että niiden pohjalta voidaan tehdä paikallisten olosuhteiden edellyttämiä mielekkäitä ratkaisuja.

Lukiokoulutuksen järjestämisluvien lakkauttaminen lailla ja uudelleen hakeminen on poikkeuksellinen ja erittäin merkittävä prosessi. On perusteltua, että koulutuksen järjestäjät ja niiden edustajat saavat lausunnoillaan ottaa kantaa asiakokonaisuuteen. Siksi asiaa koskevan asetuksen puute lausuntovaiheessa on vakava puute.

Alueelliset koulutusmonopolit eivät saa olla rakenneuudistuksen lopputulos

Rakenneuudistuksen asiakirjoissa on kirjauksia, joiden perusteella voidaan aiheellisesti olla huolissaan siitä, että uudistuksen toimeenpanto voi johtaa koulutusmonopoleihin. Alla kaksi esimerkkiä kirjauksista, joita saatetaan järjestämisluvista päätettäessä soveltaa tavalla, joka johtaisi alueelliseen koulutusmonopoliin:

- ”Työnjakoa tehostetaan päällekkäisiä toimintoja karsimalla.”
- ”... järjestäjien työnjako alueella on selkeä.”

Helsingissä ja muutamassa muussa suuressa kaupungissa on monipuolinen lukiokoulutuksen järjestäjäkenttä, mitä ei saa nähdä hallinnollisena sirpaleisuutena vaan historiallisen kehityksen luonnollisena tuloksena. Helsingissä, valtakunnan suurimmassa koulutuskeskuksessa, on monipuolinen lukioverkko, joka takaa lukiokoulutuksesta kiinnostuneille nuorille aidosti laajan mahdollisuuden hakeutua itselleen sopivaan oppilaitokseen. Monipuolinen järjestäjäkenttä tarjoaa myös kaikille koulutuksen järjestäjille erinomaisen keskinäisen mahdollisuuden vaihtaa ideoita ja kehittää omaa toimintaansa. Lisäksi se antaa mahdollisuuden koulutuksen järjestäjien välisiin kustannusvertailuihin, joilla varmistetaan oikea kustannustaso ja kustannusten hitaampi nousu.

Opetushallituksen tekemässä selvityksessä (Muuttuvat kunnat koulutuksen järjestäjinä; Muistiot 2013:1) todetaan pääkaupunkiseutua koskien mm. seuraavaa:

- a) ”Suuralueen peruskoulu- ja lukioverkot ovat selvästi valtakunnallista keskiarvoa harvempia.”
- b) ”Pääkaupunkiseudulla sijaitsee monia maamme arvostetuimpia lukioita, jotka ovat vetovoimaisia kuntarajoista riippumatta ja keräävät opiskelijoita myös suuralueen ulkopuolelta.”

Edellä mainitun oph:n selvityksen mukaan pääkaupunkiseudun kunnallinen lukioverkko on opiskelijamääriin suhteutettuna selvästi muuta maata harvempi. Vapaan hakeutumisen periaatteen mukaisesti helsinkiläisiin lukioihin hakeudutaan laajasti yksi kuntarajojen, mikä vaikeuttaa väestöpohjan ja lukiokoulutuksen suoraa vertailua.



Pääkaupungissa ei-kunnallisilla oppilaitoksilla on tärkeä koulutustehtävänsä ja vankat historialliset perinteet. Niiden ominaispiirre on peruskoulu-lukio-kokonaisuus ja niissä opiskelee kaikkiaan noin 15 000 lasta ja nuorta.

Pääkaupungissa oleva monipuolinen järjestäjäverkko pystyy vastaamaan suurkaupungin alueellisiin erityistarpeisiin ja vastaamaan siten myös koulutuksellisen tasa-arvon vaatimuksiin. Monet koulutuksenjärjestäjät ovat pitkälle erikoistuneita ja niihin hakeudutaan myös muualta Suomesta, mutta oma erityinen tehtävänsä on myös niillä lukioilla, joissa taataan tasa-arvoiset, laadukkaat koulutuspalvelut myös alemman lähtötason opiskelijoille.

Uudellamaalla ja pääkaupunkiseudulla väestö kasvaa, eli pitkällä aikavälillä lukiokoulutuksen tarve pysyy korkeana.

Rakenneuudistuksen kriteereitä ei siis saa valita ja tulkita siten, että tavoiteltaisiin vain yhtä tai mahdollisimman harvalukuista lukiokoulutuksen järjestäjäjoukkoa alueella. On siis aidosti kunnioitettava rakenneuudistuksen asiakirjoihin kirjattua monimuotoisen järjestäjäkentän periaatetta.

Kriteereiden on oltava oikeudenmukaiset ja aidosti ylläpitäjäneutraalit, kunnallinen lisärahoitus ei voi olla järjestämisluvan myöntämisen kriteeri

Luonnoksessa HE:ksi lukiolain uudeksi 3§:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Lähtökohtaisesti hakijan on kyettävä järjestämään koulutuksensa siihen kohdennettavan valtion- ja kuntaosuuden turvin laadukkaasti ja tuloksellisesti.” Ei-kunnallisilla koulutuksen järjestämisluvan hakijoilla tuskin on minkäänlaisia mahdollisuuksia saada koulutuksen järjestäjälle maksettavan lakisääteisen valtionosuusrahoituksen lisäksi erillistä lisärahoitusta kuntaosuuden muodossa. Tällaisen edellytyksen asettaminen järjestämisluvan myöntämisen edellytykseksi loukkaisi hakijoiden yhdenvertaisuutta, rakenneuudistuksen ylläpitäjäneutraliteettia ja opiskelijoiden vapaata hakeutumisoikeutta.

Lukiokoulutus on opiskelijalle maksutonta ja se kustannetaan julkisin varoin. Sekä nykyinen että valmistelussa oleva lukiokoulutuksen rahoitusta koskeva uusi lainsäädäntö perustuu siihen, että valtiolta suoraan koulutuksen järjestäjälle maksettava rahoitus sisältää sekä valtion- että kunnan rahoitusosuuden. Lakisääteisen rahoituksen lisäksi koulutuksen järjestäjä voi tietysti omalla päätöksellään kohdistaa lisärahoitusta järjestämäänsä koulutukseen.

Vaikuttaa siltä, että koulutuksen järjestäjän vakavaraisuusvaatimukseen liitetään ajatus lakisääteisen rahoituksen lisäksi koulutukseen osoitettavasta rahoituksesta. Lakisääteisen rahoituksen tulee jatkossakin olla siinä määrin riittävää, että sen turvin on kyettävä järjestämään julkisen vallan asettamien tavoitteiden mukainen laadukas koulutus.

Onko suuri koulutuksen järjestäjä kustannustehokas ja toteutuuko sen järjestämässä lukiokoulutuksessa monipuolinen kurssitarjonta?

Rakenneuudistuksen lähtökohtana on nykyistä harvalukuisempi lukiokoulutuksen järjestäjäjoukko. Samalla järjestäjät olisivat nykyistä suurempia, mihin liitetään mielikuva vahvasta koulutuksen järjestäjästä. Koulutuksen järjestäjän oletetaan toimivan kustannustehokkaasti ja kykenevän laajaan omille opiskelijoilleen suunnattuun kurssitarjontaan. Nykytilannetta tarkasteltaessa vaikuttaa kuitenkin siltä, että monet erittäin suuret koulutuksen järjestäjät ovat karsineet koulukohtaisen



kurssitarjontansa minimiin, mikä ei tietenkään ole nuoren opiskelijan edun mukaista. Opetushallituksen rahoitusraporteista voidaan havaita, että yksityiset koulutuksen järjestäjät pystyvät toimimaan erittäin kustannustehokkaasti. Monilla niistä on hyvinkin laaja koulukohtainen kurssitarjonta.

Olisi hyvä, että hallituksen esityksen kirjaukset yleisluontoisten väitteiden sijasta perustuisivat ainakin perustavanlaatuisten lausumien osalta selvitettyihin tosiasioihin. Edellä esitetyin perustein on selvää, että koulutuksen järjestäjän oppilasmääräinen suuruus ei sinänsä takaa vahvuutta ja opiskelijoiden näkökulmasta monipuolista kurssitarjontaa. Lisäksi tulee muistaa, että koulutuksen ollessa opiskelijoille maksutonta ja julkisilla varoilla kustannettavaa, on erittäin haastavaa objektiivisin perustein arvioida koulutuksen järjestäjän vakavaraisuutta. Moni kunnallinen koulutuksen järjestäjä (kunta) on talouden tunnusluvuilla mitaten sangen heikossa taloudellisessa tilanteessa.

Koulutuksen järjestäjien yhdenmukainen kohtelu ja oikeusturva on varmistettava järjestämisluvista päätettäessä ja niitä muutettaessa

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi (esitykset koskien lukiolain 3 ja 4§:iä) esitetään, että opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi toimivalta muuttaa järjestämisluvan ehtoja tai peruuttaa se kokonaan jopa ilman koulutuksen järjestäjän esitystä.

Kulosaaren yhteiskoulu esittää, että koulutuksen järjestäjien tasapuolisen kohtelun oikeusturvan varmistamiseksi em. pykälää muutetaan siten, että opetus- ja kulttuuriministeriö on toimivaltainen päättämään järjestämisluvan muuttamisesta tai peruuttamisesta koulutuksen järjestäjän esityksen mukaisesti. Sellaisista järjestämisluvan muutoksista tai peruuttamisesta, jotka tehdään vastoin koulutuksen järjestäjän esitystä tai ilman tällaista esitystä, toimivaltaisen viranomaisen tulee olla valtioneuvosto. Lisäksi asianomaisen pykälän kohdalle yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjataan, että

- 1) nykyisen lain mukainen koulutuksen järjestäjä, jonka hakemuksessa täyttyy luvan myöntämiselle asetetut edellytykset, tulee saada uuden lain mukainen järjestämislupa.
- 2) Lisäksi nykyisen lainsäädännön mukaisesti todetaan, että luvan peruuttamismenettelyssä viranomaisten harkintavalta on rajatumpi, kuin lupaa myönnettäessä.

Muutosehdotus 4§:ään (Koulutuksen järjestämisluvan muuttaminen ja peruuttaminen)
Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee koulutuksen järjestäjän hakemuksesta päätöksen järjestämisluvan muuttamisesta tai peruuttamisesta. Kuitenkin, jos päätösesitys poikkeaa koulutuksen järjestäjän esityksestä, tai jos päätös tehdään ilman koulutuksen järjestäjän esitystä, valtioneuvosto tekee päätöksen. Asianomaisen pykälän kohdalle yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjataan, että nykyisen lainsäädännön mukaisesti todetaan, että luvan peruuttamismenettelyssä viranomaisten harkintavalta on rajatumpi, kuin lupaa myönnettäessä. Kulosaaren yhteiskoulu pitää oikeana sitä, että valtioneuvoston asetuksella säädetään koulutuksen järjestämisluvan hakemisesta ja hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ja selvityksistä.

Kulosaarella 17. päivänä marraskuuta 2014

Lauri Halla, rehtori