



14.11.2014

37/000/2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo(at)minedu.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö OKM/57/010/2014, 16.10.2014

HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS EDUSKUNNALLE LAEIKSI LUKIOLAIN,
AMMATILLISESTA PERUSKOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN, AMMATILLISESTA
AIKUISKOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN SEKÄ VAPAASTA SIVISTYSTYÖSTÄ ANNETUN
LAIN 4 §:N MUUTTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, jossa ehdotetaan muutettavaksi lukiolakia, ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia sekä vapaan sivistystyön 4 §:ä. Opetushallitus esittää lausuntonaan esitysluonnoksesta seuraavan.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan esityksen tavoitteet nykyistä vahvempien toisen asteen ja vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjien muodostamisesta on kannatettavia, jotta voitaisiin turvata paremmin koulutuksen järjestämisedellytykset säästötoimenpiteiden ja niukkenevien resurssien vuoksi.

LUKIOKOULUTUS

Yleistä

Koulutuksen järjestämislupamenettelyyn suunnitellut muutokset yhdessä lukiokoulutuksen rahoitusperusteiden uudistamisen kanssa liittyvät taloudellisen tilanteen parantamiseksi tehtyyn hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan. Esityksen muutokset koskevat vapaan sivistystyön lisäksi toisen asteen koulutusta, jonka osalta esityksen monissa kohdin on nivottu yhteen lukiokoulutus ja ammatillinen peruskoulutus. Hallituksen esityksen perusteluissa käytetään usein esimerkiksi termiä ”lukio- ja ammatillinen koulutus”. Kyseessä on kaksi eri koulutusmuotoa. Hallituksen esityksen terminologiaa olisi hyvä täsmentää säädösten mukaiseksi ja käyttää lukiosta termiä lukiokoulutus.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kiristynyt taloudellinen tilanne on heikentänyt koulutuksen laatua ja monessa taloudellisissa vaikeuksissa olevassa kunnassa on suuria haasteita laadukkaan ja tasa-arvoisen lukiokoulutuksen järjestämisessä. Esityksen perusteluista jää epäselväksi, mitä laadulla on tässä tarkoitettu ja millä perustein sen on todettu heikentyneen. Jatkotekstissä viitataan taloudellisten edellytysten tiukkenemisen heijastuvan pätevän opetushenkilökunnan saatavuuteen (sivu 14). Pääosan lukioista

käsittäneen opettajatilastoinnin mukaan (Opettajat Suomessa 2013. Opetushallitus.) lukiokoulutuksen rehtoreista ja päätoimisista opettajista oli keväällä 2013 muodollisesti kelpoisia 95,6 prosenttia. Vastaava osuus oli Opetushallituksen opettajatilastojen mukaan 94,4 prosenttia keväällä 2005, 96,1 prosenttia keväällä 2008 ja 95,5 prosenttia keväällä 2010. Lukion lehtoreista muodollisesti kelpoisia oli 96,7 prosenttia keväällä 2005, 98,2 prosenttia keväällä 2008, 97,3 prosenttia keväällä 2010 ja 97,0 prosenttia keväällä 2013. Yksittäisten lukioiden ja yksittäisten oppiaineiden osalta muodollisessa kelpoisuudessa on luonnollisesti jonkin verran vaihtelua. Kehityssuunta on kuitenkin yleensä ollut, että taloudellisesti tiukkoina aikoina opettajien kelpoisuustilanne paranee kouluissa, kun opettajia palaa pois muista tehtävistä ja muodollisesti kelpoisia opettajia on näin entistä paremmin saatavissa. Oma kysymyksensä on, ovatko kunnat säästösyistä jossain tapauksissa jättäneet rekrytoimatta muodollisesti kelpoisen opettajan ja hakeneet muun ratkaisun opetuksen hoitamiseksi.

Koulutuksen järjestämisluvan edellytykset

Koulutuksen tarpeellisuus olisi edelleen yksi lukiokoulutuksen järjestämisluvan edellytyksistä. Koulutuksen todetaan olevan tarpeellista, jos se on valtakunnallisen tai alueellisen koulutustarpeen ja tarjonnan sekä hakijan ennakkoidun opiskelijamäärän ja alueen jo olemassa olevan lukiokoulutusverkoston kannalta tarpeellista. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään termiä jatkokoulutustarve (sivu 24), mistä ei liene ensisijaisesti kysymys. Koulutustarve määritellään aikaisemmasta poiketen valtakunnalliseksi tai alueelliseksi koulutustarpeeksi. Valtakunnallisen koulutustarpeen tarkastelu voinee sisältyä vain lukiokoulutuksen erityisen koulutustehtävän edellytyksiin. Alueellisen koulutustarpeen edellytys asettanee eräillä alueilla nykyisiä lukiokoulutuksen järjestäjiä keskenään kilpailutilanteeseen riippuen siitä, miten laajaksi alueellisuus ymmärretään ja missä määrin alueen olosuhteita otetaan huomioon.

Haja-asutusalueilla väestö- ja opiskelijapohja on väistämättä kaupunkikeskuksia pienempi, mikä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa koulutuksen tarpeellisuutta ja mahdollisuuksia saavuttaa koulutus erilaisilla alueilla.

Koulutuksen järjestäjällä tulee olla pitkällä aikavälillä taloudelliset edellytykset koulutuksen järjestämiseen ja vakavaraisuutta selvitä rahoitukseen vaikuttavista muutoksista. Koulutuksen järjestäjältä edellytettäisiin vastaisuudessa, että se kykenee järjestämään koulutuksen lähtökohtaisesti siihen kohdennettavan valtion- ja kuntaosuuden turvin laadukkaasti ja vaikuttavasti. Lukiokoulutuksen osalta järjestämislupahakemuksessa edellytettäisiin selvitys vakavaraisuudesta ja maksuvalmiudesta ja niiden turvaamisesta toimintaa aloitettaessa ja seuraavan viiden vuoden ajanjaksolla. Taloudellisten ennusteiden tekeminen usean seuraavan vuoden ajalta on haasteellista erityisesti siitä syystä, että samanaikaisesti rahoitusjärjestelmää uudistetaan ja rahoitusta vähennetään. Ei ole perusteltua, että lukiokoulutuksessa edellytettäisiin vakavaraisuus- ja maksuvalmiusselvityksiä koulutuksen aloittamisvuoden ja seuraavien viiden vuoden ajalta, kun ammatillisen peruskoulutuksen osalta selvityksiä ei edellytetä yhtä monelta vuodelta.

Esityksen perustelujen (sivu 24) mukaan koulutuksen asianmukaisiin edellytyksiin sisältyy, että koulutuksen järjestämisessä noudatetaan muun muassa tutkintojen ja opetussuunnitelman perusteista annettuja määräyksiä. Lukiokoulutuksessa ei ole käytössä tutkintojen perusteita, mitä koskeva maininta tulee poistaa esityksen perusteluista. Tärkeä osa ammatillisia edellytyksiä on opetussuunnitelma, jonka mukaan opetusta annetaan. Lukion opetussuunnitelman perusteet uudistetaan niin, että niiden mukaan laaditut lukioden opetussuunnitelmat otetaan käyttöön elokuun 2016 alusta lukien. Järjestämisluvat haetaan vuonna 2015, jolloin hakeminen joudutaan tekemään sellaisella opetussuunnitelmalla, jonka mukaan opetusta ei anneta uuden luvan tullessa voimaan vuoden 2017 alussa. Toisaalta ne lukiokoulutuksen järjestäjät, jotka järjestävät nyt lukiokoulutusta mutta jotka eivät ole lukiokoulutuksen järjestäjiä enää järjestämislupauudistuksen jälkeen, joutuisivat valmistelevaan lukion uusien opetussuunnitelman perusteiden mukaisen opetussuunnitelman otettavaksi käyttöön elokuussa 2016. Mikä olisi lukiokoulutuksensa jatkumisesta epävarmojen koulutuksen järjestäjien motivaatio uuden opetussuunnitelman tekemiseen? Miten meneteltäisiin erityisen koulutustehtävän lukioden järjestämislupien kanssa? Luvat on yleensä uudistettu samasta ajankohdasta lukien kuin, mistä uusi tuntijako on tullut voimaan. Uudistusten suunniteltua keskinäistä ajoittamista ei voi pitää onnistuneena.

Ammatillisten ja taloudellisten edellytysten (lakiehdotus lukiolain muuttamisesta 3 §:n 3 momentti) yhteydessä todetaan otettavan huomioon laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus ovat moniulotteisia asioita, joiden ottaminen huomioon ja arviointi tasapuolisesti ja riittävin tiedoin lupien myöntöharkinnassa on varsin haasteellista. Varsin monissa kohdissa korostetaan laatua ja sen huomioon ottamista arvioitaessa järjestämislupien myöntämisen edellytyksiä. Epäselväksi jää, mitä laadulla tarkemmin ottaen tarkoitetaan. Sama koskee vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Yksi koulutuksen järjestäjä kouluttaa heikoin arvosanoin lukioon tulleet opiskelijat ylioppilaiksi kohtuullisin arvosanoin kolmessa vuodessa. Toinen koulutuksen järjestäjä rekrytoi opiskelijat huippuarvosanoin ja suuri määrä heistä siirtyy yliopistollisiin jatko-opintoihin paitsi hyvien arvosanojensa ansiosta niin myös alueen runsaan ja helposti saavutettavan jatkokoulutuspaikkatarjonnan ansiosta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lupaedellytysten arvioinnissa otetaan huomioon koulutuksen järjestäjän toimiminen yhteistyössä alueen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa sekä alueella toimivien muiden koulutuksen järjestäjien sekä työelämän kanssa (sivu 24). Esitysluonnoksen perusteluihin on kirjattu lukiokoulutuksen yhteistyö työelämän kanssa samalla tavalla kuin ammatillisen peruskoulutuksen osuuteenkin (sivu 27), jossa työelämäyhteistyöllä tulee olla toisenlaisen painoarvo kuin lukiokoulutuksessa. Nykytilan arvioinnissa (sivu 14) todetaan, että valtakunnallisen ohjauksen ei ole arvioitu tukevan riittävästi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen välistä yhteistyötä. Lukiokoulutuksella on kuitenkin oma tehtävänsä, omat tavoitteensa ja sisältönsä. Yhteistyö eri toimijoiden kanssa on sinänsä kannatettavaa, mutta sen olisi tuotava lukiokoulutuksen luonteen ja tavoitteiden mukaista lisäarvoa lukiokoulutukseen ja lukio-opiskelijalle.

Yhteistyömahdollisuudet eri paikkakunnilla ovat erilaiset, ja yhteistyö vie myös aikaa ja resursseja. Muun muassa suunniteltu rahoituksen uudistaminen johtaa siihen, että opiskelijoita ohjataan aikaisempaa helpommin suorittamaan lukion oppimäärä kolmessa vuodessa.

Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen todetaan lisäävän lukiokoulutuksen kustannustehokkuutta ja mahdollisuuksia vastata yhteiskunnan muutostarpeisiin (sivu 18). Lukiokoulutus on nykyiselläänkin edullista koulutusta. Lukiokoulutuksen rahoitusta on myös jo vähennetty meneillään olevien säästöjen myötä.

Hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu esille arvioita järjestäjätieverkon uudistamisesta saatavista säästöistä. Esityksen on arvioitu vähentävän kiinteistö-, tila-, laite- ja hallintokustannuksia. Monet lukiot toimivat samoissa kiinteistöissä perusopetuksen kanssa, käyttävät samoja tiloja ja osin laitteita ja välineitä, jolloin niistä aiheutuvat kustannukset jäävät lukion lakkaamisen jälkeenkin. Esityksen perusteluissa on korostettu koulutuksen laatua ja saavutettavuuden turvaamista. Tavoitellut säästöt haetaan pääosin oppilaitosverkosta, mikä tulee muuttamaan ja heikentämään koulutuksen saavutettavuutta ja tasa-arvoisia mahdollisuuksia koulutukseen suurten kaupunkikeskusten ulkopuolella.

Kustannustehokkuuteen pyrittäessä olisi löydettävä ratkaisuja, joiden vaikutukset myös pitkällä aikavälillä olisivat väestön ja yhteiskunnan kannalta myönteisiä.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen mukaan tavoitteena ovat nykyistä vahvemmat lukiokoulutuksen järjestäjät. Esityksen perustelujen mukaan (sivu 17) tällä olisi tarkoitus turvata lukiokoulutuksen saavutettavuus ja laatu sekä lukiokoulutuksen erityispiirteet koko maan kattavasti. Perusteluissa tuodaan esille näkökulmia, joilla tähän olisi tarkoitus päästä.

Lukiokoulutuksen saavutettavuus voi kuitenkin lukiokoulutukseen kohdistuvien säästöjen, rahoituksen perusteiden uudistamisen ja järjestämislupauudistusten myötä heiketä suurestikin. Jos lukiokoulutuksen järjestäjätverkko ja lukioverkko harvenevat voimakkaasti, se vaikeuttaa opiskelijoiden hakeutumista koulutukseen. Haja-asutusalueiden julkinen liikenne on vähäistä eikä mahdollisuuksia lukion käymiseen pitkistä matkoista aina ole. Kauas koulutukseen hakeutuminen ja mahdolliseen majoitukseen siirtyminen ei ole kaikille perusopetuksen päättävälle onnistunut koulutuspolku. Koulutuksen etääntyminen kauas kotipaikkakunnalta lisää opiskelijan ja hänen huoltajiensa kustannuksia, se johtaa helposti koulutuksen hakeutumisen vähenemiseen ja keskeyttämisen lisääntymiseen. Koulutustakuun toteutuminen vaikeutuu, ja vaara syrjäytyä kasvaa. Lukiokoulutuksen järjestäminen myös pienemmissä yksiköissä ja pienemmällä kurssivalikoimalla voi tuoda yhteiskunnallisesti hyvän ja taloudellisesti kannattavan lopputuloksen pitemmällä aikavälillä.

Lukion lakkaaminen paikkakunnalta vaikeuttaa muodollisesti kelpoisten opettajien saamista perusopetuksen aineenopetukseen erityisesti pienemmillä paikkakunnilla, mutta vaikutukset ulottuvat laajemminkin perusopetukseen. Pääosan perusopetuksen ja lukiokoulutuksen kouluista kattaneen opettajatilastoinnin mukaan (Opettajat Suomessa 2013. Opetushallitus.) perusopetuksessa ja lukiossa työskenteli keväällä 3 614 näiden koulutusmuotojen yhteistä lehtoria (1 866 oli perusopetuksen ja lukion yhteisiä, 1 748 lukion ja perusopetuksen yhteisiä). Yhteisiä päätoimisia tuntiopettajia oli yhteensä 912 (563 oli perusopetuksen ja lukion yhteisiä ja 349 lukion ja perusopetuksen yhteisiä). Lisäksi perusopetuksessa ja lukiossa on jonkin verran näiden koulutusmuotojen yhteisiä rehtoreita sekä oppilaanohjaajia/opinto-ohjaajia.

Lukio on merkittävä toimija paikkakunnan vetovoiman ja elinvoimaisuuden kannalta.

Voimaantulo

Säännösten voimaantuloajankohdaksi esitetään vuoden 2017 alkua, josta lukien ovat voimassa tarkennetuin edellytyksin myönnetty lukiokoulutuksen järjestämisluvat. Samaan aikaan lukiokoulutuksen järjestämislupien uudistamisen kanssa on tarkoitus tehdä rahoituksen perusteiden uudistaminen, ja myös lukion opetussuunnitelman perusteiden ja niiden pohjalta laadittavien lukiodien opetussuunnitelmien uudistaminen. Lisäksi lukiot valmistautuvat ylioppilastutkinnon sähköisten kokeiden käyttöön ottoon. Näiden kaikkien uudistusten ajoittuminen samaan ajanjaksoon vie kohtuuttomasti lukiokoulutuksen järjestäjien ja lukiodien voimavaroja.

Kun kaikki nykyiset lukiokoulutuksen järjestäjät eivät välttämättä hae uutta järjestämislupaa eivätkä kaikki sitä saa, on tarpeen turvata lukiossa jo opiskelevien opiskelijoiden asema tarvittaessa määräaikaaisella järjestämisluvalla. Määräaikaaisen järjestämislupien voimassaolo enintään vuoden 2017 loppuun tuntuu lukiossa jo opiskelevien kannalta lyhyeltä. On epätarkoituksenmukaista katkaista lukiokoulutuksen järjestämisluvan voimassaolo kalenterivuoden lopussa, kun lukio toimii ja sen opiskelijat opiskelevat lukuvuosittaisessa rytmissä, vaikka lukion työajoista ei ole säädettykään. Lukioilla on paljon yhteisiä opettajia perusopetuksen kanssa, ja opettajarekrytointi tehdään pääosin lukuvuosiksi, vähintään koulun varsinaisiksi työviikoiksi. Siirtymäkauden määräaikaisten lukiokoulutuksen järjestämislupien tulisi voida olla voimassa tarvittaessa elokuun 2019 alkuun saakka.

AMMATILLINEN KOULUTUS

Koulutuksen järjestämislupa

Esityksen mukaan luvat ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämiseen päätetään erikseen. Ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen järjestämislupien pitäminen erillään ei tue hallituksen esityksessä olevien tavoitteiden toteutumista. Ammatillista perus- ja lisäkoulutusta tulee kehittää kokonaisuutena, koska vain siten voidaan

parhaiten vastata alueellisiin ja alakohtaisiin työvoiman määrällisiin ja laadullisiin tarpeisiin. Vahvat sekä ammatillista perus- että lisäkoulutusta järjestävät koulutuksen järjestäjät voivat myös hyödyntää synergiaedut, joita syntyy työelämän kanssa tehtävässä yhteistyössä, osaavien opettajavoimien saamisesta, yhteisistä opettajista sekä opetuksessa käytettävien tilojen, laitteiden ja oppimateriaalien kustannustehokkaasta käytöstä. Työelämä, jota varten osaamista tuotetaan ja koulutusta järjestetään, on yhteinen, joten koulutuksen järjestäjän tulee voida myös suunnitella koulutustarjonta, tutkintojen tarjonta ja koulutusjärjestelyt kokonaisuutena. Näin voidaan myös tehokkaammin hyödyntää koko koulutustarjonta, helpottaa eri koulutusmuotojen yhdistämistä opiskelijoiden ja tutkinnon suorittajien joustavien opinto- ja tutkintopolkujen mahdollistamiseksi. Näistä syistä johtuen myös järjestämisluvut tulisi yhdistää, jos halutaan koulutuksen järjestäjäverkon todellista tiivistämistä. Vastaavasti myös tiiviit yhteydet lukiokoulutuksen järjestäjiin ovat erityisesti ammatillisessa peruskoulutuksessa tärkeitä.

Ammatillisen peruskoulutuksen osalta oppisopimuskoulutuksen siirtäminen aikuiskoulutuksen järjestämisalueeseen ei tue oppisopimuskoulutuksen laajentamiskäytäntöä ammatillisessa peruskoulutuksessa eikä oppisopimuskoulutuksen ennakkojaksojen toteuttamista.

Opiskelijaksi ottamisen perusteet

Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteita esitetään muutettavaksi siten, että pääsääntöisesti ne, joilla on jokin aiempi toisen asteen tutkinto tai muu perusopetuksen jälkeinen tutkinto, ohjataan ammatillisena aikuiskoulutuksena järjestettävään koulutukseen. Muutos on sinällään tarkoituksenmukainen. Kuitenkin erityisestä opiskelijaan liittyvästä perustellusta syystä tällainenkin hakija voidaan ottaa perustutkintoon johtavaan koulutukseen. Kun harkinta erityisen perustellun syyn olemassaolosta jää koulutukseen ottavan tahon harkintaan, se voi johtaa koulutuksen järjestäjästä riippuen erilaisiin tulkintoihin samankaltaisissa tapauksissa. Tästä syystä lain säännökseen olisi hyvä kirjoittaa esimerkkiluettelo tilanteista, joissa esityksessä mainitun aiemman tutkinnon suorittaja voidaan ottaa ammatilliseen perustutkintoon johtavaan koulutukseen, eikä jättää asiaa pelkästään hallituksen esityksen perustelujen varaan.

VAPAAN SIVISTYSTYÖN KOULUTUS

Yleistä

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien järjestämä koulutus on tutkintoon johtamatonta koulutusta. Osa ylläpitäjistä järjestää koulutuksen aatetaustansa mukaisena. Vapaatavoitteisen koulutuksen ohella oppilaitoksilla voi olla lupa järjestää myös varsinaisen koulutusjärjestelmän mukaista tutkintotavoitteista koulutusta, johon sovelletaan asianomaista koulutusmuotoa koskevia toiminta- ja rahoitussäännöksiä.

Valtioneuvoston päättämät rakenneohjelmaan sisältyvät vapaan sivistystyön valtionosuuksien leikkaukset kohdistuvat vuosiin 2012, 2015 ja 2017.

Käytettävissä olevien määrärahojen volyymiin vähenee viiden vuoden ajanjaksolla 30 miljoonalla eurolla. Vuonna 2017 vapaan sivistystyön oppilaitoksilla tulee olemaan noin 18 % vähemmän määrärajoja käytettävissään kuin vuonna 2011, mikä vaikeuttaa oppilaitosten toimintaa ja talouden hoitoa sekä heikentää omistajien edellytyksiä ylläpitää vapaan sivistystyön oppilaitosta. Kun oppilaitosten käyttökustannuksista katetaan oppilaitosmuodosta riippuen valtionosuudella noin 57 tai 65 %, joutuvat ylläpitäjät tehostamaan oppilaitostensa toimintoja kokonaisrahoituksen niukkuuden heijastuessa myös opiskelijamaksuihin ja muiden tulojen hankintaan.

Vapaan sivistystyön toiminta on joidenkin toimijoiden kohdalla vain osa ylläpitäjän toiminnan kokonaisuutta, koska useat oppilaitokset järjestävät myös esimerkiksi lukiokoulutusta ja/tai ammatillista koulutusta. Näitä koulutuksia koskevien nykyisten koulutuksen järjestämislupien voimassaolo päättyisi ehdotuksen mukaan vuoden 2016 lopussa, ja luvat tulisivat uudelleen harkittaviksi tarkennetuin ja osin uudistetuin myöntämisedellytyksin. Uusien koulutuksen järjestämislupien myöntämisessä korostuisivat muun muassa valtakunnallisen ja alueellisen koulutustarpeen lisäksi toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvät näkökohdat. Uudet luvat tulisivat voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Rakennemuutos muuttaa vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjän muun koulutustoiminnan järjestämisedellytyksiä. Samaan aikaan koulutusten rahoitusperusteet muuttuvat ja rahoitukseen kohdistuu säästöjä. Nämä eri koulutusmuotojen muutokset aiheuttavat lisää epävarmuutta niiden vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaan, joissa annetaan myös muiden koulutusmuotojen koulutusta. Erityisen voimakkaasti uudistus kohdistuisi esimerkiksi kansanopistojen ylläpitäjien toimintaan, koska tutkintotavoitteisella koulutuksella on kansanopistojen toiminnassa ja liikevaihdossa merkittävä rooli.

Sivistystarve ja koulutustarve

Esityksen mukaan ylläpitämisluvan edellytyksenä on muun muassa, että on olemassa sivistystarve. Yleisen sivistystarpeen vaatimana oppilaitosta on pidetty, kun opiskelijoita on ollut riittävästi. Kun vapaan sivistystyön ylläpitäjät järjestävät muiden koulutusmuotojen koulutusta, näiden koulutusmuotojen koulutustarvetta arvioidaan niitä koskevien säännösten pohjalta. Sivistystarpeen ja koulutustarpeen käsitteiden vakiintunut tulkinta on tarpeen säilyttää myös toimintaa kokonaisuutena tarkasteltaessa.

Taloudellisten edellytysten arviointi

Ylläpitämisluvan myöntämisen edellytyksiä koskevaan momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että ”taloudellisia edellytyksiä arvioitaessa otetaan huomioon hakijan toiminta kokonaisuudessaan”. Säännös täsmentäisi sitä, että valtionrahoituksen vähentyessä vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäminen edellyttää taloudellisesti riittävän vahvaa ylläpitäjätahoa.

Esityksestä ei käy tarkemmin ilmi, mitä tarkoitetaan vapaan sivistystyön näkökulmasta riittävän vahvalla ylläpitäjätaholla tai miten taloudellisten edellytysten arviointi käytännössä aiotaan suorittaa lukuun ottamatta toteamusta hakijan koko toiminnan taloudellisen tilanteen huomioimisesta.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjillä ja oppilaitoksilla tulisi olla käytettävissään selvä tieto niistä kriteereistä ja kriteereiden keskinäisistä suhteista, joiden pohjalta koulutuksen järjestäjien tai oppilaitosten taloudellista tilannetta arvioidaan.

Ylläpitämisluvan peruuttaminen

Ylläpitämislupa voidaan peruuttaa ylläpitäjän hakemuksesta. Lisäksi ylläpitämisluvan peruuttaminen voi tapahtua opetus- ja kulttuuriministeriön aloitteesta säädetyin edellytyksin.

Esitykseen sisältyy säännös ylläpitäjän velvoitteesta toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriön pyynnöstä tarpeelliset selvitykset ylläpitämisluvan edellytyksenä olevista asioista liittyen ylläpitämisluvan mahdolliseen peruuttamiseen. Esityksestä ei ilmene, milloin olisi laitettava ylläpitämisluvan peruuttaminen vireille tai toisaalta millä taloudellisilla kriteereillä ylläpitämisluvan jatkaminen on perusteltua. Ylläpitäjillä tulisi olla ennalta tiedossaan ne kriteerit, joiden pohjalta talouden ja muiden ylläpitämisluvan edellytysten arviointi tullaan suorittamaan. Näin ylläpitäjät voisivat varautua arviointiin ja tarpeellisten tietojen kokoamiseen.

Edellä todetulla on merkitystä tilanteissa, joissa oppilaitosten on arvioitava toimintakykynsä itsenäisenä ylläpitäjänä ja punnittava vaihtoehtoisesti eri yhteistyö- ja yhdistymismahdollisuuksia, sekä tilanteissa, joissa ylläpitämisluvan peruuttamista koskeva asia tulee vireille ministeriön aloitteesta ja ylläpitäjän on todennettava toimintansa täyttävän luvan myöntämiselle edellytykset.

Vapaan sivistystyön oppilaitosverkko

Hallituksen esityksen tarkoituksena on tiivistää ja harventaa oppilaitosverkostoa. Osa vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjistä on aatteellisia toimijoita, ja ylläpitämisluvan voimassaolon päättymisellä on merkitystä myös asianomaisen yhteisön oikeusaseman, sivistystarpeen sekä ylläpitäjän muun toiminnan jatkuvuuden kannalta. Tämän vuoksi valmistelua koskevien rajojen olisi oltava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eri osapuolten tiedossa.

Osa vapaan sivistystyön oppilaitoksista on kooltaan suhteellisen pieniä. Vapaan sivistystyön yksikkökustannukset eivät muodostu yksiselitteisesti siten, että toiminta on edullista volyymiltaan suurissa yksiköissä ja kallista volyymiltaan pienissä yksiköissä tai että pienten yksiköiden toiminta on vähemmän laadukasta kuin suurten yksiköiden toiminta. Koulutuksen kustannuksiin vaikuttavat myös toiminnan sijoittuminen maantieteellisesti ja toiminnan kohdentaminen sellaisiin erityisryhmiin, joiden koulutus on keskimääräistä kalliimpaa. Vapaan sivistystyön oppilaitoksen sijoittuminen suuremman ylläpitäjän talouden ja toiminnan yhteyteen ei aina automaattisesti merkitse oppilaitoksen talouden vahvistumista.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten tuloksellisuuden edellytykset voivat täyttyä myös suhteellisen pienen ylläpitäjän kohdalla, jos toiminta tapahtuu volyymin kannalta oikein mitoitetuissa ja tarkoituksenmukaisissa tiloissa, sivistystarvetta

koskeva vaatimus toteutuu ja valtionosuuden ulkopuolinen rahoitus on kunnossa. Pienten yksikköjen asemaan liittyy myös kysymys siitä, edellytetäänkö vapaan sivistystyön toimijoilta jatkossa alueellisuutta vai riittääkö paikallisuus yhdistettynä sivistystehtävän toteutumiseen ja toimivaan talouteen.

Muiden koulutusmuotojen koulutustarpeiden muutosten ja niihin liittyvien päätösten ei tulisi vaarantaa vapaan sivistystyön toimintaa sivistystarpeen jatkuessa ja ylläpitäjien toimintaedellytysten täytyessä. Vapaan sivistystyön yksikköjen toimintaa tulisi voida turvata silloinkin, kun niiden toiminta on kokonaisvolyyymiltään pientä.

Kun hallituksen esitys muuttaa valtion ja ylläpitäjien keskinäistä suhdetta valtiovalan toimivaltaa lisäävään suuntaan, sillä saattaa pitemmällä aikavälillä olla vaikutusta vapaalle sivistystyölle ominaiseen joustavaan sekä alueellisiin ja paikallisiin koulutustarpeisiin vastaavan koulutuksen suunnitteluun.

LOPUKSI

Uudistuksen yhteiskunnallisissa vaikutuksissa todetaan, että uudistuksen tarkoituksena on johtaa koulutuksen järjestämislupien määrän vähenemiseen kaikilla koulutussektoreilla. Tämä tullee merkitsemään muutoksia sekä hallinto- että opetushenkilöstön määrään ja henkilöstörakenteeseen. Sen sijaan perustelujen mukaan uudistuksella ei olisi suoria tasa-arvovaikutuksia, miltä osin on viittaus naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986). Koulutuksellisen tasa-arvon kannalta tilanne on paljon haasteellisempi.

Ehdotetut säädosmuutokset lisäävät opetus- ja kulttuuriministeriön toimivaltaa koulutuksen järjestämislupamenettelyssä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi esimerkiksi muuttaa järjestämislupaa omasta aloitteestaan perusteilla, joihin yksittäinen koulutuksen järjestäjä ei voi itse vaikuttaa kuten kunta- tai koulutuksen järjestäjäverkossa tapahtuvat muutokset. Tämä voi tuoda koulutuksen järjestäjän toimintaan epävarmuutta ja ennakoimattomuutta.

Kun kysymys on merkittävästä koulutuspoliittisesta päätöksenteosta, jossa tulee lisäksi huolellisesti varmistaa hallinnon yleisten laillisuusperiaatteiden noudattaminen, tulisi vielä harkita, onko syytä viedä koulutuksen järjestämisluvista päättäminen sekä niiden muuttaminen ja peruuttaminen valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaviksi. Opetushallituksen näkemyksen mukaan ainakin muutoksen jälkeen ensimmäistä kertaa koulutuksen järjestämisluvista päätettäessä, ne tulisi saattaa valtioneuvoston ratkaistaviksi.

Voimassa olevat koulutuksen järjestämisluvat päättyvät uusien säännösten tullessa voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Uusien järjestämislupahakemusten käsittely edellytettynä asiakirjoineen ja lupien päätösharkinta ovat varsin iso työ, joskin tässä mittakaavassa kertaluonteinen toimi. Järjestämislupien uusimisesta on esityksessä todettu tilapäinen työmäärän lisäys opetus- ja kulttuuriministeriöön. Tässä olisi tullut ottaa huomioon myös mahdollisille lausunnon antajille asian vaatima työajan ja resurssien lisäys.

Uudistuksella on monia koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä vaikutuksia, jotka koskevat esimerkiksi alueen väestön koulutuksen käytännön järjestämistä, hallinto- ja opetushenkilöstön määrää ja henkilöstörakennetta sekä tiloja. Järjestämislupien hakeminen ja hakemuksiin edellytettyjen laatiminen ja kokoaminen tuo kertaluonteista lisätyötä myös koulutuksen järjestäjille.

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan ehdotettuja lakimuutoksia täydentäviin valtioneuvoston asetuksiin. Näitä koskevia luonnoksia ei sisälly lausuntoasiakirjoihin. Kyseessä olevan suuren uudistuksen suunnan ja vaikutusten arviointia auttaisi, jos käytettävissä olisi tieto kaikista suunnitelluista säädösmuutoksista.

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi tullut kuvata, mitä vaatimuksia asetetaan koulutuksen järjestämislupien hakijoille, jotta esityksessä todettu järjestäjäkentän kokoaminen nykyistä vahvempiin yksiköihin toteutuu, ja miten ministeriön on tarkoitus ohjata järjestämislupien hakuprosessia. Vaihtoehtoisesti opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi antaa koulutuksen järjestäjille ohjeet järjestämislupien hakemisesta, jotta voidaan varmistaa hakemusten yhdenmukaisuus.

Esityksen mukaan lukiolakiin, ammatillisesta peruskoulutuksesta annettuun lakiin sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin tulisi siirtymäsäännös vuoden 2017 loppuun saakka myönnettävistä määräaikaista järjestämisluvista niille koulutuksen järjestäjille, jotka eivät tulisi saamaan koulutuksen järjestämislupaa uusien säännösten perusteella. Opetushallitus pitää esitettyä siirtymäkautta liian lyhyenä, jotta sen aikana voitaisiin turvata ennen lain voimaantuloa aloittaneiden opiskelijoiden asema. Viitaten edellä lukiokoulutusta koskevaan kannanottoon myös muiden koulutusmuotojen osalta järjestämislupien tulisi voida olla voimassa tarvittaessa elokuun 2019 alkuun saakka. Lisäksi tarvittaessa opetus- ja kulttuuriministeriön pitäisi voida velvoittaa koulutuksen järjestämisluvan saaneen koulutuksen järjestäjän huolehtimaan niiden opiskelijoiden opintojen loppuun saattamisesta, jotka ovat opiskelleet oppilaitoksissa, joiden koulutuksen järjestämislupa päättyy esitetyn muutoksen johdosta.

Opetushallitus pitää esitettyä muutoksen toteuttamisaikataulua kaiken kaikkiaan liian kireänä ottaen huomioon, että samanaikaisesti ollaan panemassa toimeen ammatillisessa koulutuksessa tutkinnon perusteiden ja lukiokoulutuksessa opetussuunnitelman perusteiden muuttamista sekä oppilaitoksissa näiden pohjalta tehtävien opetussuunnitelmien uudistamista, ammatillisen ja lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista ja koulutustakuuta. Näin monen samanaikaisesti toteutettavan muutoksen yhteisvaikutusten arviointi on haasteellista. Lisäksi muutosten samanaikaisuus vie kohtuuttomasti koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten voimavaroja.

Esityksessä olevat lait poikkeavat perusteettomasti toisistaan kirjoitustavaltaan. Esimerkiksi ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämisluvan ja vapaan sivistystyön ylläpitämisluvan peruuttamista koskeviin säännösehdotuksiin on kirjattu koulutuksen järjestäjän kuulemisvelvoite, kun taas lukiokoulutusta ja ammatillista peruskoulutusta koskevissa säännösehdotuksissa

kuulemisvelvoitetta vastaavassa tilanteessa ei ole kirjoitettu lakiin. Asianosaisen kuulemisvelvoite syntyy kuitenkin kaikissa edellä mainituissa tilanteissa jo hallintolain perusteella.

Pääjohtaja


Aulis Pitkälä

Kouluneuvos


Ulla Vanttaja

LIITE

Lausunnon keskeinen sisältö

Liite lausuntoon hallituksen esitysluonnoksesta lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta (Dnro 37/000/2014)

Opetushallituksen lausunnon keskeinen sisältö

- esityksen tavoitteet ovat kannatettavia
- perusteluissa olevat eri koulutusmuotoja koskevat termit tulee korjata lain mukaisiksi
- ei ole perusteltua, että koulutuksen järjestämisluvan hakemukseen edellytetään lukiokoulutuksen osalta liitettäväksi selvitys vakavaraisuudesta ja maksuvalmiudesta sekä niiden turvaamisesta seuraavan viiden vuoden ajalta, kun vastaavaa vaatimusta ei ole asetettu ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan hakemukseen
- taloudellisten ennusteiden tekeminen usean vuoden ajalta on haasteellista, kun samanaikaisesti rahoitusjärjestelmä uudistetaan ja rahoitusta vähennetään
- lukiokoulutuksessa ei ole tutkinnon perusteita, mikä maininta tulee poistaa esityksen perusteluista
- uudistuksen aikataulu ei ole onnistunut ottaen huomioon lukion uusien opetussuunnitelmien käyttöönottoajankohta
- epäselväksi jää, mitä käsitteillä laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus järjestämisluvan myöntämisedellytyksenä tarkoittavat käytännössä
- lupaedellytysten arvioinnissa lukiokoulutuksen osalta työelämäyhteistyöllä ei tule olla samaa painoarvoa kuin ammatillisessa koulutuksessa
- lukion lakkaamisella paikkakunnalla on vaikutuksia perusopetukseen erityisesti pienillä paikkakunnilla, kun peruskouluilla ja lukioilla on runsaasti yhteisiä opettajia ja jossain määrin myös yhteisiä rehtoreita ja oppilaanohjaajia/opinto-ohjaajia
- ammatillisen peruskoulutuksen osalta oppisopimuskoulutuksen siirtäminen aikuiskoulutuksen järjestämislupiin ei tue oppisopimuskoulutuksen laajentamista ammatillisessa peruskoulutuksessa
- ammatilliseen peruskoulutukseen ottamisen perusteisiin otetun perustellun erityisen syy osalta, minkä perusteella ko. säännöksessä mainitun tutkinnon aiemmin suorittanut henkilö voidaan ottaa opiskelijaksi, tulisi yhdenvertaisuuden varmistamiseksi kirjoittaa esimerkkiluettelo, milloin säännös voi tulla sovellettavaksi
- koulutuksellisen tasa-arvon varmistaminen eri puolilla maata
- koulutuksen järjestämisluvista päättäminen valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi, ainakin muutoksen jälkeen ensimmäistä kertaa järjestämisluvista päätettäessä
- koulutuksen järjestämislupien uusiminen aiheuttaa lisätyötä paitsi opetus- ja kulttuuriministeriölle myös mahdollisille lausunnon antajille sekä järjestämislupia hakeville koulutuksen järjestäjille
- hallituksen esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata, mitä vaatimuksia asetetaan koulutuksen järjestämislupien hakijoille, jotta esityksessä olevat tavoitteet saavutetaan, ja miten ministeriön on tarkoitus ohjata hakuprosessia
- ministeriön tulee antaa koulutuksen järjestäjille ohjeet järjestämislupien hakemisesta, jotta voidaan varmistaa hakemusten yhdenmukaisuus
- esitetty siirtymäkausi (vuoden 2017 loppuun) on liian lyhyt, jotta sillä voidaan turvata ennen lain voimaantuloa aloittaneiden opiskelijoiden asema – siirtymäkauden tulisi olla elokuun alkuun 2019 saakka
- muutoksen toteuttamisaikataulu on liian kireä ottaen huomioon samaan aikaan toimeenpantavat ammatillisen koulutuksen tutkinnon perusteiden ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen sekä oppilaitoksissa näiden pohjalta tehtävien

opetussuunnitelmien uudistaminen sekä ammatillisen ja lukiokoulutuksen
rahoitusjärjestelmän uudistaminen

esityksessä olevat lait poikkeavat perusteettomasti toisistaan kirjoitustavaltaan