

13.11. 2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite OKM096:00/2014

Asia

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI LUKIOLAIN, AMMATILLISESTA PERUSKOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN, AMMATILLISESTA AIKUISKOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN SEKÄ VAPAASTA SIVISTYSTYÖSTÄ ANNETUN LAIN 4§:N MUUTTAMISESTA

Hallitus on 29.11.2013 päättänyt rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Lukion, ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä vapaan sivistystyön rakenteita tiivistetään ja rahoitusta uudistetaan vuosina 2014 – 2016. Luonnos hallituksen esitykseksi on osa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa ja sen tavoitteena ovat vahvat koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät, jotka kykenevät vastaamaan työelämän, yksilöiden ja yhteiskunnan muuttuviin ja kasvaviin osaamistarpeisiin.

Lailla muutettaisiin lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan ja vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitämisluvan myöntämistä ja peruuttamista koskevia säännöksiä. Koulutuksen järjestämislupien myöntämisperusteita ehdotetaan uudistettaviksi ja nykyisten järjestämislupien voimassaolo ehdotetaan päättymään vuoden 2016 lopussa. Voimassaolevien vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitämislupien voimassaolo ei kuitenkaan päättyisi, vaan niiden osalta arvioidaan oppilaitoksen ylläpitämisen taloudelliset edellytykset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2017. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää kuntien lausuntoa 17.11.2014 mennessä eduskunnalle.

Lausunto

Esityksen tavoitteena on muodostaa lukio- ja ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjäverkko, joka muodostuisi toimintaedellytyksiltään vahvoista koulutuksen järjestäjistä. Koulutuksen järjestäjät tulisivat olemaan nykyistä merkittävästi suurempia. Lukiokoulutuksen järjestämisluvan edellytyksenä on, että hakemuksessa tarkoitettu koulutus on valtakunnallisen tai alueellisen koulutustarpeen ja tarjonnan sekä hakijan ennakoidun opiskelijamäärän ja alueen jo olemassa olevan koulutusverkoston kannalta tarpeellista.

On tarkoituksenmukaista, että tiheää oppilaitosverkkoa tarkastellaan kriittisesti, mutta muutoksessa tulee olla maltillinen. Äärimmilleen vietyinä järjestäjäverkon tiivistäminen ohjaa alueelliseen epätasa-arvoon, koska koulutuksen saavutettavuus heikkenee. Alueilta, joilla aikuisväestön koulutustausta on keskimääräistä matalampi, on vaarana että entistä vähemmän nuoria ohjautuu lukiokoulutukseen, koska opiskelumatkat pitenevät.

Tulevassa laissa järjestämisluvan saamisen yhtenä kriteerinä olisi, että hakemuksessa tarkoitettu koulutus on ennakoitu opiskelijamäärä huomioon ottaen tarpeellista. Koulutukseen ohjautumisen taustalla on useita vaikuttavia tekijöitä ja voitaisiinkin toteutuneiden hakutilastojen tarkastelun sijaan kysyä, kuinka suuri osuus ikäluokasta halutaan lukiokoulutukseen. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2011 - 2016 tavoitteena on, että suomalaiset ovat maailman osaavin kansa vuoteen 2020 mennessä. Tähän kuuluneen myös yleissivistyksen ja korkean osaamisen tasosta huolehtiminen koko Suomessa.

Lainvalmistelussa tulisi tarkastella kriittisesti tavoitetta merkittävästi suuremmista koulutuksen järjestäjistä. Suurempien lukioyksiköidentaloudellisia tai pedagogisia hyötyjä ei ole tutkitusti todennettu. Tulisikin kyseenalaistaa toiminnan laadun ja suuruuden välisen yhteyden korostaminen. Olemassa olevat aineistot viittaavat siihen, että lukioiden tuottavuus kasvaa opiskelijamäärän lisääntyessä yksikössä 200 opiskelijaan saakka. Tuottavuuden kasvulle ei ole olemassa evidenssiä yli 400 opiskelijan yksiköissä. On huomattava, että nimenomaan yksikön koko on tuottavuuden kannalta merkittävämpi kustannustehokkuutta selittävä tekijä, ei niinkään koulutuksen järjestäjän yhteenlaskettu opiskelijamäärä. Jonkin verran yhteistyötietä saadaan taloudellisesti yhdistämällä lukioyksiköitä saman koulutuksen järjestäjän alaisuuteen hallinnon keskittämällä. Taloudelliset hyödyt ovat kuitenkin varsin vähäisiä.

Lakiluonnoksessa esitetty koulutuksen järjestäjien määrän vähentämisellä saavutettava kustannussäästö vaikuttaa epärealistiselta. Vaikka koulutuksen järjestäjien määrää vähennettäisiin, hallinnon osalta säästöjä saavutetaan vain murto-osa esitetystä tavoitteesta. Vaikka tämän lisäksi lakkautettaisiin lukioyksiköitä ja ammatillisia yksiköitä huomattavassa määrin, on tavoitteen saavuttaminen silti haasteellista. Tämä johtuu siitä, että lakkautettujen yksiköiden opiskelijat siirtyvät joka tapauksessa opiskelemaan johonkin toiseen yksikköön. Tällöin vastaanottavaan yksikköön muodostuu uusia opetusryhmiä, jotka tarvitsevat opettajan ja tilan. Koska noin 70 % koulutuskustannuksista koostuu henkilöstökustannuksista ja lähes kaikki muu loppuosa kiinteistökulusta, ei asetettu tavoite tule toteutumaan julkisen talouden säästönä.

Monessa tapauksessa hallinnon ja henkilökunnan irrottaminen kuntien perusopetuksen yhteydestä erilliseen kuntayhtymään tai toisen kunnan ylläpitämän lukiokoulutuksen järjestäjän toiminnaksi on sekä toiminnallisesti että taloudellisesti epätarkoituksenmukaista. Tämä johtuu siitä, että useiden kuntien perusopetuksen luokkien 7-9 opettajat ja lukio-opettajat ovat yhteisiä opettajia. Lukiokoulutuksen avulla perusopetuksen opettajille pystytään järjestämään tunteja siten, että opetusvelvollisuus täyttyy. Tämä puolestaan helpottaa opettajien rekrytoimista perusopetuksen yläluokkien opetukseen. Lakiluonnoksen valmistelussa ja perusteluissa olisi tullut ottaa huomioon tämä perusopetuksen ja toisen asteen lukiokoulutuksen toiminnallinen yhteys. Toiminnallinen yhteys sisältää yhteisen henkilöstön lisäksi monesti yhteisen kiinteistön. Jos lukiokoulutus lakkaa kiinteistössä ja koulutus siirtyy toiseen yksikköön, ei kiinteistöä välttämättä saada muuhun käyttöön. Tällöin lukioyksikön lakkauttaminen ei tuo julkiselle sektorille ja kunnalle vastaavaa taloudellista hyötyä. Lausunnolla olevassa luonnoksessa lakiuudistuksen vaikutusten arviointi puuttuu tältä osin kokonaisuudessaan.

Lakiluonnoksen perusteluosio lähtee kritiikittömästi ajatuksesta, että suurempi koulutuksenjärjestäjä on toiminnaltaan ja oppimistuloksiltaan pienempää koulutuksenjärjestäjää laadukkaampi. Tälle olettamalle ei ole olemassa selvää tieteellistä evidenssiä. Myös pienet yksiköt voivat olla tuloksiltaan laadukkaita ja menestyviä. Tätä havaintoa tukevat monet sekä lukiokoulutuksen että ammatillisen koulutuksen laatupalkinnot, joita ovat saaneet kohtalaisen pienet koulutuksen järjestäjät. On myös huomattava, että koulutuksen järjestäjien verkostoitumisella ja yhteistyöllä voidaan saavuttaa laadun kannalta vähintään yhtä hyviä tuloksia toiminnan kehittämisessä kuin järjestäjien koko kasvattamalla. Tästä hyvänä esimerkkinä on Keski-Suomen lukiodien yhteinen laatuhanke.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan koulutuksen järjestämisluvien myöntämisperusteita uudistettaviksi. Järjestämislupia esitetään uudelleen haettavaksi vuoden 2015 alkupuolella. Lupien myöntäminen hakijoille tapahtuisi lakiluonnoksessa mainittujen kriteerien perusteella. Lakiluonnoksen perusteluosassa huomiota kiinnittää se, että kriteereitä ja käsitteitä ei ole avattu ja määriteltä. Lausuntopyyntöön oheismateriaalista on mahdotonta päätellä, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan esimerkiksi käsitteillä elinvoimainen, saavutettavuus, oppilaitoksen ylläpitämisen kannalta riittävä taloudellinen kanto-kyky tai vahva koulutuksen järjestäjä. Oheisten kriteerien mielekkyyttä koulutuksen järjestämisluvien myöntämisen kannalta on käytännössä mahdotonta arvioida lausuntoluonnoksen oheisaineiston perusteella. On välttämätöntä, että järjestämislukukriteerit määritellään tarkemmin, että koulutuksen järjestäjät voivat arvioida tilannettaan riittävien tietojen perusteella ennen järjestämisluvien hakemista. Tällä hetkellä lausuntoluonnoksessa esitetyt kriteerit näyttävät lähinnä keinotekoisena välineenä kuntarakennemuutoksen edistämiseksi.

Luonnoksessa ehdotetaan koulutuksen järjestämisluvien myöntämisperusteita uudistettaviksi ja nykyisten järjestämisluvien voimassaolo ehdotetaan päättymään vuoden 2016 lopussa. Tästä poikkeuksena vapaan sivistystyön oppilaitokset, joiden ylläpitämislupien voimassaolo ei päättyisi, vaan niiden osalta arvioitaisiin oppilaitoksen ylläpitämisen taloudelliset edellytykset. Järjestämislupamenettelyn keventäminen vapaan sivistystyön oppilaitosten osalta on kannatettava asia, koska niitä koskevat järjestämisluvut uusittiin vuoden 2013 alusta.

Lausunnolla oleva lakiluonnos vaikuttaa keskeneräiseltä. Lain vaikutusten arviointi on puutteellinen, minkä takia lausunnon antajan näkökulmasta on haasteellista arvioida lain vaikutusta. Kaiken kaikkiaan herää kysymys, mihin tarvitaan järjestämisluvien uudelleen hakemista ja päättämistä. Koulutuksen järjestäjät pystyvät itse päättämään koulutuksen järjestämisen mielekkyydestä olemassa olevien toiminnallisten ja taloudellisten tietojen perusteella. Jos koulutuksen järjestämisen taloudelliset tai toiminnalliset edellytykset eivät täyty, koulutuksen järjestäjä tulee tekemään asiasta tarvittavat johtopäätökset ja toimenpiteet ilman järjestämislain muuttamistakin.


Jarkko Määttä
Palvelujohtaja

Lausunnon keskeinen sisältö

Lainvalmistelussa tulee tarkastella kriittisesti tavoitetta merkittävästi suuremmista koulutuksen järjestäjistä. Suurempien lukioyksiköidentaloudellisia tai pedagogisia hyötyjä ei ole tutkitusti todennettu. Tulisikin kyseenalaistaa toiminnan laadun ja suuruuden välisen yhteyden korostaminen. Olemassa olevat aineistot viittaavat siihen, että lukioiden tuottavuus kasvaa opiskelijamäärän lisääntyessä yksikössä 200 opiskelijaan saakka. Tuottavuuden kasvulle ei ole olemassa evidenssiä yli 400 opiskelijan yksiköissä. On huomattava, että nimenomaan yksikön koko on tuottavuuden kannalta merkittävämpi tuottavuutta selittävä tekijä, ei niinkään koulutuksen järjestäjän yhteenlaskettu opiskelijamäärä.

Lakiluonnoksessa esitetty koulutuksen järjestäjien määrän vähentämisellä saavutettava kustannussäästö vaikuttaa epärealistiselta. Vaikka koulutuksen järjestäjien määrää vähennettäisiin, hallinnon osalta säästöjä saavutetaan vain murto-osa esitetystä tavoitteesta. Vaikka tämän lisäksi lakkautettaisiin lukioyksiköitä ja ammatillisia yksiköitä huomattavassa määrin, on tavoitteen saavuttaminen silti haasteellista. Tämä johtuu siitä, että lakkautettujen yksiköiden opiskelijat siirtyvät joka tapauksessa opiskelemaan johonkin toiseen yksikköön. Tällöin vastaanottavaan yksikköön muodostuu uusia opetusryhmiä, jotka tarvitsevat opettajan ja tilan, jolloin suurin osa kustannuksista siirtyy toiseen yksikköön.

Lakiluonnoksen valmistelussa ja perusteluissa olisi tullut ottaa huomioon perusopetuksen ja toisen asteen lukiokoulutuksen toiminnallinen yhteys. Tämä toiminnallinen yhteys sisältää yhteisen henkilöstön lisäksi monesti yhteisen kiinteistön. Jos lukio-koulutus lakkaa kiinteistössä ja koulutus siirtyy toiseen yksikköön, ei kiinteistöä välttämättä saada muuhun käyttöön. Tällöin lukioyksikön lakkauttaminen ei tuo julkiselle sektorille ja kunnalle vastaavaa taloudellista hyötyä.

Lakiluonnoksen perusteluosio lähtee kritiikittömästi ajatuksesta, että suurempi koulutuksenjärjestäjä on toiminnaltaan ja oppimistuloksiltaan pienempää koulutuksenjärjestäjää laadukkaampi. Myös pienet yksiköt voivat olla tuloksiltaan laadukkaita ja menestyviä. Tätä havaintoa tukevat monet sekä lukiokoulutuksen että ammatillisen koulutuksen laatupalkinnot, joita ovat saaneet kohtalaisen pienet koulutuksen järjestäjät. On myös huomattava, että koulutuksen järjestäjien verkostoitumisella ja yhteistyöllä voidaan saavuttaa laadun kannalta merkittäviä tuloksia.

Järjestämislupien myöntäminen hakijoille tapahtuisi lakiluonnoksessa mainittujen kriteerien perusteella. Lakiluonnoksen perusteluosassa huomiota kiinnittää se, että kriteereitä ja käsitteitä ei ole avattu ja määriteltä. Lausuntopyyntöön oheismateriaalista on mahdotonta päätellä, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan esimerkiksi käsitteillä elinvoimainen, saavutettavuus, oppilaitoksen ylläpitämisen kannalta riittävä taloudellinen kantokyky tai vahva koulutuksen järjestäjä. On välttämätöntä, että järjestämislupakriteerit määritellään tarkemmin, että koulutuksen järjestäjät voivat arvioida tilannettaan riittävien tietojen perusteella ennen järjestämisluvan hakemista.

Lausunnolla oleva lakiluonnos vaikuttaa keskeneräiseltä. Lain vaikutusten arviointi on puutteellinen, minkä takia lausunnon antajan näkökulmasta on haasteellista arvioida lain vaikutusta. Kaiken kaikkiaan herää kysymys, mihin tarvitaan järjestämislupien uudelleen hakemista ja päättämistä. Koulutuksen järjestäjät pystyvät itse päättämään koulutuksen järjestämisen mielekkyydestä olemassa olevien toiminnallisten ja taloudellisten tietojen perusteella. Jos koulutuksen järjestämisen taloudelliset tai toiminnalliset edellytykset eivät täyty, koulutuksen järjestäjä tulee tekemään asiasta tarvittavat johtopäätökset ja toimenpiteet ilman järjestämislain muuttamista.