



Eduskunnan sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (HE 306/2014 vp)

Totean Opetushallituksen puolesta lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan ja vapaan sivistystyön ylläpitämisluvan myöntämistä, muuttamista ja peruttamista koskevia säännöksiä. Esityksen mukaan kaikkien nykyisten lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämislupien voimassaolo päätäisi 1.1.2017 ja koulutuksen järjestäjien tulisi hakea uutta järjestämislupaa opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Vapaan sivistystyön nykyiset ylläpitämisluvat jäisivät voimaan, mutta ministeriö arvioisi ylläpitäjien taloudelliset edellytykset ja päätäisi arvion perusteella luvan mahdollisesta peruuttamisesta. Esitys liittyy hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan esityksen tavoitteet nykyistä vahvempien toisen asteen ja vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjien muodostamisesta ovat kannatettavia. Julkisen talouden kestävyysvaje pienentää käytävissä olevia resursseja ja lisää vaatimuksia niiden tehokkaammalle käytölle. Opetushallitus yhtyy esityksen perusteluissa esitettyyn arvioon, jonka mukaan lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön jo tehdyt ja tulevat menosäästöt yhdessä kuntatalouteen kohdistettujen muiden leikkausten kanssa edellyttävät rakenteiden ja toimintatapojen merkittävää uudistamista sekä koulutuksen voimavarojen tehokkaampaa kohdentamista. Uudistusten avulla voidaan nykytilaa paremmin turvata koulutuksen järjestämisedellytykset ja koulutuksellisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen kiristyneessä taloudellisessa tilanteessa.

Samanaikaisesti tähän esitykseen sisältyvien koulutuksen järjestämis- ja ylläpitämislupien uudistamisen kanssa eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys 310/2014, jossa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmään ehdotetaan muutettavaksi merkittävällä tavalla. Muutokset rahoitusjärjestelmään tulisivat voimaan myös 1.1.2017. Näiden kahden merkittävän uudistuksen vaikutuksia koulutuksellisiin perusoikeuksiin, kuten jokaisen oikeuteen saada yhtäläisten mahdollisuuksien mukaan kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaista muuta kuin perusopetusta, sekä

koulutukselliseen tasa-arvoon tulee arvioida huolellisesti. Vaikutusten arviointia vaikeuttaa uudistuksen tässä vaiheessa se, että uusien koulutuksen järjestämislupien kriteerit ovat lakiehdotuksissa ja niiden perusteluissa hyvin yleiset, eikä voida myöskään arvioida, millaisia nykyisten koulutuksen järjestäjien yhteenliittymiä ja sopimuksia syntyy. Myös lakiehdotuksissa järjestämisluvan myöntämisessä huomioon otettava toiminnan laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus jäävät esityksessä varsin avoimeksi. Miten arvioidaan esimerkiksi sitä, kun koulutuksen järjestäjä kouluttaa heikoin arvosanoin lukioon tulleet opiskelijat ylioppilaiksi kohtuullisin arvosanoin kolmessa vuodessa, kun taas 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.

Koulutuksen järjestäjät päättävät oppilaitosten ja niiden toimipisteiden määrästä ja sijainnista järjestämislupaan kirjoitettujen ehtojen rajoissa. Opetushallituksen mielestä on selvää, että toiminnan kustannusten sopeuttamiseksi aleneviin resursseihin, koulutuksen järjestäjät tulevat päättämään oppilaitosten ja niiden toimipisteiden karsimisesta joko uudistuksen voimaantulon yhteydessä tai sen jälkeen. Monilla pienillä lukioilla on yhteisiä opettajia perusopetuksen yläluokkien kanssa, toimivat samoissa kiinteistöissä ja tiloissa perusopetuksen kanssa sekä käyttävät osin samoja laitteita ja välineitä. Lukion lakkauttaminen vaikuttaa tällaisissa tilanteissa voimakkaasti myös perusopetuksen toimintaan, eivätkä kustannukset vähene merkittäväällä tavalla.

Koulutuksen etääntyminen kauas kotipaikkakunnalta lisää opiskelijan ja hänen huoltajiensa kustannuksia, se johtaa helposti koulutuksen hakeutumisen vähenemiseen ja keskeyttämisen lisääntymiseen. Oppilaitosverkossa tapahtuvat muutokset johtavat myös koulumatkojen pidentymiseen ja koulumatka- ja majoituskustannusten kasvuun. Koulutustakuun toteutuminen vaikeutuu, ja vaara syrjäytyä kasvaa. Tarkkoja vaikutuksia on kuitenkin mahdotonta ennalta tarkkaan arvioida.

Koulutuksellisten ja kielellisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamiseksi sekä tarkoituksenmukaisten ja toimivien koulutuksen järjestäjä organisaatioiden ja yhteenliittymien muodostamiseksi uusien koulutuksen järjestämislupien hakuprosessia tulee Opetushallituksen mielestä myös valtion viranomaisten puolelta koordinoida ja ohjata riittäväällä tavalla. Lupaprosessiin tulee liittää vaikutusten arviointi, jossa tarkastellaan mahdollisimman kattavasti vaikutuksia niin lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen kuin perusopetuksenkin näkökulmasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistelemassa hakuohjeita koulutuksen järjestäjille. Opetushallitus pitää tärkeänä, että myös Opetushallitus voi osallistua hakuohjeiden laatimiseen ja myöhemmin uusien järjestämislupien

valmisteluun. Lisääntyvä työmäärä tulee ottaa huomioon toiminnan resursoinnissa.

Ehdotetut säädösmuutokset lisäävät opetus- ja kulttuuriministeriön toimivaltaa koulutuksen järjestämislupamenettelyssä. Esityksen perustelujen mukaan valtioneuvosto arvioi toisen asteen koulutuksen ja rakenneuudistuksen kokonaisuuden säädösten ja järjestämislupien myöntämisedellytysten näkökulmasta ennen kuin lopullinen päätös järjestämisluvista on tehty. Kun kysymys on merkittävästä koulutuspoliittisesta päätöksenteosta, jossa tulee ottaa huomioon myös perusoikeuksiin liittyvät laillisuusnäkökohdat, Opetushallituksen näkemyksen mukaan selkeintä olisi, että muutoksen jälkeen ensimmäistä kertaa koulutuksen järjestämisluvista ja vapaan sivistystyön järjestämislupien peruuttamisesta päätettäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa myös oikeuskansleri osallistuu päätösten laillisuuden varmistamiseen. Päätösten tekemisestä valtioneuvoston yleisistunnossa tulisi ottaa nimenomainen säännös lakien voimaantulosäännöksiin.

Opetushallitus pitää esitettyä muutoksen toteuttamisaikataulua erittäin 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. Lisäksi ylioppilastutkinnon sähköistämisen on määrä käynnistyä syksystä 2016 alkaen. Muutosten samanaikaisuus vie kohtuuttomasti koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten voimavaroja. Opetushallitus esittää, että lukion uusien opetussuunnitelmien käyttöönottoa lykättäisiin vuodelle elokuun 2017 alkuun. Tällöin uusien opetussuunnitelmien laatijoilla olisi tieto myönnetystä koulutuksen järjestämisluvasta.

Opetushallitus esittää seuraavassa eri koulutusmuotoja koskevia lisähuomioita

Lukiokoulutus

Koulutuksen tarpeellisuus olisi edelleen yksi lukiokoulutuksen järjestämisluvan edellytyksistä. Koulutuksen todetaan olevan tarpeellista, jos se on valtakunnallisen tai alueellisen koulutustarpeen ja tarjonnan sekä hakijan ennakoitun opiskelijamäärän ja alueen jo olemassa olevan lukiokoulutusverkoston kannalta tarpeellista. Koulutustarve määritellään aikaisemmasta poiketen valtakunnalliseksi tai alueelliseksi koulutustarpeeksi. Valtakunnallisen koulutustarpeen tarkastelu voinee sisältyä vain lukiokoulutuksen erityisen koulutustehtävän edellytyksiin. Alueellisen koulutustarpeen edellytys asettanee erityisesti taajaan asutuilla alueilla nykyisiä lukiokoulutuksen järjestäjiä keskenään kilpailutilanteeseen riippuen siitä, miten laajaksi alueellisuus ymmärretään ja missä määrin alueen olosuhteita otetaan huomioon. Moni suuremmissa taajamissa toimiva lukio täyttää lähinnä paikallista koulutustarvetta.

Lukiokoulutuksen järjestäminen myös pienemmissä yksiköissä ja pienemmällä kurssivalikoimalla voi tuoda yhteiskunnallisesti hyvän ja taloudellisestikin kannattavan lopputuloksen pitemmällä aikavälillä. Lukio on merkittävä toimija paikkakunnan vetovoiman ja elinvoimaisuuden kannalta.

Ammatillinen koulutus

Esityksen mukaan luvat ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämiseen päätetään erikseen. Ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen järjestämisluvien 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 järjestämisluvat 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 järjestämisluviin ei tue oppisopimuskoulutuksen laajentamispyrkimyksiä ammatillisessa peruskoulutuksessa eikä oppisopimuskoulutuksen ennakkopakojen toteuttamista.

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.

Vapaa sivistystyö

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.

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.

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 ja ylläpitämisluvan edellytyksiä arvioidaan. Näin ylläpitäjät voisivat varautua arviointiin ja tarpeellisten tietojen kokoamiseen.

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.

Osa vapaan sivistystyön oppilaitoksista on kooltaan suhteellisen pieniä. Vapaan sivistystyön yksikkökustannukset eivät muodostu yksiselitteisesti siten, että toiminta on edullista volyymiltaan suurissa yksiköissä ja kallista volyymiltään 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. Toiminnan tuloksellisuuden edellytykset voivat täytyä myös suhteellisen pienen ylläpitäjän kohdalla, jos

toiminta tapahtuu volyymin kannalta oikein mitoitetuissa ja tarkoituksenmukaisissa tiloissa.

Hallintojohtaja

Matti Lahtinen