



Aluevaiheen materiaalit V

Koulutus-, kulttuuri-, vapaa-ajan ja liikuntatoimen palveluiden valmisteluryhmän tekemä vaihtoehtojen arviointi

KOULUTUS-, KULTTUURI-, LIIKUNTA- JA NUORISOPOLITIIKAN TOIMIALAN PALVELUT - VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTIA

1. Väestökehitys

Viime vuosien suhteellisen vakaan kehityksen jälkeen tulee peruskoulun opiskelijamäärä vähenemään nopeasti vuodesta 2005 alkaen. *Peruskouluikäisten määrä* vähenee vuodesta 2005 vuoteen 2010 noin 43 000. Vuoteen 2015 mennessä vähennys on noin 51 000.

Taulukko 1. 7-15 -vuotiaiden määrä vuosina 1995-2015

	1995	2000	2005	2010	2015	2005-2015
7-15 -vuotiaat	578 600	577 800	571 000	527 700	519 600	-51 400

Vuosien 2005 ja 2010 välisellä jaksolla peruskouluikäisten ikäluokat pienenevät kaikissa maakunnissa. Vuosien 2010 ja 2015 välisellä jaksolla väheneminen kääntyy kasvuun tai pysähtyy Pohjois-Pohjanmaalla, Pirkanmaalla, Uudellamaalla ja Keski-Suomessa. Kainuussa peruskouluikäisten määrä vähenee kymmenen vuoden aikana 24,5 % ja Lapissa 21,4% .

Nuorisoikäluokkiin kuuluvien (16-18 -vuotiaiden) määrä kasvaa noin 8 500 vuodesta 2005 vuoteen 2010. Tämän jälkeen ikäluokat pienenevät nopeasti siten, että vuonna 2015 näihin ikäluokkiin kuuluvia on 13 200 vähemmän kuin vuonna 2005.

Taulukko 2. 16-18-vuotiaiden määrä vuosina 1995-2015

	1995	2000	2005	2010	2015	2005-2015
16-18 -vuotiaat	195 000	201 700	190 400	198 900	177 200	-13 200

Suuret ikäluokat eläköityvät lähivuosina. Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä on 17,4 % vuonna 2010 ja 20,5% vuonna 2015.

2. Palvelujen turvaaminen - yleisiä näkökohtia

- Koulutuspalvelujen turvaaminen pienenevien ikäluokkien tilanteessa edellyttää kunta- ja/tai palvelurakenteen kehittämistä.
- Lähtökohtana kaikkia vaihtoehtoja arvioitaessa tulee pitää palvelun luonnetta ja palvelun saavutettavuutta asiakkaan näkökulmasta. Esi- ja perusopetuspalvelut ovat lähipalveluja. Toisen asteen koulutuksessa (lukio ja toisen asteen ammatillinen peruskoulutus) palvelujen laadun ja monipuolisuuden turvaaminen edellyttää palvelujen tarkastelua laajemmin. Tavoitteena on pääsääntöisesti alueellinen saavutettavuus. Kansalaisopistojen tarjontaa pitäisi pystyä järjestämään lähipalveluna. Ammattikorkeakoulutus on osa korkeakoululaitosta ja korkeakoulutuksen saavutettavuutta tarkastellaan korkeakoulualueittain. Yleisten kirjastojen palvelut, nuorisotyön palvelut, ohjatun liikunnan palvelut samoin kuin lähiliikuntapalvelut ja

yleisen kulttuuritoimen palvelut ovat asiakkaan näkökulmasta lähipalveluja. Taide- ja kulttuurilaitosten palvelut ovat osaksi lähipalveluja, osaksi alueellisia palveluja ja osaksi valtakunnallisia palveluja.

- Mallien vaikutuksia henkilöstön asemaan on syytä tarkastella erikseen mallien täsmentyessä.
- On välttämätöntä, että kunnissa jatketaan kuntarajat ylittävää yhteistyötä ja sen kehittämistä kunta- ja palvelurakennemuutostien hankkeen rinnalla.
- Seuraavassa on arvioitu *peruskuntamallia* ja *alue- ja lähikuntamallia* opetusministeriön eri toimialoilla. Alue- ja lähikuntamallin arviointi on ollut jossain määrin ongelmallista, koska yksityiskohtien puuttuessa on osittain jouduttu turvautumaan oletuksiin. Piirimalli on rakennettu sosiaali- ja terveyssektorin lähtökohdista eikä sitä ole tässä käsitelty.

3. Koulutuspalvelut

Peruskuntamalli

- suurempi kuntakoko parantaa mahdollisuuksia koulutuspalvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- suuremmalla kunnalla on paremmat edellytykset hoitaa opetussuunnitelma- ja arviointityötä, suuremmat kunnat ovat myös pystyneet paremmin kehittämään laadunhallintajärjestelmiään
- suuremmalla kunnalla on paremmat mahdollisuudet turvata ammattihenkilöstön saatavuus ja hyödyntää monipuolisesti henkilöstön osaamista
- henkilöstön oikeudellinen asema on selkeä
- 20 000 asukkaan kunta on liian pieni huolehtimaan yksin eräistä palveluista, esimerkiksi perusopetuksen erityisopetus ja oppilashuoltopalvelut, lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus vaatisivat kuntarajat ylittävää yhteistyötä

Alue- ja lähikuntamalli

- malli parantaa mahdollisuuksia koulutuspalvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- olisi paremmat edellytykset hoitaa opetussuunnitelma- ja arviointityötä ja kehittää laadunhallintajärjestelmiä
- oletettavasti parantaisi mahdollisuuksia turvata ammattihenkilöstön saatavuus ja hyödyntää monipuolisesti henkilöstön osaamista, ei kuitenkaan lähikuntien hoidettavaksi jäävien/osoitettavien palvelujen osalta
- mallista käytettävissä olevilla tiedoilla henkilöstön oikeudellinen asema näyttää epäselvältä (esim. onko henkilöstö palvelussuhteessa aluekuntaan vai kuntaan, miten henkilöstö näiden kesken jaetaan)
- saattaa synnyttää päällekkäistä hallintoa
- perusopetuksen järjestämisen erottaminen lukiokoulutuksen järjestämisestä ongelmallista (mm. yhteiset opettajat)
- nykyiset järjestämisorganisaatiot (mm. kuntayhtymät) eivät välttämättä noudata aluekuntien rajoja -> olisi purettava täysin toimivia rakenteita
- palvelujen järjestämisvastuu on kaukana palvelujen käyttäjästä -> haasteena kuntalaisten osallistumisen turvaaminen

Yhtä kuntaa laajempi organisatorinen yhteistyö

- yhtä kuntaa laajempi organisointi on pääsääntönä ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa: ammatillisen koulutuksen järjestämisluvista ja ammattikorkeakoulujen toimiluvista merkittävä osa on annettu kuntayhtymille tai rekisteröidyille yhteisöille, joissa kunnilla merkittävä osuus
- on ollut edellytyksenä palvelujen tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle
- mahdollistaa koulutuspalvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- hyvät edellytykset hoitaa opetussuunnitelma- ja arviointityötä ja kehittää laadunhallintajärjestelmiä
- hyvät mahdollisuudet turvata ammattihenkilöstön saatavuus ja hyödyntää monipuolisesti henkilöstön osaamista
- henkilöstön oikeudellisessa asemassa ei ongelmia kun kyseessä on järjestämis- tai toimilupaan perustuva yhteistyö
- ongelmaksi voi muodostua rahoitusvastuun ja järjestämisvastuun etäännyminen sekä raskas hallinto, on joissain tapauksissa johtanut kirjaviin sopimus- ym. menettelyihin, jotka voivat jäykistää päätöksentekoa

4. Yleiset kirjastot

Peruskuntamalli

- suurempi kuntakoko parantaa mahdollisuuksia palvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun, rahoituspohjan turvaamiseen ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- paikallisen tason tarpeista lähtevät palvelut voivat huonontua

Alue- ja lähikuntamalli

- malli parantaa mahdollisuuksia palvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- saattaa synnyttää päällekkäistä hallintoa

5. Nuorisotoimi ja liikuntatoimi

Peruskuntamalli

- suurempi kuntakoko parantaa mahdollisuuksia palvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun, rahoituspohjan turvaamiseen ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- suuremmalla kunnalla on paremmat mahdollisuudet rekrytoida ammattihenkilöstöä
- paikallisen tason tarpeista lähtevät palvelut voivat huonontua
- paikallinen aktiivisuus voi vähentyä
- voi synnyttää polarisaation

Alue- ja lähikuntamalli

- malli parantaa mahdollisuuksia palvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun, rahoituspohjan turvaamiseen ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- saattaa synnyttää päällekkäistä hallintoa
- mikäli palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu on kaukana palvelujen käyttäjästä, edellyttää mallin toiminta, että huolehditaan rakenteista, jotka turvaavat kuntalaisten osallistumisen
- saattaa lisätä asukkaiden passiivisuutta
- kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa voivat huonontua

6. Yleinen kulttuuritoimi

Peruskuntamalli

- suurempi kuntakoko parantaa mahdollisuuksia palvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun, rahoituspohjan turvaamiseen ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- paikallisen tason tarpeista lähtevät palvelut voivat huonontua
- paikallinen aktiivisuus voi huonontua

Alue- ja lähikuntamalli

- malli parantaa mahdollisuuksia palvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun, rahoituspohjan turvaamiseen ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- saattaa synnyttää päällekkäistä hallintoa
- mikäli palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu on kaukana palvelujen käyttäjästä, edellyttää mallin toiminta, että huolehditaan rakenteista, jotka turvaavat kuntalaisten osallistumisen
- saattaa lisätä asukkaiden passiivisuutta

7. Taide- ja kulttuurilaitokset

Peruskuntamalli

- suurempi kuntakoko parantaa mahdollisuuksia palvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun, rahoituksen turvaamiseen ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- paikallisen tason tarpeista lähtevät palvelut voivat huonontua
- saattaa lisätä paikallisen tason passiivisuutta
- lähtökohtaisesti laitokset palvelevat jo nyt väestöä laajemmalla kuin yhden kunnan alueella, jolloin väestömäärä on selvästi yli 20 000
- väestömäärä ei välttämättä riitä kaikkien taide- ja kulttuurilaitosten ylläpitämiseen

Alue- ja lähikuntamalli

- malli parantaa mahdollisuuksia palvelujen järjestämistä koskevaan strategiseen suunnitteluun, rahoituspohjan turvaamiseen ja palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen
- saattaa synnyttää päällekkäistä hallintoa

- mikäli palvelujen järjestämisvastuu on kaukana palvelujen käyttäjästä, edellyttää mallin toiminta, että huolehditaan rakenteista, jotka turvaavat kuntalaisten osallistumisen
- saattaa lisätä asukkaiden passiivisuutta.

Palvelu	Rahoitus- vastuu	Järjestämisvelvollisuus	Palvelun luonne asiakkaan näkökulmasta	Palvelun järjestäminen	Ehdotuksia palvelujen turvaamiseksi
Esiopetus	kunta, jolle valtionosu us	Kunnalla järjestämisvelvollisuus: voi järjestää itse, muiden kuntien kanssa tai hankkia muulta palvelujen tuottajalta.	5-7 -vuotiaita lapsia: lähipalvelu	Koulussa järjestettyyn esiopetukseen osallistuu 21% ja päivähoitossa järjestettävään 79% esiopetukseen osallistuvista lapsista - liittyy myös päivähoidon palveluverkkoon.	<i>ESI- JA PERUSOPETUS:</i> - <i>kuntakoon kasvattaminen ja/ tai</i> - <i>palvelujen järjestäminen nykyistä laajemmin yhteistyössä, yhteistyölle ei esteitä lainsäädännössä.</i>
Perusopetus	kunta, jolle valtionosu us	Kunnalla järjestämisvelvollisuus: voi järjestää itse, muiden kuntien kanssa tai hankkia järjestämisluvan saaneilta.	6-16 -vuotiaita lapsia: lähipalvelu	- <i>Opetus:</i> kaikkia palveluja ei pystytä turvaamaan kaikissa kunnissa - <i>Eriyisopetus ja oppilashuoltopalvelut:</i> erityisosaamista vaativia tehtäviä - peruspalvelujen arviointien mukaan palveluja ei pystytä kaikilta osin turvaamaan kaikissa kunnissa	- <i>palvelujen alueelliselle järjestämiselle ei ole estettä</i> - <i>muutetaan perusopetuslakia niin, että oppivelvollisella on kuntarajoista riippumatta oikeus käydä asuinpaikkansa lähinnä olevaa koulua.</i>

Palvelu	Rahoitus- vastuu	Järjestämisvelvollisuus/ järjestämislupa	Palvelun luonne asiakkaan näkökulmasta	Palvelun järjestäminen	Ehdotuksia palvelujen turvaamiseksi
Toisen asteen koulutus: lukiokoulutus ja ammattillinen peruskoulutus	kunta tai muu ylläpitäjä, jolle valtionosuus, valtio	Järjestämislupa voidaan antaa kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle koulutuksen järjestäjälle. Myös valtio on koulutuksen järjestäjä. <i>Lukiokoulutuksessa 90% opiskelijoista opiskelee kunnan oppilaitoksissa.</i> <i>Ammatillisessa peruskoulutuksessa 65% opiskelijoista opiskelee kuntayhtymien ja 21% kunnan, 18 % yksityisissä ja 1 % valtion oppilaitoksissa. Järjestäjistä 20 % on kuntia, 30 % kuntayhtymiä ja 49 % yksityisiä.</i>	Lukiokoulutuksessa mediaanialoituskä on 16-vuotta ja ammatillisessa peruskoulutuksessa 18-vuotta: tavoitteena kohtuullinen alueellinen saavutettavuus. Lukiokoulutus: vähintään alueellinen palvelu. Ammatillinen koulutus: alueellinen ja osin valtakunnallinen palvelu. Työelämän lähtökohta koulutustarjonnan kohdentamisessa.	Lukiokoulutuksen järjestäjät ovat pääsääntöisesti kuntia ja siten samoja kuin perusopetuksen järjestäjät. Suurissa kunnissa sama järjestäjä järjestää perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta. Kolme kuntayhtymää järjestää sekä lukio- että ammatillista koulutusta. Lukioista alle 100 opiskelijan lukioita oli 18% ja yli 500 opiskelijan lukioita 10% vuonna 2003. Opiskelijoista 5% opiskeli alle 100 ja 24% yli 500 oppilaan lukioissa. 70% lukiolaisista opiskeli 100-499 opiskelijan lukioissa. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä 30 % on alle 100 opiskelijan ja 23 % yli 1000 opiskelijan järjestäjiä. Opiskelijoista 3 % opiskeli alle 100 opiskelijan ja 74 % yli 1000 opiskelijan järjestäjän koulutuksessa.	LUKIOKOULUTUS JA AMMATILLINEN PERUSKOULUTUS, KANSALAIPOISTOT: - <i>kuntakoon kasvattaminen ja/ tai</i> - <i>palvelujen järjestäminen nykyistä laajemmin yhteistyössä, yhteistyölle ei esteitä</i> <i>lainsäädännössä</i> - <i>palvelujen alueelliselle järjestämiselle ei ole estettä.</i> - <i>ammattillisen peruskoulutuksen järjestäjäkentän kokoaminen palvelukyvyyn turvaamiseksi ja koulutuksen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi</i>
Vapaa sivistystyö: kansalaisopistot	kunta tai muu ylläpitäjä, jolle valtionosuus	Ylläpitämislupa, pääosa ylläpitäjistä kuntia tai kuntayhtymiä.	Lähtökohtana paikalliset ja alueelliset sivistystarpeet: lähipalvelu, vähäisessä määrin verkko- ja etäopetusta.	249 kuntaa, kuntayhtymää tai yksityistä ylläpitäjää	

Palvelu	Rahoitusvastuu	Järjestämisvelvollisuus	Palvelun luonne asiakkaan näkökulmasta	Palvelun järjestäminen	Ehdotuksia palvelujen turvaamiseksi
Yleiset kirjastot	kunta, jolle valtionosuus	kunnan tehtävänä laissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalveluiden järjestäminen	lähipalvelu (lähinnä asiointiin liittyvät verkko- ja mobiilipalvelut myös etäpalveluna)	412 kunnallista kirjastolaitosta, toimipaikkoja 957 ja kirjastoautoja 187	<ul style="list-style-type: none"> - <i>kuntakoon kasvattaminen</i> - <i>yhteistyön lisääminen kuntien kesken</i> - <i>yhteistyölle ei esteitä lainsäädännössä (ks. muutosehdotus valtionosuus myös kuntayhtymälle)</i>
Nuorisotoimi	kunta, jolle valtionosuus	kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö	nuorisotyö lähipalvelu nuorisopolitiikka alueellista ja valtakunnallista	kunta tukee paikallistason nuorisoyhdistyksiä ja muita nuorisoryhmiä	<ul style="list-style-type: none"> - <i>kuntakoon kasvattaminen</i> - <i>ei estettä tuottaa palveluja alueellisesti</i> - <i>parannetaan yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa</i> - <i>yhteistyölle ei esteitä lainsäädännössä</i>

Palvelu	Rahoitusvastuu	Järjestämisvelvollisuus	Palvelun luonne asiakkaan näkökulmasta	Palvelun järjestäminen	Ehdotuksia palvelujen turvaamiseksi
Yleiset kirjastot	kunta, jolle valtionosuus	kunnan tehtävänä laissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalveluiden järjestäminen	lähipalvelu (lähinnä asiointiin liittyvät verkko- ja mobiilipalvelut myös etäpalveluna)	412 kunnallista kirjastolaitosta, toimipaikkoja 957 ja kirjastoautoja 187	<ul style="list-style-type: none"> - <i>kuntakoon kasvattaminen</i> - <i>yhteistyön lisääminen kuntien kesken</i> - <i>yhteistyölle ei esteitä lainsäädännössä (ks. muutosehdotus valtionosuus myös kuntayhtymälle)</i>
Nuorisotoimi	kunta, jolle valtionosuus	kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö	nuorisotyö lähipalvelu nuorisopolitiikka alueellista ja valtakunnallista	kunta tukee paikallistason nuorisoyhdistyksiä ja muita nuorisoryhmiä	<ul style="list-style-type: none"> - <i>kuntakoon kasvattaminen</i> - <i>ei estettä tuottaa palveluja alueellisesti</i> - <i>parannetaan yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa</i> - <i>yhteistyölle ei esteitä lainsäädännössä</i>

Palvelu	Rahoitusvastuu	Järjestämisvelvollisuus/ järjestämislupa	Palvelun luonne asiakkaan näkökulmasta	Palvelun järjestäminen	Ehdotuksia palvelujen turvaamiseksi
Liikuntatoimi	kunta, jolle valtionosuus myös harkinnanvaraisia avustuksia esim. liikuntapaikkarakentamiseen	kunnalla yleinen toimintavelvoite liikunnan edistämiseksi	ohjatun liikunnan palvelut samoin lähiliikuntapaikat lähipalvelua; uimahallit ja suuret liikuntatilat alueellisia palveluja	kuntien järjestämä ohjattu liikunta ja kuntien omistamat liikuntapaikat, ostopalveluja liikuntapaikkojen hoidossa yksityiseltä sektorilta liikuntapalveluja järjestävät myös kolmas sektori ja yksityiset yritykset, kunnan avustukset paikallisille liikuntaseuroille	<ul style="list-style-type: none"> - kuntakoon kasvattaminen - uudenlaisia palvelujen tuottamistapoja sekä yhteistyössä kuntien kuin kuntien ja yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhdistysten kanssa samoin kuin muiden hallintokuntien kanssa - yhteistyölle ei esteitä lainsäädännössä
Yleinen kulttuuritoimi	kunta, jolle valtionosuus	kunnan tehtävä edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa	lähipalvelu	palveluja (taiteen harrastus, taidepalveluiden tarjonta, kotiseututyö, paikallinen kulttuuriperinne) järjestävät kunnat	<ul style="list-style-type: none"> - kuntakoon kasvattaminen - palveluja järjestävät kunta tai kunnat yhdessä tai tarvittaessa kolmannen sektorin kanssa - yhteistyölle ei esteitä lainsäädännössä
Taide- ja kulttuurilaitokset	valtionosuus, kunnallinen rahoitus	ei järjestämisvelvollisuutta, ministeriön päätös pääsystä valtionosuuden piiriin ja henkilötyövuosista	osa lähipalvelu, osa alueellista palveluja ja osa valtakunnallista palvelua	palveluja järjestävät kunnat ja yksityiset yhteisöt	<ul style="list-style-type: none"> - kuntakoon kasvattaminen - tavoitteena ylläpitää valtakunnallisesti kattavaa taidelaitosverkkoa - palveluja järjestetään lähipalveluina, alueellisina ja valtakunnallisina - yhteistyölle ei esteitä lainsäädännössä