



Aluehallintovirasto
Regionförvaltningsverket

PERUSPALVELUT LÄNSI- JA SISÄ-SUOMEN

ALUEHALLINTOVIRASTON TOIMIALUEELLA 2010

BASSERVICEN INOM VERKSAMHETSOMRÅDET FÖR

REGIONFÖRVALTNINGSVERKET I VÄSTRA OCH INRE

FINLAND 2010

Julkaisija/Utgivare

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto/Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Peruspalvelut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella 2010
Basservicen inom verksamhetsområdet för regionförvaltningsverket i Västra och
Inre Finland 2010

ISSN 1799-3210 (PDF)

ISBN 978-952-5935-05-9 (PDF)

Tekijät Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelujen arviointiryhmä kehittämispäällikkö Pirjo Kujala (pj.), osastosihteeri Tarja Siirilä (siht)		Julkaisu-aika Toukokuu 2011	
		Toimeksiantaja(t) Valtiovarainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Peruspalvelut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella 2010 – Basservicen inom verksamhetsområdet för regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland 2010			
Tiivistelmä <p>Aluehallintovirastojen tehtävänä on arvioida valtiovarainministeriön toimeksiannosta toimialansa peruspalveluja. Arviointeja on tehty vuodesta 1996 alkaen. Peruspalveluilla tarkoitetaan sellaisia hyvinvointipalveluja, joiden on perustuslain mukaan oltava kaikkien kansalaisten yhdenvertaisesti saataville. Arviointikohteena olevilla peruspalveluilla tarkoitetaan lähinnä niitä palveluja, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Vuotta 2010 koskevan arvioinnin kohteena on hallinnon toimivuuteen, turvallisuuteen, osaamiseen, hyvinvointiin, liikennepalveluihin ja kuluttajan asemaan liittyviä kohteita. Teemana on erityisesti hallinto- ja palvelurakenteiden muutosten vaikutus peruspalvelujen saatavuuteen. Lisäksi poikkihallinnollisena arviointikohteena on käsitelty paikallista turvallisuusyhteistyötä. Kirjastotoimen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen sekä liikennepalvelujen arvioinnin ovat toteuttaneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.</p> <p>Arvioinnin lähtökohtana on peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi. Arvioinnissa on käytetty suoritettujen kyselyjen avulla saatavia tietoja sekä rekistereistä ja tilastollisista tietokannoista saatavissa olevia uusimpia tietoja. Vuotta 2010 koskeva arviointi on toteutettu ensimmäistä kertaa siten, että valtakunnallinen arviointiraportti laaditaan ennen alueellisia arviointiraportteja. Tällä menettelyllä pyritään sitomaan arviointi osaksi keskushallinnon suunnittelu- ja päätöksentekosykliä. Arvioinnin avulla saatuja tuloksia hyödynnetään säädösvalmistelussa, taloussuunnittelussa ja valtakunnallisissa päätöksenteossa. Arviointiraportti palvelee palvelujen laadun ja saatavuuden kehittämistä paitsi keskushallinnon tasolla, myös aluehallintovirasto-, maakunta-, seutu- ja kuntatasolla.</p>			
Asiasanat Länsi- ja Sisä-Suomi, peruspalvelut, arviointi			
ISSN (painettu)	ISBN (painettu)	ISSN (verkkojulkaisu) 1799-3210	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5935-05-9
Kokonaissivumäärä 194	Kieli Suomi/Ruotsi	Hinta -	
Julkaisija Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto Päätoimipaikka Wolffintie 35 65100 VAASA		Paino	

<p>Sammanställd av</p> <p>Gruppen för utvärdering av basservicen vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland utvecklingschef Pirjo Kujala (ordf.), avdelningssekreterare Tarja Siirilä (sekr.)</p>	<p>Utgivningsdatum</p> <p>Maj 2011</p>		
<p>Publikationens titel</p> <p>Basservicen inom verksamhetsområdet för regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland 2010 - Peruspalvelut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella 2010</p>	<p>Uppdragsgivare</p> <p>Finansministeriet</p> <p>Datum för tillsättandet av organet</p>		
<p>Sammanfattning</p> <p>Regionförvaltningsverken ska på uppdrag av finansministeriet utvärdera basservicen inom sitt område. Utvärderingar har genomförts sedan 1996. Med basservice avses sådana välfärdstjänster som enligt grundlagen ska vara lika tillgängliga för alla medborgare. Med den basservice som ska utvärderas avses i första hand service som huvudsakligen berör många människor, som påverkar medborgarnas dagliga liv och vars avsaknad skulle leda till stora problem. I utvärderingen för 2010 utvärderas objekt som har samband med förvaltningen funktion, säkerhet, kompetens, välfärd, trafik-tjänster och konsumentens ställning. Dessutom har lokalt säkerhetssamarbete behandlats som ett tväradministrativt utvärderingsobjekt. Utvärderingen av biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets service samt trafik-tjänsterna har genomförts vid närings-, trafik- och miljöcentralerna.</p> <p>Utgångspunkten för utvärderingen är den regionala tillgången till basservice. I utvärderingen har man använt sig av information som tagits fram genom undersökningar samt de senaste uppgifterna från register och statistiska databaser. I utvärderingen för 2010 upprättar man för första gången den nationella utvärderingsrapporten före de regionala utvärderingsrapporterna. På detta sätt kan man integrera utvärderingen i centralförvaltningens processer för planering och beslutsfattande. Resultatet från utvärderingen kommer till nytta vid lagberedning, ekonomisk planering och nationellt beslutsfattande. Utvärderingsrapporten används vid utvecklingen av kvaliteten på och tillgången till servicen på centralförvaltningsnivå samt regionförvaltningsverks-, landskaps-, region- och kommunnivå.</p>			
<p>Ämnesord</p> <p>Västra och Inre Finland, basservice, utvärdering</p>			
<p>ISSN (tryckt)</p>	<p>ISBN (tryckt)</p>	<p>ISSN (webbpublikation)</p> <p>1799-3210</p>	<p>ISBN (webbpublikation)</p> <p>978-952-5935-05-9</p>
<p>Sidantal</p> <p>194</p>	<p>Språk</p> <p>Finska/Svenska</p>		<p>Pris</p> <p>-</p>
<p>Utgivare</p> <p>Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland Huvudverksamhetsstället Wolffskavägen 35 65100 Vasa</p>		<p>Tryckeri</p>	

ESIPUHE

Vuosittaisen peruspalvelujen arvioinnin tarkoituksena on perustuslain mukaisten kaikkien kansalaisten yhdenvertaisesti saatavilla oltavien hyvinvointipalvelujen toteutumisen arviointi. Vuonna 2010 arviointiprosessia uudistettiin ja valtakunnallinen raportti ”Aluehallintovirastojen arviot peruspalvelujen tilasta 2010” valmistui maaliskuussa 2011 jo ennen nyt käsillä olevaa alueellista raporttia ”Peruspalvelut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella 2010”. Vuonna 2010 arvioitiin erityisesti Suomen hallinto- ja palvelurakenteiden muutosten vaikutusta peruspalvelujen saatavuuteen.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialue muodostuu Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan sekä Keski-Pohjanmaan maakuntien alueista. Raportissa kahden eri viranomaisen, arvioinnista vastaavan aluehallintoviraston ja työhön osallistuvan elinkeino- ja liikenne- ja ympäristökeskuksen, eri hallinnonalojen laaja asiantuntemus yhdistyy peruspalvelujen poikkihallinnollisesti kattavaksi arvioinniksi.

Arvioinnin tuloksena voidaan tiivistetysti todeta, että peruspalvelujen saatavuus on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella hyvin kohtuullisella tasolla. Väestön ikääntyminen, kestävyysvajeen vaikutukset ja aluerakenteen polarisoituminen yhä kaksijakoisemmaksi ovat kuitenkin realiteetteja, jotka muodostavat suuren haasteen palvelujärjestelmän turvaamiselle ja tasapuoliselle saatavuudelle jatkossa.

Verrattaessa peruspalvelujen saatavuutta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella valtakunnalliseen tilanteeseen, voidaan todeta alueellisen raportin tulosten vahvistavan valtakunnallisen raportin linjauksia. Edelleen haluaisin kiinnittää erityishuomiota muutamaan laajempaan asiakokonaisuuteen, joiden merkityksen näen hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmasta erittäin tärkeinä: nuorten tulevaisuuden mahdollisuuksiin ja koulutuksen suuntaamiseen sekä kansalaisten turvallisuuteen. Lisäksi on mielestäni edelleen syytä vahvistaa peruspalvelujen arviointiprosessin hyödynnettävyyttä osana laajempaa hyvinvointipalveluiden ohjaus- ja arviointijärjestelmää.

Perusopetuksen alueellinen saatavuus on aluehallintoviraston toimialueella keskimäärin hyvä, ja kaikissa kunnissa vähintään tyydyttävä. Ammatillista ja lukiokoulutusta on edelleen hyvin tarjolla. Tulevaisuudessa on kuitenkin tarve lisätä kuntien välistä yhteistyötä ja pitkäjänteistä suunnittelua innovatiivisten ratkaisumallien aktiiviseksi etsimiseksi osana kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä toimivan lähikouluverkon että laadukkaiden kuljetuspalveluiden turvaamiseksi. Kuntalaiset tulisi entistä paremmin osallistaa kuntien palveluverkon kehittämiseen.

Koulutuksen saatavuuden pohdintaan liittyy olennaisesti koulutuksen ja työelämän vaatimusten kohtaannon varmistaminen, jotta valmistuvat nuoret sijoittuisivat nopeasti koulutustaan vastaavaan työhön mielellään Länsi- ja Sisä-Suomen alueelle.

Vuonna 2010 peruskoulun päättäneistä 14 802 nuoresta suurin osa nuorista jatkaa opintojaan. Huolestuttava on 10,5 % ikäluokasta muodostama joukko nuoria, jotka jättivät hakematta

yhteishaussa tai eivät ottaneet koulutuspaikka vastaan. Nuorten osallistamiseen on panostettava oppilashuoltoa koko oppilaitosyhteisön yhteisenä asiana ja opinto-ohjausta vahvistamalla, nuorten työpajatoiminnan ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyötä kehittämällä sekä tukeutumalla etsivään nuorisotyöhön.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja turvallisuussuunnittelun toteuttaminen laajamittaisella viranomaisyhteistyöllä on tärkeää alueellisen turvallisuuden ja kansalaisten turvallisuudentunteen parantamiseksi. Kansalaisten turvallisuuden parantamiseksi yksi merkittävä osa-alue on poliisin toiminta. Poliisin hallintorakenneuudistus ei ole heikentänyt poliisin valtakunnallista toimintavalmiutta. Sen sijaan Länsi - ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella toimintavalmiusaika on kuitenkin kasvanut maan keskiarvoa enemmän. Harvemmin asutuilla alueilla tulisikin ottaa käyttöön erilaisia yhteistyömuotoja eri viranomaisten kesken turvallisuuden vahvistamiseksi. Pelastustoiminnan tasokkaan ja tasapuolisen palvelun turvaaminen aluehallintoviraston koko toimialueella edellyttää jatkossa moniviranomaisyhteistyön tehostamista niin onnettomuuksien ehkäisyyn kuin hälytystehtäviin liittyen.

Peruspalvelujen arviointiraportin tarkoituksena on palvella sekä kuntia palvelujen tuottajina että valtiota keskus- ja paikallishallinnon kehittäjänä. Peruspalvelujen arviointiprosessi on keskeinen osa laajempaa hyvinvointipalvelujen ohjaus- ja arviointijärjestelmää luoden vuosittaisen tilannekuvan peruspalvelujen tilasta kulloisenkin arviointiasetelman mukaisesti. Yhdistettynä ajassa kiinni olevaan kuntalähtöiseen arviointiin peruspalvelujen arvioinnin merkitys kasvaisi, jolloin se toimisi työkaluna paikallisesti peruspalvelujen tuottamisessa, alueellisesti peruspalvelujen tuottamisen ohjaamisessa ja valvonnassa sekä valtakunnallisesti koko hyvinvointipolitiikan ohjaus- ja lainsäädäntötyössä.

Esitän parhaimmat kiitokseni raportin kirjoittajille sekä peruspalvelujen arviointiin osallistuneelle monialaiselle asiantuntijajoukolle!

Ylijohtaja

Jorma Pitkämäki

FÖRORD

Syftet med den årliga utvärderingen av basservicen är att utvärdera verkställandet av de välfärdstjänster som enligt grundlagen ska vara lika tillgängliga för alla medborgare. År 2010 förnyades utvärderingsprocessen, vilket ledde till att den nationella rapporten ”Aluehallintovirastojen arviot peruspalvelujen tilasta 2010” (Regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen 2010) färdigställdes redan i mars 2011 före den nu tillgängliga rapporten ”Basservicen inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland 2010”. Under 2010 gjordes en särskild utvärdering av hur Finlands förvaltnings- och servicestrukturreform har påverkat tillgången till basservicen.

Verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland omfattas av landskapen Birkaland, Mellersta Finland, Södra Österbotten, Österbotten och Mellersta Österbotten. I rapporten förenas den omfattande sakkunskapen från olika förvaltningsområden inom de två myndigheterna, regionförvaltningsverket som ansvarar för utvärderingen och närings-, trafik- och miljöcentralen som deltar i arbetet, till en tväradministrativ utvärdering av basservicen.

Sammanfattningsvis visar resultatet från utvärderingen att tillgången till basservicen ligger på en mycket rimlig nivå inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Den åldrande befolkningen, effekterna av hållbarhetsunderskottet och polariseringen av en allt mer tvådelad områdesstruktur är dock realiteter som i fortsättningen utgör en stor utmaning när det gäller säkerställandet av servicesystemet och en rättvis tillgång till det.

När vi jämför tillgången till basservice inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland med den nationella situationen, bekräftas den nationella rapportens linje av resultaten från den regionala rapporten. Vidare skulle jag vilja fästa särskild uppmärksamhet på några mer omfattande saker som jag anser ha stor betydelse för att man ska kunna trygga välfärden: framtidsmöjligheterna och utbildningsinriktningen för unga och medborgarnas säkerhet. Dessutom tycker jag att man alltså borde öka möjligheten att utnyttja utvärderingsprocessen för basservicen som en del av ett mer omfattande system för styrning och utvärdering av välfärdstjänster.

Den regionala tillgången till grundläggande utbildning inom regionförvaltningsverkets verksamhetsområde är genomsnittligt god och åtminstone tillfredsställande i alla kommuner. Utbudet av yrkesutbildning och gymnasieutbildning är fortfarande god. I framtiden finns det dock ett behov av att öka kommunsamarbetet och den långsiktiga planeringen för att aktivt finna innovativa lösningar som en del av kommun- och servicestrukturreformen samt för att säkerställa ett fungerande närskolnät och en kvalitativ transportservice. Kommuninvånarna borde i större utsträckning än tidigare delta i utvecklingen av kommunernas servicenät.

När det gäller tillgången till utbildning är det mycket viktigt att säkerställa kraven på utbildningen och arbetslivet så att de utexaminerade unga snabbt får ett arbete som motsvarar deras utbildning och gärna i Västra och Inre Finland.

Majoriteten av de 14 802 ungdomar som gick ut grundskolan år 2010 studerar vidare. Det är dock oroande att 10,5 procent av denna åldersklass inte ansökte till den gemensamma antagningen eller inte tackade ja till sin utbildningsplats. För att unga ska engagera sig måste man gemensamt satsa på elevvård inom hela skolsamfundet, förstärka studiehandledningen, utveckla workshopverksamheten för unga och samarbetet mellan yrkesläroanstalter samt stödja uppsökande ungdomsarbete.

För att förbättra den regionala säkerheten och medborgarnas känsla av trygghet är det viktigt med ett omfattande samarbete mellan myndigheter genom ett internt säkerhetsprogram och säkerhetsplanering. Ett viktigt delområde för att öka medborgarnas säkerhet är polisens verksamhet. Polisens förvaltningsstrukturreform har inte försämrat polisens aktionsberedskap på det nationella planet. Däremot har aktionsberedskapstiden inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland ökat mer än genomsnittet i landet. För att garantera säkerheten i glest bebyggda områden borde man införa olika samarbetsformer mellan myndigheter. En framtida förutsättning för att man ska kunna säkerställa en högkvalitativ och rättvis räddningsverksamhet inom regionförvaltningsverkets hela verksamhetsområde är ett effektivare samarbete mellan myndigheter både vad gäller förebyggande av olyckor och uttryckningar.

Syftet med utvärderingsrapporten om basservicen är att betjäna kommunerna som serviceleverantörer och staten som utvecklare av central- och lokalförvaltningen. Processen för utvärderingen av basservicen utgör en viktig del av ett mer omfattande system för styrning och utvärdering av välfärdstjänster då den används för att årligen beskriva basserviceläget enligt respektive utvärderingsarrangemang. Samordnad med den tidsbundna kommuninriktade utvärderingen skulle utvärderingen av basservicen få en ökad betydelse. Då skulle den fungera som ett verktyg lokalt inom produktionen av basservice, regionalt inom styrningen och tillsynen av basserviceproduktionen och nationellt inom hela välfärdspolitikens styrnings- och lagstiftningsarbete.

Jag vill framför mitt varmaste tack till rapportens författare och den sektorsövergripande expertgruppen som har deltagit i utvärderingen av basservicen!

Överdirektör Jorma Pitkämäki

SISÄLLYSLUETTELO-INNEHÄLLSFÖRTECKNING

KUVAILEHTI	3
PRESENTATIONSBLAD	4
ESIPUHE	5
FÖRORD	7
1. TOIMEKSIANTO JA TYÖN ORGANISOINTI	10
UPPDRAGET OCH GENOMFÖRANDE AV UTVÄRDERINGEN	11
2. TOIMINTAYMPÄRISTÖ – VERKSAMHETSMILJÖN	12
3. ARVIOINNIN KESKEISET TULOKSET TIIVISTELMINÄ	20
SAMMANFATTNING AV DE VIKTIGASTE RESULTATEN FRÅN	
UTVÄRDERINGEN	34
4. HALLINNON TOIMIVUUS	48
4.1. Yhteispalvelun kattavuus	48
5. TURVALLISUUS	54
5.1. Poliisitoimi	54
5.2. Pelastustoimi	62
6. OSAAMINEN – UTBILDNING	67
6.1 Opetustoimi – Utbildningsväsendet	67
6.1.1. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus	67
6.1.2. Den regionala tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning	77
6.1.3. Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus	84
6.1.4. Den regionala tillgången till svenskspråkig utbildning på andra stadiet	93
6.2. Kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimi	103
6.2.1. Kirjastotoimi	103
6.2.2. Biblioteksväsendet	116
6.2.3. Nuorisotoimi	127
6.2.4. Liikuntatoimi	139
7. HYVINVOINTI	152
7.1. Lastensuojeluasioiden määrä ja käsittelyprosessien toimivuus	152
8. LIIKENNEPALVELUT	159
8.1. Joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen	159
9. KULUTTAJAN ASEMA	165
9.1. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuus	165
9.2. Eläinlääkintähuolto	168
9.3. Elintarvikevalvonta	183
10. POIKKIHALLINNOLLINEN ARVIOINTIKOHDE	193
10.1. Paikallinen turvallisuusyhteistyö	193

1. PERUSPALVELUJEN ARVIOINNIN TOIMEKSIANTO JA ARVIOINTITYÖ LÄNSI- JA SISÄ-SUOMEN ALUEHALLINTO-VIRASTON TOIMIALUEELLA

Alueellisen palveluverkkoarvioinnin perusteet

Peruspalveluja arvioidaan valtiovarainministeriön toimeksiannosta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialalla. Peruspalveluilla tarkoitetaan sellaisia hyvinvointipalveluja, joiden on perustuslain mukaan oltava kaikkien kansalaisten yhdenvertaisesti saatavilla. Poikkihallinnollinen arviointitehtävä yhdistää Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston eri vastuualueiden asiantuntemuksen peruspalvelujen monialaiseksi arvioinniksi. Arvioinnin toteuttamisessa ja tulosten käsittelyssä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto tekee yhteistyötä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Hallinnonaloittaiset ja poikkihallinnolliset arviointiaiheet määritellään ja täsmennetään vuosittain ministeriöiden ja aluehallintovirastojen yhteistyönä.

Peruspalveluiksi voidaan määritellä palvelut, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Peruspalveluja ovat myös erityisryhmien palvelut, vaikka ne eivät koskisikaan suurta määrää ihmisiä.

Julkisen vallan ja valtion tehtävänä on luoda riittävät edellytykset peruspalvelujen toteuttamiselle. Tätä varten aluehallintovirastot arvioivat säännöllisesti peruspalvelujen saatavuutta ja riittävyttä alueellaan.

Arvioinnin keskeisenä lähtökohtana on ollut kuvata palvelujen saatavuutta ottamalla huomioon palvelutarve ja kysyntä. Kartat on laadittu Affecto Finland Oy:n kartta-aineistolla (2010) Mapinfo 10.0 -karttaohjelmaa käyttäen.

Arviointi monialaisena asiantuntijatyönä

Arviointityöstä on vastannut monialainen asiantuntijaryhmä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa. Kirjastotoimen, nuorisotoimen ja liikuntatoimen sekä liikenteen palvelujen arviointi on suoritettu alueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Turvallisuus poliisitoimen osalta, samoin kuin kuluttajan asema talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden osalta on arvioitu Lounais-Suomen aluehallintovirastossa.

Arviointityöhön osallistuneet ja arviointialueiden teemavastaavat on nimetty kunkin arviointitekstin lopussa. Arviointiraportin kokoamisesta ja toimittamisesta ovat huolehtineet osastosihteeri Tarja Siirilä ja kehittämisspäällikkö Pirjo Kujala hallintopalvelujen vastuuyksiköstä.

Arviointiraportti on saatavilla Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston [www-sivuilla](http://www.avi.fi(at)lansi) osoitteessa [www.avi.fi\(at\)lansi](http://www.avi.fi(at)lansi).

1. UPPDRAGET OCH ARBETET MED UTVÄRDERINGEN AV BASSERVICEN INOM VERKSAMHETSOMRÅDET FÖR REGIONSFÖRVALTNINGSVERKET I VÄSTRA OCH INRE FINLAND

Utgångspunkterna för utvärderingen av det regionala servicenätet

Basservicen utvärderas på uppdrag av finansministeriet inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Med basservice avses sådana välfärdstjänster som enligt grundlagen ska vara lika tillgängliga för alla medborgare. I det tväradministrativa utvärderingsuppdraget kombineras expertis från de olika ansvarsområdena vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland till en sektorsövergripande utvärdering av basservicen. Under utvärderingen och resultathanteringen samarbetar Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland med kommunerna och andra aktörer. Varje år fastslår och preciserar ministerierna och regionförvaltningsverken tillsammans förvaltningsområdesspecifika och tväradministrativa utvärderingsområden.

Som basservice kan man fastslå service som huvudsakligen berör många människor, som påverkar medborgarnas dagliga liv och vars avsaknad skulle leda till stora problem. Service för specialgrupper ingår också i basservicen även om de inte berör många människor.

Den offentliga maktens och statens uppgift är att skapa tillräckliga förutsättningar för produktion av basservice. Därför utvärderar regionförvaltningsverken regelbundet om basservicen är tillgänglig och tillräcklig inom deras område.

Utgångspunkten för utvärderingen har varit att beskriva tillgången till servicen med tanke på servicebehovet och efterfrågan. Kartorna har tagits fram utifrån Affecto Finland Ab:s kartmaterial (2010) och med kartprogrammet Mapinfo 10.0.

Utvärderingen som ett sektorsövergripande expertarbete

En sektorsövergripande expertgrupp på Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland har ansvarat för utvärderingsarbetet. Utvärderingen av biblioteks-, ungdoms- och idrottsväsendets service samt trafiktjänster har genomförts vid regionens närings-, trafik- och miljöcentraler. Säkerheten inom polisväsendet liksom konsumentens ställning vad gäller tillgången till ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning har utvärderats i Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland.

De som har deltagit i utvärderingsarbetet och fungerat som temaansvariga för utvärderingsområdena finns namngivna i slutet av varje utvärderingstext. Avdelningssekreterare Tarja Siirilä och utvecklingschef Pirjo Kujala från ansvarsenheten för förvaltningsservicen har ansvarat för att sammanställa och redigera utvärderingsrapporten.

Utvärderingsrapporten finns på webbplatsen för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland på adressen www.rfv.fi/vastra.

2. TOIMINTAYMPÄRISTÖ LÄNSI- JA SISÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTON TOIMIALUEELLA VERKSAMHETSMILJÖN INOM VERKSAMHETSOMRÅDET FÖR REGIONFÖRVALTNINGSVERKET I VÄSTRA OCH INRE FINLAND

Arviointivuoden 2010 alusta lukien tuli voimaan aluehallintouudistus, joka muutti aluejakoja. Länsi-Suomen läänin alue jakaantui kahdeksi aluehallintoviraston toimialueeksi eli Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeksi sekä Lounais-Suomen aluehallintovirastojen toimialueeksi.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto edistää toiminta-alueellaan perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävästä käytöstä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Poliisin vastuualueen tehtävät hoidetaan Lounais-Suomen aluehallintovirastosta. Viraston ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksikkö toimii erillisenä yksikkönä ja sen toimialueeseen kuuluu ruotsinkieliset alueet koko maassa. Yksikkö hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat ruotsinkielisen opetustoimen tehtävät. Ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö toimii asiantuntijana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaan kuuluvissa ruotsinkielistä väestöä koskevissa koulutukseen sekä nuoriso-, liikunta- ja kirjastotoimeen liittyvissä asioissa.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston maantieteellinen toimialue muodostuu Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-keskuksia viraston toimialueella on neljä.

Viraston toimialueella viime vuosien aikana toteutuneet kuntaliitokset ovat vähentäneet merkittävästi kuntien lukumäärää. Vuonna 2009 alueella toteutui kaikkiaan 11 kuntaliitosta, minkä seurauksena kuntien lukumäärä väheni tuolloin 18:lla. Arviointivuonna 2010 alueen kunnista Himanka yhdistyi Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueelle Kalajoen kuntaan, minkä seurauksena Keski-Pohjanmaan kuntien lukumäärä väheni yhdellä. Arviointivuonna 2010 viraston toimialueella oli kuntia 91. Tällä hetkellä viraston toimialueen kuntien määrä on 1.1.2011 toteutuneen kolmen kuntaliitoksen jälkeen 88.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen pinta-ala on noin 55 400 km² eli vajaa viidennes Suomen pinta-alasta. Asukkaita alueella on 1,2 miljoonaa eli runsas viidennes Suomen asukkaista. Alue on kaksikielinen. Kunnista kolme on yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntia. Kaksikielisistä kunnista yhdeksässä on enemmistön kielenä ruotsi.

Väestön kokonaisuutokset, ikärakenteen muutokset, taloudellisen ja väestöllisen huoltosuhteen sekä taloudellisten toimintaedellytyksien erot vaikuttavat palvelujen kysynnän ja tarjonnan eroihin ja muutostarpeisiin. Näihin vaikuttavat omalta osaltaan myös alueen väestön kielelliset sekä kulkuyhteyksiin liittyvät tekijät. Väestörakenteen muutokset asettavat haasteen kuntataloudelle ja palvelujen tuottajille.

I början av utvärderingsåret 2010 trädde en regionförvaltningsreform i kraft som förändrade regionindelningen. Västra Finlands län delades in i två regionförvaltningsverk, dvs. Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland samt Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland.

Inom sitt verksamhetsområde främjar Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland verkställandet av de grundläggande rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskyddet, ett hållbart nyttjande av miljön, den interna säkerheten samt en hälsosam och säker boende- och verksamhetsmiljö i regionerna. Uppgifterna inom polisens ansvarsområde sköts genom Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland. Myndighetens svenskspråkiga serviceenhet för undervisningsväsendet är en fristående enhet och dess verksamhetsområde omfattar alla svenskspråkiga regioner i hela landet. Enheten sköter det svenskspråkiga undervisningsväsendets uppgifter som hör till regionförvaltningsverkens ansvarsområde. Den svenskspråkiga serviceenheten för undervisningsväsendet är sakkunnig i frågor med anknytning till den svenskspråkiga befolkningens utbildning samt ungdoms-, idrotts- och biblioteksväsende som hör till närings-, trafik- och miljöcentralernas ansvarsområde.

Det geografiska verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland består av landskapen Birkaland, Mellersta Finland, Södra Österbotten, Österbotten och Mellersta Österbotten. Inom myndighetens verksamhetsområde finns det fyra närings-, trafik- och miljöcentraler.

De senaste årens kommunsammanslagningar inom myndighetens verksamhetsområde har minskat antalet kommuner betydligt. Under 2009 realiserades totalt 11 kommunsammanslagningar inom området, vilket resulterade i att antalet kommuner blev 18 stycken färre. Under utvärderingsåret 2010 slogs kommunerna Himango och Kalajoki samman så att de blev en del av landskapet Norra Österbotten. Därmed blev det en kommun mindre i Mellersta Österbotten. Under utvärderingsåret 2010 fanns det 91 kommuner inom myndighetens verksamhetsområde. I dagsläget är antalet kommuner inom verksamhetsområdet 88 stycken efter att tre kommunsammanslagningar verkställdes den 1 januari 2011.

Verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland är cirka 55 400 km² till arealen, dvs. en knapp femtedel av Finlands yta. I området bor det cirka 1,2 miljoner invånare, vilket motsvarar drygt en femtedel av Finlands befolkning. Området är tvåspråkigt. Tre av kommunerna är enspråkigt svenska. I nio av de tvåspråkiga kommunerna är svenska majoritetsspråket.

Förändringar i den totala folkmängden, förändringar i åldersstrukturen, skillnader i den ekonomiska och demografiska försörjningskvoten samt i de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna påverkar skillnaderna i efterfrågan och utbud samt förändringsbehovet. Dessa påverkas också av faktorer som har ett samband med invånarnas språk och med kommunikationerna. Förändringar i befolkningsstrukturen är en utmaning för kommunernas ekonomi och för tjänsteleverantörerna.

Länsi- ja Sisä-Suomen
aluehallintoviraston toimialue

- Toimipaikka
- Työskentelypaikka



Maakunnat Landskapen

Pirkanmaan maakunta on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen väkirikkain. Alueella on 22 kuntaa. Arviointivuonna 2010 kuntien lukumäärä oli 24. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2010 lopussa Pirkanmaan maakunnan alueella asui 487 923 henkeä. Väkiluku kasvoi edellisvuoteen verrattuna 0,7 prosenttia. Kun maakunnan maapinta-ala on vuoden 2011 alussa 12 446 km², asukastiheys on 39,2 asukasta/km². Pirkanmaan väestö kasvaa voimakkaasti maassamuuton ja luonnollisen väestönkasvun yhteisvaikutuksesta. Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella maakunnassa tulee vuonna 2030 olemaan alle 15-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden osuus sataa työkäistä kohti 68,9, kun vastaava väestöllinen huoltosuhdeluku vuonna 2010 on 51,1. Pirkanmaan maakunnan väestöllinen huoltosuhdeluku on alueen edullisin.

Birkaland är det folktätaste landskapet inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Området omfattar 22 kommuner. Under utvärderingsåret 2010 var antalet kommuner 24 stycken. Enligt Statistikcentralen bodde det 487 923 personer i Birkaland i slutet av 2010. Folkmängden växte med 0,7 procent jämfört med föregående år. Landskapets areal uppgick i början av 2011 till 12 446 km², vilket innebär en befolkningstäthet på 39,2 invånare/km². Folkmängden i Birkaland växer kraftigt tack vare migrationen och den naturliga befolkningstillväxten. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer antalet personer under 15 år och över 65 år att vara 68,9 stycken per hundra personer i arbetsför ålder år 2030. Motsvarande demografiska försörjningskvot år 2010 är 51,1. Den demografiska försörjningskvoten i Birkaland är områdets bästa.

Keski-Suomen maakuntaan kuuluu 23 kuntaa. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2010 lopussa Keski-Suomen maakunnan alueella asui 273 637 henkeä. Väkiluku kasvoi edellisvuoteen verrattuna 0,3 prosenttia. Kun maapinta-ala on vuoden 2011 alussa 16 704 km², väestötiheys on siten 16,4 asukasta/km². Keski-Suomen väkiluku on viime vuosina ollut kasvussa luonnollisen väestönkasvun ansiosta. Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella maakunnassa tulee vuonna 2030 olemaan alle 15-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden osuus sataa työkäistä kohti 77,3, kun vastaava väestöllinen huoltosuhdeluku vuonna 2010 on 53,4.

Landskapet Mellersta Finland omfattar 23 kommuner. Enligt Statistikcentralen bodde det 273 637 personer i Mellersta Finland i slutet av 2010. Folkmängden växte med 0,3 procent jämfört med föregående år. Landskapets areal uppgick i början av 2011 till 16 704 km², vilket innebär en befolkningstäthet på 16,4 invånare/km². Folkmängden i Mellersta Finland har de senaste åren ökat tack vare naturlig befolkningstillväxt. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer antalet personer under 15 år och över 65 år att vara 77,3 stycken per hundra personer i arbetsför ålder år 2030. Motsvarande demografiska försörjningskvot år 2010 är 53,4.

Etelä-Pohjanmaan maakunnassa on 19 kuntaa. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2010 lopussa Etelä-Pohjanmaan maakunnan alueella asui 193 504 henkeä. Väkiluku on pysynyt edellisvuoden tasolla. Etelä-Pohjanmaan maakunnan pinta-ala vuoden 2011 alussa on 13 444 km², joten asukastiheys on 14,4 asukasta/km². Etelä-Pohjanmaan väestö on vähentynyt 2000-luvulla lähes

jokaisena vuonna. Merkittävin maakunnan väestön määrään vaikuttava tekijä on maassamuutto. Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella maakunnassa tulee vuonna 2030 olemaan alle 15-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden osuus sataa työkäistä kohti 84,1, kun vastaava väestöllinen huoltosuhdeluku vuonna 2010 on 58,4. Etelä-Pohjanmaan maakunnan väestöllinen huoltosuhdeluku on alueen epädullisin.

Landskapet Södra Österbotten omfattar 19 kommuner. Enligt Statistikcentralen bodde det 193 504 personer i Södra Österbotten i slutet av 2010. Folkmängden har hållit sig på samma nivå som föregående år. Landskapets areal uppgick i början av 2011 till 13 444 km², vilket innebär en befolkningstäthet på 14,4 invånare/km². Under 2000-talet har folkmängden i Södra Österbotten minskat nästan varje år. Den viktigaste faktorn som påverkar folkmängden i landskapet är migrationen. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer antalet personer under 15 år och över 65 år att vara 84,1 stycken per hundra personer i arbetsför ålder år 2030. Motsvarande demografiska försörjningskvot år 2010 är 58,4. Den demografiska försörjningskvoten i Södra Österbotten är områdets sämsta.

Pohjanmaan maakunnassa on 16 kuntaa. Arviointivuonna 2010 kuntien lukumäärä oli 17. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2010 lopussa Pohjanmaan maakunnan alueella asui 177 946 henkeä. Väkiluku on kasvanut edellisvuoteen verrattuna 0,5 prosenttia. Alueen maapinta-ala vuoden 2011 alussa on 7 749 km², joten väestötiheys on 23 asukasta/km². Pohjanmaan väkimäärä on kasvussa. Kasvu aiheutuu luonnollisesta väestönkasvusta. Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella maakunnassa tulee vuonna 2030 olemaan alle 15-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden osuus sataa työkäistä kohti 75,2, kun vastaava väestöllinen huoltosuhdeluku vuonna 2010 on 57,3.

Landskapet Österbotten omfattar 16 kommuner. Under utvärderingsåret 2010 var antalet kommuner 17 stycken. Enligt Statistikcentralen bodde det 177 946 personer i Österbotten i slutet av 2010. Folkmängden har vuxit med 0,5 procent jämfört med föregående år. Landskapets areal uppgick i början av 2011 till 7 749 km², vilket innebär en befolkningstäthet på 23 invånare/km². Folkmängden i Österbotten växer. Orsaken är den naturliga befolkningstillväxten. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer antalet personer under 15 år och över 65 år att vara 75,2 stycken per hundra personer i arbetsför ålder år 2030. Motsvarande demografiska försörjningskvot år 2010 är 57,3.

Keski-Pohjanmaan maakuntaan kuului vuonna 2010 yhdeksän kuntaa. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2010 lopussa Keski-Pohjanmaan maakunnan alueella asui 68 321 henkeä. Väkiluku on kasvanut edellisvuoteen verrattuna 0,3 %. Maakunnan pinta-ala vuoden 2011 alussa on 5 019 km² ja väestötiheys siten 13,6 asukasta/km². Keski-Pohjanmaan väkiluku oli alimmillaan vuonna 2004. Maakunnan syntyvyyslukummat ovat olleet korkeita.

Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella maakunnassa tulee vuonna 2030 olemaan alle 15-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden osuus sataa työkäistä kohti 82,9, kun vastaava väestöllinen huoltosuhdeluku vuonna 2010 on 57,9.

Landskapet Mellersta Österbotten omfattade nio kommuner år 2010. Enligt Statistikcentralen bodde det 68 321 personer i Mellersta Österbotten i slutet av 2010. Folkmängden har vuxit med

0,3 procent jämfört med föregående år. Landskapets areal uppgick i början av 2011 till 5 019 km², vilket innebär en befolkningstäthet på 13,6 invånare/km². År 2004 var folkmängden i Mellersta Österbotten som lägst. Nativiteten har varit hög i landskapet. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer antalet personer under 15 år och över 65 år att vara 82,9 stycken per hundra personer i arbetsför ålder år 2030. Motsvarande demografiska försörjningskvot år 2010 är 57,9.

Taulukko 1. Tilastotietoja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen maakunnista

Maakunta	Väkiluku 31.12.2010	Väestö- muutos, % 2009 -2010	Väestöennuste 2030	Väestötiheys as/km 2009	Taajama- aste 2009	Kuntien lkm 2010
Pirkanmaa	487 923	0,7	563008	39,2	87,3	24
Keski-Suomi	273 637	0,3	291957	16,38	77,3	23
Etelä-Pohjanmaa	193 504	0,0	199331	14,39	71,4	19
Pohjanmaa	177 946	0,5	193073	22,96	84,2	17
Keski-Pohjanmaa	68 321	0,3	74592	13,61	77,0	8

Maakunta	Maapinta-ala km ² 1.1.2009	Väestöllinen huoltosuhde % 2009	Taloudellinen huoltosuhde % 2009	Yli 65-vuotiaiden määrä vuosina 2010 – 2030 muutos %		
Pirkanmaa	12 446	51,1	1,38	85691	137343	60
Keski-Suomi	16 704	53,4	1,52	50002	79908	60
Etelä-Pohjanmaa	13 444	58,4	1,48	38213	57037	49
Pohjanmaa	7 749	57,3	1,29	34009	48981	44
Keski-Pohjanmaa	5 019	57,9	1,45	12908	19966	55

Kun väestöllistä huoltosuhdetta ilmaiseva luku on 100, lasten ja vanhuseläkeikäisten määrä on yhtä suuri kuin työikäisen väestön määrä. Luvun ollessa yli sata huollettavia on enemmän kuin työikäisiä. Taloudellinen huoltosuhde ilmaisee työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien määrän yhtä työllistä kohti.

Lähde: Tilastokeskus

Alueen maakunnista Pirkanmaa on ollut koko 2000-luvun muuttovoittoisin maakunta sekä väestöltään voimakkaimmin kasvava. Väestöennusteen mukaan Pirkanmaan maakunta kasvaa vuodesta 2010 vuoteen 2030 mennessä yli 73 000 asukkaalla, joten kasvun ennustetaan olevan 15 prosentin luokkaa. Keski-Suomen maakunnan väestö kasvaa vastaavana aikana runsaalla 18 000 asukkaalla (6,6 %) ja Pohjanmaan maakunta runsaalla 15 000 asukkaalla (8,7 %). Etelä-Pohjanmaa väkiluku lisääntyy noin 5 800 asukkaalla (3 %) ja Keski-Pohjanmaan runsaalla 3 300 asukkaalla (4,7 %). Koko alueen väkiluvun ennustetaan olevan vuonna 2030 noin 1 321 961. Väestön kasvu alueella ennusteen mukaan olisi lähes kymmenen prosentin luokkaa. Kasvu keskittyy maakuntakeskuksiin ja niiden vaikutusalueille. Maakuntien reuna-alueilla väestö vähenee ja ikääntyy. Korkeakoulupaikkakunnilla opiskelijat ovat merkittävä maan sisäinen muuttoryhmä.

Väestöennusteen mukaan yli 65-vuotiaiden määrä alueella on vuonna 2010 runsaat 220 800, kun se vuonna 2030 on runsaat 343 200. Yli 65-vuotiaan väestön määrä kasvaisi vuoteen 2030 mennessä siis noin 55 prosentilla. Nopeimmin ikärakenteen muutos vaikuttaa jo väestöään menettäneissä maakunnissa. Ikärakenteen muutoksen vaikutukset korostuvat edelleen kuntatasolla, jossa muutokset ovat maakuntatasoa suurempia. Nopeutuva väestön ikääntyminen merkitsee väestön

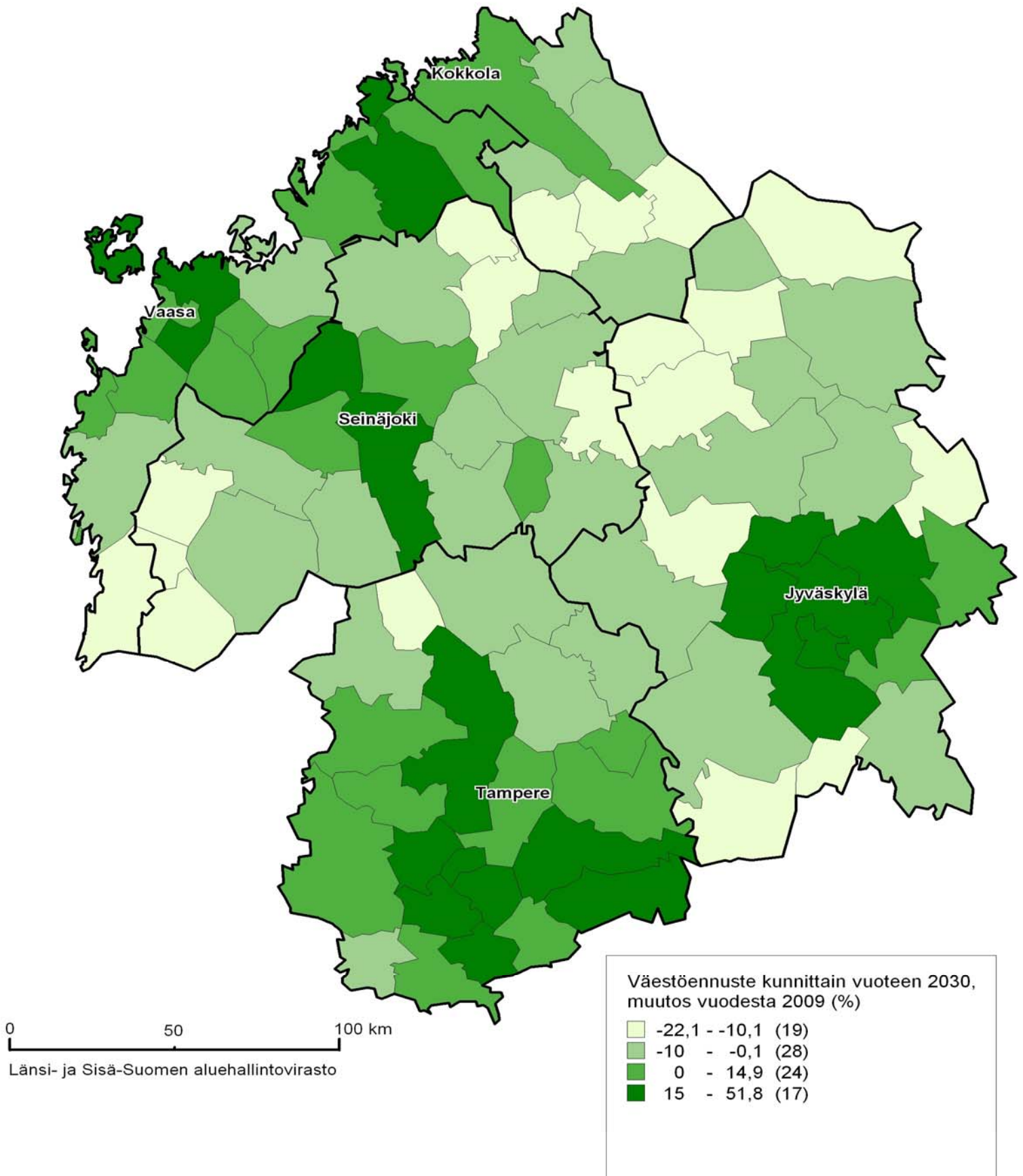
vähennemisen kiihtymistä yhä useammassa kunnissa kuolleisuuden ylittäessä syntyvyyden. Väestön eliniän kasvu vaikuttaa suoraan palvelutarpeeseen.

Maaseutualueilla suurimmiksi ongelmiksi muodostuu ennen kaikkea työikäisten ja lasten määrän väheneminen. Erityisesti maaseutualueilla väestörakenteen muutos aiheuttaa väestöllisen huoltosuhteen heikkenemisen. Alueille, joihin keskittyy myös nuoria ja lapsiperheitä, myös palvelutarpeet monipuolistuvat. Väestön määrän ja rakenteen muutokset asettavat moninaisia haasteita kuntataloudelle ja palvelujen tuottajille.

Av landskapen inom området har Birkaland under hela 2000-talet haft det största inflyttningsöverskottet och den kraftigast växande befolkningen. Enligt befolkningsprognosen kommer landskapet Birkaland att växa med mer än 73.000 invånare mellan 2010 och 2030, så den förutspådda tillväxten är kring 15 procent. Befolkningen i landskapet Mellersta Finland växer under motsvarande period med drygt 18.000 invånare (6,6 %) och landskapet Österbotten med drygt 15.000 invånare (8,7 %). Folkmängden i Södra Österbotten ökar med cirka 5.800 invånare (3 %) och i Mellersta Österbotten med drygt 3 300 invånare (4,7 %). Folkmängden i hela området förutspås uppgå till cirka 1.205 668 invånare 2010 och till cirka 1.321 961 invånare 2030. Enligt prognosen kommer befolkningen att öka med närmare tio procent. Tillväxten koncentreras till landskapscentrumen och deras influensområden. I landskapens randområden minskar och åldras befolkningen. På högskoleorter utgör de studerande en betydelsefull migrationsgrupp inom landet.

Enligt befolkningsprognosen uppgår andelen personer inom området som är 65 år fyllda till drygt 220.800 år 2010, medan den 2030 uppgår till drygt 343. 200. Ökningen av andelen 65 år fyllda före 2030 kommer alltså att vara cirka 55 procent. Snabbast inverkar den förändrade åldersstrukturen i de landskap som redan har förlorat befolkning. Effekterna av förändringen i åldersstrukturen understryks ytterligare på kommunnivå, där förändringarna är större än på landskapsnivån. En allt snabbare åldrande befolkning innebär att minskningen av folkmängden accelererar i allt fler kommuner då dödligheten överskrider nativiteten. Befolkningens ökade livslängd har direkt inverkan på servicebehovet.

I landsbygdsområdena utgörs de största problemen framför allt av att antalet personer i arbetsför ålder och antalet barn minskar. Den förändrade befolkningsstrukturen medför att den demografiska försörjningskvoten försvagas i synnerhet i landsbygdsområdena. I områden som även befolkas av unga och barnfamiljer blir servicebehovet mångsidigare. Förändringar i folkmängden och befolkningsstrukturen är mycket utmanande för kommunernas ekonomi och tjänsteleverantörerna.



3. ARVIOINNIN KESKEISET TULOKSET TIIVISTELMINÄ

Yhteispalvelu

Yhteispalvelupisteiden lukumäärä lisääntyi neljällä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella vuonna 2010. Yhteispalvelupisteitä on 64. Yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimat vaihtelevat edelleen runsaasti. Internet-asiakaspäätteitä ei ole kaikissa yhteispalvelupisteissä. Apudiaari oli käytössä 53 yhteispalvelupisteessä. Palvelujen saavutettavuus on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella hyvää tasoa.

Kesällä 2010 päättynyt yhteispalvelun laajentamishanke teki useita ehdotuksia yhteispalvelun kehittämiseksi. Yksi niistä, yhteispalvelupisteiden rekisteröintivelvollisuus, tuli voimaan yhteispalvelulain muutoksen seurauksena helmikuussa 2011. Etäpalvelua kehitetään erillisellä hankkeella. Asetetun paikallishallinnon ja palvelujen työryhmän tehtävänä on laatia toimintasuunnitelma, jolla yhteispalvelupisteiden määrää lähdetään lisäämään. Tavoitteena on, että jokaisessa kunnassa on yhteispalvelupiste, mikäli valtion palvelut eivät ole muutoin saatavilla.

Alueellinen vastuu yhteispalvelun edistämisestä on vuoden 2010 alusta lukien maakunnan liitoilla. Aluehallintoviraston tehtäviksi tulivat valtion palveluntuottajien palveluyhteistyön tukeminen sekä yhteispalvelun seuranta, arviointi ja kehittäminen.

Poliisitoimen arviointi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella

Arviointikohteina ovat ennalta ehkäisevä toiminta, avun nopea saanti, tutkinnan palvelutaso ja poliisipalvelujen saatavuus. Arvioinnin vertailuvuodet ovat paikallispoliisin organisaatiomuutosta edeltävä vuosi 2008 ja muutoksen jälkeinen toinen vuosi 2010. Arvioinnissa on pyritty selvittämään onko organisaatiomuutoksella ollut vaikutusta poliisin palveluihin.

Perheväkivalta

Ennalta estävän toiminnan arvioinnin kohteen olevien perheväkivaltahälytysten määrä on lisääntynyt maassa 2,6 prosenttia. Selvää syytä nousuun ei ole voitu osoittaa, mutta kysymyksessä voi olla perheväkivallan todellinen lisääntyminen tai ilmoituskynnyksen madaltuminen, koska väkivaltarikokset ovat kokonaisuudessaan vähentyneet. Työttömyyden tai syrjäytymisen vaikutusta ei tilastollisella tarkastelulla ole voitu osoittaa.

Perheväkivaltatapaukset ovat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella lisääntyneet koko maata enemmän Etelä-Pohjanmaalla 5,6 prosenttia ja Keski-Pohjanmaalla 7,9 prosenttia.

Poliisin paikalle tulo on kestänyt kauemmin

Poliisin kiireellisten hälytystehtävien toimintavalmiusaika on noussut 2 prosenttia. Kehitykseen on saattanut vaikuttaa poliisipartioiden sijoittaminen tehtävämääriltään kiireisimpiin keskuksiin, jolloin etäämmälle suuntautuneet tehtävät kohottavat toimintavalmiusaika.

Kiireellisten tehtävien toimintavalmiusaika on lisääntynyt koko maata enemmän Pirkanmaalla 7,8 prosenttia, Pohjanmaalla 8 prosenttia, Etelä-Pohjanmaalla 6 prosenttia ja Keski-Pohjanmaalla 3 prosenttia.

Kiireellisten hälytystehtävien lukumäärä on maassa vähentynyt 1,1 prosenttia.

Tehtävämäärät ovat vähentyneet Keski-Pohjanmaalla 6 prosenttia, mutta lisääntyneet Etelä-Pohjanmaalla 4,9 prosenttia, Keski-Suomessa 3,1 prosenttia ja Pirkanmaalla 1,4 prosenttia.

Rikoslakirikosten kokonaismäärä vähentynyt

Rikosten (pois lukien liikenne rikokset) määrän vähennys koko maassa on ollut 2,9 prosenttia. Erityisesti väkivaltarikosten ja omaisuusrikosten määrä on vähentynyt. Rikoslajeista huumausainerikosten määrä ja törkeiden huumausainerikosten määrä on lisääntynyt. Suurin vähennys on ollut Pohjanmaalla 19,6 prosenttia, Etelä-Pohjanmaalla 10,8 prosenttia, Keski-Pohjanmaalla 8,1 prosenttia ja Keski-Suomessa 3 prosenttia.

Rikosten tutkinta-aika pidentynyt

Rikoslakirikosten tutkinta-aika on pidentynyt koko maassa 11,4 prosenttia. Pohjanmaalla pidennys on ollut 27,6 prosenttia, Keski-Suomessa 20,5 prosenttia, Pirkanmaalla 7,2 prosenttia ja Keski-Pohjanmaalla 5,5 prosenttia. Tutkinta-aika on lyhentynyt Etelä-Pohjanmaalla 2,9 prosenttia.

Rikoksia selvitetty aikaisempaa enemmän

Rikoslakirikosten selvitysaste, eli kuinka paljon poliisi on pystynyt selvittämään rikoksia, on parantunut koko maassa 7 prosenttia. Selvitysaste on parantunut Pohjanmaalla 28,7 prosenttia, Keski-Pohjanmaalla 18,7 prosenttia, Etelä-Pohjanmaalla 12,4 prosenttia, Keski-Suomessa 4,9 prosenttia ja Pirkanmaalla 4,1 prosenttia.

Johtopäätöksenä rikostorjunnan osalta voidaan todeta, että rikokset ovat vähentyneet ja niiden tutkinta-aika on pidentynyt, mutta rikoksia on selvitetty aikaisempaa enemmän. Organisaatiomuutoksella ei ole voitu osoittaa olevan vaikutusta toiminnallisiin tuloksiin. Jos tarkastelussa olisi mukana organisaatiomuutoksen jälkeinen ensimmäinen vuosi 2009, eivät numerolliset muutokset olisi niin suuria kuin nyt raportoivat luvut ja saattaisivat olla joissain tapauksissa toisensuuntaisia.

Palvelujen saatavuudessa ei muutoksia

Sisäasiainministeriön palveluverkkopäätöksellä vähennettiin poliisin palvelupisteitä entisen Länsi-Suomen läänin alueella noin 45 prosenttia. Palvelujen saatavuus on turvattu, koska palvelut saadaan sieltä, missä ihmiset muutenkin asioivat. Asiakkaiden asiointiin käyttämät matkat ovat saattaneet pidentyä. Kuitenkin noin 90 prosenttia väestöstä asuu enintään 20 kilometrin etäisyydellä lähimmästä poliisin toimipaikasta. Poliisihallinto jatkaa sähköisen asioinnin kehittämistä.

Onnettomuuksien ehkäisyyn lisää tehoa – pelastuslaki muuttuu

Tänä vuonna pelastuslaki muuttuu ja pelastuslaitokset tulevat suuntaamaan uudelleen onnettomuuksien ehkäisyyn käytettävät henkilöresurssinsa. Muutos vaatii pitkäjänteistä työtä, jossa voidaan usean pelastuslaitoksen verkostoitumisella saavuttaa tuntuvia hyötyjä. Vanhakantaisesta palotarkastusprosenttien määrällisestä tarkastelusta on aika siirtyä laadulliseen kehittämiseen.

Myrskyt ja vikahälytykset toimintavalmiuden uhkana

Automaattisten paloilmoittimien tarkastus- ja varmistustehtävät ovat pääsääntöisesti vikahälytyksiä, johon hälytettävät pelastuslaitoksen yksiköt sitoutuvat valitettavan usein – 5.613 kertaa Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn alueella vuonna 2010. Kasvua edellisestä vuodesta on ollut noin 20 prosenttia. Uuden pelastuslain myötä mahdollisuus laskuttaa usein toistuvista vikahälytyksistä tulee vähentämään vikahälytysten määrää tulevina vuosina.

Todellisista hälytyksistä poikkeuksellisen paljon tehtäviä aiheuttivat luonnononnettomuudet: vahingontorjuntatehtäviä 1.310 ja luonnononnettomuushälytyksiä 669 kappaletta. Yhdistettyinä pitkäaikaisiin sähkökatkoihin ja mahdollisesti kylmään säähän on kyseessä jatkopohdintoja aiheuttava moniviranomaistilanne. Miten rajoittuneen toimintakyvyn omaavat henkilöt saadaan kulkuyhteyksien katkettua riittävän nopeasti evakuoitua - mikä on yksilön oma vastuu ja oma valmius toimia yllättävässä tilanteessa?

Toimintavalmiudessa parantamisen varaa

Päällystön päivytyalueiden suuruus viivästyttää johtamisen aloittamista pelastuslaitosten reuna-alueilla. Pelisääntöjen tarkentaminen turvaisi tasavertaiset palvelut Suomen 22 pelastuslaitokseen.

Pelastusmiehistön onnettomuuspaikan toimintakyvyn varmentamiseksi on kehitettävä hälytystoiminnan tarkempi seuranta- ja palautejärjestelmä sekä toimintakykyä testattava. Saadun palautteen perusteella on sekä vakinaisten että sopimuspalokuntien miehistön koulutusta kehitettävä.

Kouluverkko harvenee edelleen, koulumatkojen aikaylitykset vähentyneet

Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on keskimäärin hyvä ja kaikissa kunnissa vähintään tyydyttävä. Tilanne ei ole juurikaan huonontunut kouluverkon harvenemisesta huolimatta. Verrattaessa perusopetuksen saavutettavuutta valtakunnallisiin Manner-Suomen lukuihin, on Länsi- ja Sisä-Suomen saavutettavuusluvut hieman koko maata alhaisempia.

Kuntien opetustoimen edustajille tehdyn kyselyn mukaan arviolta 42 Länsi- ja Sisä-Suomen kunnassa tulee tapahtumaan kouluverkkomuutoksia vuoteen 2015 mennessä. Kyselyn mukaan 20 Länsi- ja Sisä-Suomen kunnassa on kunta- ja palvelurakenteen uudistuksella arvioitu olevan vaikutuksia kunnan kouluverkkoon.

Opetuksen järjestäminen muualla kuin koulussa on suhteessa koko ikäluokkaan edelleen vähäistä (0,1 %). Ruotsinkielisessä opetuksessa muussa kunnassa käyvien oppilaiden määrä on pysynyt samana (0,1 % koko ikäluokasta)

Vuoteen 2025 mennessä 7–12-vuotiaiden määrä kasvaa 15 prosentilla. Kasvua tapahtuu erityisesti Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla. Sitä vastoin 13–15-ikäluokkien määrä nousee vuoteen 2025 mennessä vain 3,7 prosentilla. Kasvu johtuu lähinnä Pirkanmaan ennustetusta ikäluokkien kasvusta. Suomenkielisiä peruskouluja oli alueella vuonna 2010 yhteensä 639. Luokat 7–9 käsittäviä alle sadan oppilaan kouluja on Länsi- ja Sisä-Suomen alueella seitsemän. Luokat 1–6 käsittävien koulujen määrä väheni 24:llä ja 7–9-vuosiluokkien koulujen määrä väheni kolmella edelliseen vuoteen verrattuna. Luokka-asteet 1–9 käsittäviä yhtenäiskouluja on nykyisin 48, mikä on sama kuin edellisvuonna.

Koulujen lakkauttaminen tai yhdistäminen jatkuu edelleen. Vuonna 2010 lakkautettiin ja yhdistettiin Länsi- ja Sisä-Suomen alueella yhteensä 21 peruskoulua. Suomenkielisiä kouluja on lakkautettu ja yhdistetty vuodesta 2002 yhteensä 198 yksikköä eli koulujen lukumäärä on vähentynyt 24 prosenttia. Samana aikana oppilasmäärä on vähentynyt alueella noin seitsemän prosenttia.

Kuljetettavien oppilaiden määrä on laskenut 800 oppilaalla vuosien 2004 ja 2010 välillä ja vuosien 2009 - 2010 välillä vajaalla 600 oppilaalla. Kuljetettavien oppilaiden osuus kaikista oppilaista on ollut vuosina 2009 - 2010 kuitenkin sama (26,8 %). Kuljetusedun piirissä olevien erityisoppilaiden määrä on vuosina 2004 - 2010 kasvanut noin 390 oppilaalla ollen vuonna 2010 kaikista erityisoppilaista 39,4 prosenttia.

Päivähoidon esiopetuksen kuljetusoppilaiden määrä on kasvanut hieman edelliseen vuoteen verrattuna, mutta kuljetusoppilaita oli kuitenkin vuonna 2010 hieman vähemmän kuin vuonna 2004.

Länsi- ja Sisä-Suomen alueen esiopetuksessa olevista kuljetusedun saavista oppilaista 41 prosentilla koulumatkan pituus yhteen suuntaan on alle viisi kilometriä. Vuosiluokkien 1–6 oppilaista 34 prosentilla ja vuosiluokkien 7–9 oppilaista neljällä prosentilla koulumatkan pituus on alle viisi kilometriä. Erityisopetuksen oppilaista 34 prosentilla koulumatkan pituus yhteen suuntaan on alle viisi kilometriä. Erityisopetuksen kohdalla alle viiden kilometrin koulumatkalaisia on suhteellisesti enemmän kuin edellisvuonna. Muiden oppilaiden osalta suhteellinen viiden kilometrin koulumatkalaisten osuus on hieman laskenut.

Perusopetuslain 32 §:ssä säädetyn koulumatka-ajan ylittävien kuntien ja oppilaiden lukumäärä on yli puolta pienempi kuin edellisenä vuonna ja vuoteen 2005 verrattuna vain neljännes siitä määrästä.

Ruotsinkielisen perusopetuksen saavutettavuus Länsi- ja Sisä-Suomessa heikkeni edellisvuodesta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella 89 prosenttia ruotsinkielisistä 7–12-vuotiaista ja 43 prosenttia 13–15-vuotiaista asui viiden kilometrin säteellä ruotsinkielisestä

koulusta vuonna 2010. Edellisvuonna vastaavat luvut olivat 92 prosenttia ja 45 prosenttia. Länsi- ja Sisä-Suomessa yhteensä 107 koulua antoi ruotsinkielistä perusopetusta noin 12.200 oppilaalle. Koulujen määrä väheni kuudella edellisvuodesta. 2000-luvulla on lakkautettu tai yhdistetty yhteensä 22 koulua. Perusopetuksen koko oppilasmäärä on vähentynyt jonkin verran.

Toimialueella 38 prosenttia oppilaista oli oikeutettuja koulukuljetukseen kunnissa, joissa on ruotsinkielinen koulu. Laissa säädetty oppilaan koulumatkaan käytetty aika odotuksineen ylittyi yhdessä kunnassa yhden oppilaan kohdalla.

Tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet vaativat luovia ratkaisuja

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen saavutettavuus on tarkasteluvuosina pysynyt jokseenkin ennallaan.

Lukiokoulutuksen saavutettavuus on 10 kilometrin etäisyydellä hyvä ja 30 kilometrin etäisyydellä erittäin hyvä. Lukiokoulutuksen saavutettavuus Pohjanmaan ja Keski-Suomen alueella 10 kilometrin etäisyydellä oli selvästi huonompi kuin alueen muissa maakunnissa.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus koko Länsi- ja Sisä-Suomen alueella enintään 10 kilometrin etäisyydellä, oli selvästi Manner-Suomea heikompi, Pirkanmaan ja Keski-Pohjanmaan saavutettavuus oli kuitenkin Manner-Suomea parempi. Saavutettavuus 30 kilometrin etäisyydellä oli yhtä hyvä kuin Manner-Suomessa.

Tarkasteltaessa ammatillisen koulutuksen tarjontaa vähintään kolmella alalla, erot maakuntien välillä ovat suurempia ja Pirkanmaan maakunta ylittää koulutuksen saavutettavuuden huomattavasti muihin maakuntiin verrattuna, kummallakin etäisyydellä mitattuna.

Perusopetuksen päättäneistä suoraan ensisijaisesti lukioon haki 45 prosenttia. Kaikkien lukioon hyväksytyjen osuus ensisijaisista hakijoista oli lähes 99 prosenttia.

Perusopetuksen päättäneistä suoraan ammatilliseen koulutukseen haki 54 prosenttia, vastaanottaneiden osuus oli 85 prosenttia.

Lukiokoulutuksen hyvä saavutettavuus on säilytettävä kunta- ja palvelurakennemuutoksesta huolimatta, vaakalaudalla ovat pienet lukiot kuntien reuna-alueilla. On tuettava pienten lukioiden erikoistumista, verkostoitumista, yhteistyötä ja teknologian hyödyntämistä.

Ammatillisen koulutuksen tarjonnan ennakoinnissa on otettava huomioon työelämän tarpeet ja myös opiskelijoiden omat toiveet. Tämä toteutuu koska koulutuksen järjestäjät pystyvät hyödyntämään viime aikoina kehitettyjä ennakointimalleja. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämistä on alueella toteutettu muodostamalla vahvoja ammattiopistoja.

Hallitusohjelmassa todetaan, että kaikille nuorille olisi taattava jatko-opiskelumahdollisuudet perusopetuksen jälkeen. Nuorten syrjäytyminen on suuri haaste myös koulutuksen järjestäjille. Länsi- ja Sisä-Suomen maakunnissa 10,4 prosenttia perusopetuksen päättäneistä nuorista jätti

opiskelupaikan vastaanottamatta tai eivät hakeutuneet minkäänlaiseen koulutukseen. Koulutuksen keskeyttäneiden määrät ovat myös huolestuttavan korkeat.

Eri oppilaitosmuodot ja työssä oppiminen ovat mahdollisuuksia ja oppisopimuskoulutus on aidosti vaihtoehto perinteiselle koulutukselle. Oppilaitoksissa on kiinnitettävä tulevaisuudessa entistä enemmän huomiota kasvatuspalveluihin. Opinto-ohjaukseen on panostettava huomattavasti enemmän resursseja, jotta syrjäytymiseen voitaisiin ennaltaehkäisevästi puuttua.

Ruotsinkielisen toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus

Toisen asteen koulutuksen saavutettavuus pysyi ruotsinkielisillä nuorilla vuonna 2010 jokseenkin samana kuin edellisenä vuotena. Alueellinen vaihtelu on edelleen suurta, ja toisen asteen koulutuksen saavutettavuus on keskimäärin heikompi kuin maan 16-vuotiailla keskimäärin.

Lukiokoulutuksen saavutettavuus on etäisyydellä mitattuna parempi kuin ammatillisen peruskoulutuksen. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus vähintään kolmella alalla on yleisesti ottaen heikko 10 kilometrin säteellä, mutta tilanne on suhteellisen hyvä enintään 30 kilometrin etäisyydellä.

Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla lukiokoulutuksen saavutettavuus on pysynyt ennallaan, ja Keski-Pohjanmaalla saavutettavuus on verraten hyvä. Ruotsinkielisen ammatillisen peruskoulutuksen saavutettavuus heikkeni vain hieman Pohjanmaalla, kun taas Keski-Pohjanmaalla heikennys oli tuntuva. Syynä viimeksi mainittuun on ruotsinkielisen koulutuksen loppuminen Kokkolan kauppaopistossa. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus kolmella alalla heikkeni hieman Pohjanmaalla. Keski-Pohjanmaalla ammatillisen koulutuksen saavutettavuus kolmella alalla on verraten heikko.

Peruspalvelutason tavoitteena on tason säilyminen tai paraneminen edellisvuodesta. Vuonna 2010 peruspalvelutason tavoite saavutettiin lukiokoulutuksessa Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla, mutta tavoite jäi saavuttamatta ammatillisen peruskoulutuksen saavutettavuuden osalta molemmissa maakunnissa.

Kunta- ja palvelurakennemuutosten (Paras-hankkeen) vaikutuksia kouluverkkoon on syytä pitää silmällä. Tietyissä määrin on myös pyrittävä siihen, että koulutuksen järjestäjien omistajarakenteet vaihtelevat edelleen. Ruotsinkielistä sivistystointia koskevien tilastotietojen on oltava näkyvämmiin esillä Paras-hankkeen yhteydessä, ja ruotsinkielisen koulutuksen edellytykset on otettava huomioon suomenkielisen koulutuksen rinnalla.

Keskushallinnon taholta tarvitaan lisävälineitä varsinaisen koulutustoiminnan näkyväksi tekemiseen, arvioimiseen ja kehittämiseen koordinoitusti ja hallinnon rajat ylittäen. Erityyppisen etä- ja verkko-opiskelun arvioimiseen tarvitaan kriteerejä ja mittareita.

Opetushenkilöstön tietoteknisiin tietoihin ja valmiuksiin sekä toisen asteen erityisopetukseen on panostettava. Integroitujen opetusryhmien vaikutuksia on seurattava edelleen ennen kaikkea ammattikoulutuksessa.

Maakuntakirjastotoiminta osana kirjastotoimen kehittämistä

Maakuntakirjastoina ja yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimivat opetus- ja kulttuuriministeriön määräämien kuntien yleiset kirjastot kunnan suostumuksella. Ministeriö määrää toiminta-alueet ja tehtävistä säädetään asetuksella. Suomessa on 18 maakuntakirjastoa (arviointia tehtäessä 19).

Maakuntakirjastot saavat nykyisin toimintaansa opetus- ja kulttuuriministeriöltä erikseen päätettävän harkinnanvaraisen valtionavustuksen. Vuonna 2010 maakuntakirjastotoimintaan myönnettiin yhteensä noin 2,2 miljoonaa euroa. Länsi- ja Sisä-Suomen osuus tästä oli lähes 600.000 euroa. Maakuntakirjastoavustus vaihtelee alueittain huomattavasti. Henkilöstökuluihin käytettiin pienimmillään vajaat 60 prosenttia, suurimmillaan 90 prosenttia. Myös muiden menojen suhteellisuudessa osuudessa oli suuria vaihteluja. Koska tarkkaa ohjeistusta ei ole maakuntakirjastojen tarjoamien palvelujen sisällöt, määrät ja käyttö vaihtelevat alueittain hyvin paljon.

Tärkeimpiä maakuntakirjastopalveluja ovat täydennyskoulutus, yhteistyökokoukset ja kehittämishankkeet. Kuntien kirjastot arvioivat maakuntakirjastojen onnistumista tehtävissään kriittisemmin kuin maakuntakirjastot itse. Myös maakuntakirjastojen roolin ja tehtävien tunnettuus on heikentynyt. Maakuntakirjastojen rinnalle tulleet muut kirjastotoimen yhteistyöalueet hoitavat osin alueellisen kirjastotoiminnan tehtäviä. Kuntien kirjastot toimivat ja kehittävät palvelujaan entistä enemmän näiden alueellisten toimijoiden avulla. Päällekkäisyyksien karsimiseksi ja yhtäläisten toimintaresurssien turvaamiseksi tehtäviä ja rahoitusta on syytä selkeyttää.

Alueelliselle kirjastotoimen kehittämiseksi on kuitenkin edelleen selkeä tarve. Sen avulla voidaan osaltaan turvata laadukkaiden palvelujen tasavertainen saatavuus. Kirjastoasetuksessa määritellyt maakuntakirjastojen tehtävät kaipaavat ajantasaistamista ja uudelleen arviointia. Ennen kirjastolainsäädännön uudistamista opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi tarkentaa alueellista kirjastotoimintaa koskevaa ohjeistusta yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastojen kanssa. Olisi myös syytä selvittää mahdollisuudet vahvistaa kunnan ja valtion sopimusmenettelyä kunnan hoitaessa alueellista palvelu- ja kehittämistehtävää.

Maakuntakirjastojen toimintaympäristö ja tehtävät ovat muuttuneet

Arviointitehtävä:

Kirjastotoimessa arvioitiin maakuntakirjastojen toimintaedellytyksiä kirjastojen tarjonnan ja kysynnän kannalta. Arvioinnin kohteena olivat Länsi- ja Sisä-Suomen maakuntakirjastot ja kunnalliset kirjastot sekä erityisesti ruotsienemmistöisten kuntien kirjastot.

Tulokset ja johtopäätökset:

Kuntauudistus ja tietotekniikan kehitys ovat muuttaneet maakuntakirjastojen toimintaympäristöä. Yhteistyörakenteet ovat muuttuneet, ja alueellisella tasolla maakuntakirjastojen rinnalle on ilmaantunut uusia toimijoita. Ruotsinkielisen alueen kirjastot ovat sitä mieltä, että kirjastotoimen muuttuneet rakenteet ovat johtaneet erityyppisten kirjastoverkkojen päällekkäisyyteen.

Kirjastoasetuksessa säädetyt maakuntakirjastojen tehtävät ovat osittain vanhentuneita eivätkä heijasta tietoyhteiskunnan kehitystä.

Ruotsinkielisen alueen kirjastot ovat sitä mieltä, että maakuntakirjastojen merkitys johtavana kirjastona on yleisesti ottaen pysynyt ennallaan. Maakuntakirjastojen ruotsinkielisen alueen kirjastoille tarjoamia tärkeitä palveluja ovat kirjastohenkilökunnan jatkokoulutus sekä maakunnan kunnallisten kirjastojen edustaminen alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Enemmistö ruotsinkielisen alueen kirjastoista arvioi, että maakuntakirjastot ovat onnistuneet kielellisen tasa-arvon toteuttamisessa omalla toiminta-alueellaan. Etelä-Suomen, Lounais-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen välillä on kuitenkin alueellisia eroja.

Toimenpide-ehdotus:

Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee tarkoituksenmukaista alueellista kirjastotoimintaa koskevan selvityksen, jossa otetaan huomioon aluerakenteiden muuttuminen, kirjastojen koko maan laajuinen palvelu, kansallinen kirjastopolitiikka sekä alueelliset yhteistyömuodot ja niiden sisältö.

Nuorisolain 8 §:n edellyttämä nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa

Nuorisolain 8 §:ssä määritelty lasten ja nuorten oikeus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn sekä oikeus tulla kuulluksi heitä koskevissa asioissa, ei toteutunut kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Vähintään yksi vaikuttajaryhmä toimi 68 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuulemisjärjestelmä oli käytössä 85 prosentissa kuntia. Jokin aloitekanava oli 79 prosentilla kunnista ja nuorisotalotoimikunta tai muu vastaava toimintatapa ainakin osassa kunnan nuorisotaloista 61 prosentissa vastanneista kunnista. Vastanneista kunnista 26:ssa eli noin kolmasosassa oli käytössä kaikki neljä järjestelmää.

Nuorten osallistuminen ja kuuleminen eivät ole vielä koko kunnan yhteinen asia. Nuoret kokivat voivansa vaikuttaa nuorten vapaa-aikaan ja kouluun liittyviin asioihin. Esteiksi laajaan osallistumiseen ja kuulemiseen nuoret nimesivät muun muassa tiedon ja koulutuksen puutteen, aikuisten asenteet sekä järjestelmien suppeuden ja toimimattomuuden. Nuoret toivoivat aitoa kiinnostusta ja kuuntelemista sekä todellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Nuorille tulee luoda monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia eri ympäristöissä myös koulujen ja nuorisotalojen ulkopuolella. Koko kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden on sitouduttava nuorten kuulemiseen ja nuorten mielipide tulee huomioida kunnallisen päätöksenteon eri vaiheissa.

Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuudet huomioidaan heikosti kunnan strategioissa ja säännöissä, samoin näiden mahdollisuuksien arviointi on heikkoa. Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistäminen tulee kunnissa kirjata kuntastrategiaan, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan ja / tai muuhun vastaavaan asiakirjaan. Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia on arvioitava vuosittain ja arviointiin tulee ottaa mukaan kunnan johto ja henkilöstö, luottamushenkilöt sekä nuoret. Tiedottamista nuorille eri vaikuttamismahdollisuuksista ja päätöksenteosta tulee lisätä, ja tiedotuksessa on hyödynnettävä monipuolisesti eri kanavia. Myös

koulutusta nuorten osallisuudesta eri hallintokuntien henkilöstölle, luottamushenkilöille ja nuorille on lisättävä.

Käyttövuorolla tuetaan lasten ja nuorten liikuntaa

Kuntien käyttövuoropolitiikka perustui virallisesti hyväksytyihin kirjallisiin jakoperusteisiin joka toisessa kunnassa Pohjanmaan ELY -keskuksen laajennetulla toimialueella. Kuntien käyttövuoropolitiikalla pyrittiin edistämään lasten ja nuorten liikuntaa: se oli keskeinen tavoite ja painopiste liikuntapaikkojen käyttövuoropolitiikassa ja merkittävin huomioon otettava tekijä käyttövuorojen jaossa. Liikuntapaikkojen käyttövuorojen jaon merkittävimmät ongelmat olivat suuri kysyntä viikon iltavuoroista ja vuorojen vähäisyys suhteessa kysyntään.

Kuntiin laaditaan virallisesti hyväksytyt liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet, jotka perustuvat liikuntatoimea ohjaavaan strategiaan ja ovat kuntalaisten tiedossa. Kaikkiin kuntien omistamiin ja hallinnassa oleviin liikuntapaikkoihin sovelletaan yhtenäisiä käyttövuorojen jakoperusteita riippumatta siitä, mikä hallintokunta käyttövuorot jakaa. Erityisesti tämä koskee koulujen yhteydessä olevia liikuntahalleja ja -saleja, joiden käyttövuoroista on suurin kysyntä. Käyttövuoropolitiikan tavoitteiden toteutumista seurataan kunnissa pitkäjänteisesti ja tarvittaessa tehdään jakoperusteisiin muutoksia asetettujen tavoitteiden suunnassa.

Vajaa puolet kunnista teki kaikki lastensuojelutarpeen selvitykset kolmen kuukauden määräajassa

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella tehtiin 9.747 lasta koskien yhteensä 13.916 lastensuojeluilmoitusta vuonna 2009, mikä oli suhteessa hieman vähemmän kuin maassa keskimäärin. Pohjanmaalla oli selvästi vähemmän lastensuojeluilmoituksia kuin muissa alueen maakunnissa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella kyselyyn vastanneista kunnista 67 prosenttia arvioi ilmoitusten määrän jatkavan kasvuaan ja vain yksi prosentti arvioi määrän kääntyneen laskuun.

Vuonna 2009 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella 77 prosenttia lastensuojeluilmoituksista käsiteltiin lastensuojelulain mukaisesti alle seitsemässä vuorokaudessa. Vain vajaassa kolmasosassa kunnista kaikki ilmoitukset käsiteltiin seitsemässä vuorokaudessa. Maakuntien välillä ei ollut suuria eroja. Sen sijaan yksittäisten kuntien välillä erot olivat huomattavia.

Vuonna 2009 kaksi kolmasosaa lastensuojelutarpeen selvityksistä käsiteltiin Länsi- ja Sisä-Suomessa lain mukaisesti kolmen kuukauden kuluessa. Pohjanmaan maakunnan kunnissa 83 prosenttia lastensuojeluselvityksistä käsiteltiin määräajassa, kun taas Pirkanmaalla vain 60 prosentissa selvitys tehtiin määräajassa. Selvitysten käsittelyajat pitkittyivät aina yli vuoden pituisiksi lähes sadassa lastensuojelutapauksessa. Vuonna 2010 Länsi- ja Sisä-Suomen kunnista vajaa puolet teki kaikki lastensuojelutarpeen selvitykset kolmen kuukauden määräajassa. Määräaikojen ylitysten osuudessa ja pituudessa kuntien välinen vaihtelu oli suurta. Kuntien esittäminä perusteluna määräaikojen ylityksille oli ensisijaisesti resurssipula.

Vuonna 2010 vain neljässä vastanneista kunnista lastensuojelutarpeen selvitysten tekeminen oli keskitetty erityiselle työryhmälle tai lastensuojeluyksikölle. Organisoitavalla ei kuitenkaan ollut vastausten perusteella merkitystä tarveselvitysten aikarajan toteutumiseen. Kolmen kuukauden määräaika toteutui niissä kunnissa, joissa ratkaisu lapsen asiakkuudesta tehtiin pääsääntöisesti suppeampaa selvitystä käyttäen. Useimmissa kunnissa lastensuojelutarpeen selvitys tehtiin tarpeen mukaisessa laajuudessa.

Lastensuojeluilmoituksista lastensuojeluselvitykseen johti vuonna 2009 puolet eli yhteensä vajaa 6.000 ilmoitusta. Eniten selvitykseen johtaneita ilmoituksia eli 69 prosenttia oli Pirkanmaan kunnissa, kun taas Keski-Pohjanmaalla vain viidesosa lastensuojeluilmoituksista johti selvitykseen. Selvityksen jälkeen asiakkuuden jatkumiseen johti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella kaikkiaan vajaa 3.000 tapausta.

Yhden vuoden seuranta-aika määräaikojen toteutumisessa ei ole riittävä. Lastensuojeluilmoitusten ja käsittelyaikojen tilastointi on vasta alkuvaiheessa kunnissa. Kuntien vastausten perusteella kirjaamisessa ja dokumentoinnissa on puutteita sekä erilaisia tulkintatapoja.

Joukkoliikenteen peruspalveluissa on ongelmallisia alueita, joukkoliikenteen osuuden säilyttäminen vaatii uusia keinoja

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella toimii kolme ns. täyden palvelun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pirkanmaan ELY -keskukset). ELY -keskukset vastaavat alueensa joukkoliikennepalveluista.

Joukkoliikennelaisissa tai PSA:ssa säädettyjen menettelytapojen ei voitu osoittaa olevan syytä siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaisten vuorojen päättymiseen. Joukkoliikenneläin vaikutuksia olemassa oleviin joukkoliikennepalveluihin tuleekin tarkastella myöhemmin kun laki on ollut pidempään voimassa.

Vuorojen määrä on kuitenkin jatkuvasti vähentynyt eivätkä ELY -keskukset ja kunnat ole pystyneet hankkimaan kaikkea päättyntä liikennettä. Joukkoliikenne ei ole kyennyt vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin mm. yksityisautoilun kasvuun.

Ostoliikenteen kustannusten nousu määrärahatason pienentyessä on pakottanut ostovuorojen karsintaan. Vuoromäärä alkoi jo vuonna 2006 vähentyä ja sen jälkeen vuoroja on karsittu lisää. Alueen maaseutumaisissa etäällä keskuksista ja pääteistä olevissa kunnissa joukkoliikenne toimii useimmiten ostovuorojen varassa ja sitä täydentää kunnan ostama liikenne. Rahoitustason nostaminen varmistaa suunnitelmallisen alueellisen ostotoiminnan ja turvaa alueelliset peruspalvelut nykyistä tehokkaammin. Merkittävintä olisi kuitenkin löytää keinoja lipputuloperusteisen liikenteen kehittämiseen. ELY -keskusten ja kuntien välistä yhteistyötä tulee edelleen tiivistää päällekkäisten kuljetusjärjestelyiden poistamiseksi.

Talous- ja velkaneuvonta

Lounais-Suomen aluehallintovirasto hoitaa talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa (713/2000) säädetyt tehtävät oman toimialueensa lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. Virastolla on 1.1. alkaen yhteensä 21 toimeksiantosopimusta. Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueella on 19 velkaneuvonta-alueita. Jokaisella alueella on talous- ja velkaneuvontayksikkö, joka tuottaa palvelut alueeseen kuuluvien kuntien asukkaille.

Talous- ja velkaneuvontaan oli vuonna 2010 valtion tulo- ja menoarviossa varattuna 2010 yhteensä 2.316.105 euroa, josta harkinnanvaraiseen lisäkorvaukseen käytettiin 671.251 euroa Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueella.

Eläinlääkintähuolto

Lampaiden ja vuohien tarttuvien tautien TSE- ja Maedi-visna -terveysvalvontaohjelmien toteutuminen ei saavuttanut tavoitteita. Kunnan vastuulla olleiden ilmoituksenvaraisten eläinsuojeluvalvontakohteiden tarkastuksessa oli puutteita. Arvioinnissa todettiin myös, että huomattava osa eläinlääkäripäivystysalueista ei täyttänyt eläinlääkintähuoltolain vaatimuksia.

Vuoden 2010 peruspalvelun arvioinnissa eläinlääkintähuoltoa tarkasteltiin eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan sekä kunnallisten eläinlääkäripalvelujen saatavuuden kannalta. Tavoitteena oli selvittää, kykenivätkö kunnat ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet järjestämään eläinlääkintähuollon valvontapalvelut ja eläinlääkäripalvelut tarvetta vastaavalla tavalla.

Vaikka palvelujen saatavuudessa oli puutteita, ei arvioinnissa voitu varmuudella selvittää, johtuivatko kaikki puutteet vajauksesta kuntien eläinlääkärien määrässä. Osan arvioitiin johtuvan ongelmista tietojärjestelmissä ja niiden käytössä, valvonnan ohjauksessa sekä osin tuottajien aktiivisuuden puutteesta terveysvalvontaohjelmien vaatimissa toimenpiteissä.

Elintarvikevalvonta

Kunnallinen elintarvikevalvonta ei nykyvoimavaroin toteudu suunnitellusti eikä pysty varmistamaan elintarviketurvallisuutta tasavertaisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen kuluttajille. Riskeihin perustuva suunniteltu elintarvikevalvonta jäi toteutumatta (toteutuminen < 70 %) joka toisessa alueen valvontayksikössä ja suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuuden hyvään palvelutasoon päästiin vain yhdessä (3,2 %) valvontayksikössä. Suunnitelmallisten elintarvikehuoneistotarkastusten hyvään tai tyydyttävään palvelutasoon päästiin vain joka kolmannessa alueen valvontayksikössä. Useammassa kuin joka kolmannessa (39 %) valvontayksikössä kriittinen palvelutaso alittui, kun suunnitelluista tarkastuksista toteutui vain alle puolet. Näiden yksiköiden osuus oli alueella koko maan tasoa (27 %) suurempi. Kaikkiaan riskeihin perustuvan suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan paras saatavuus on Pohjanmaalla.

Suunnitelmallinen elintarvikevalvonta ei toteudu vielä täydessä laajuudessaan eikä täysin riskiperusteisena. Henkilövoimavarojen puute on paikoin vaikuttanut yksiköiden tarkastussuunnitelmien laadintaan ja suunniteltujen tarkastusten määrään. Tästä sekä tiedonkeruun epätarkkuudesta johtuen suunnitelmallisten riskeihin perustuvien tarkastusten toteutuminen on todellisuudessa heikompaa kuin nyt saatujen tulosten perusteella näyttää. Toisaalta osa lakisääteisesti suunnitelmallisen valvonnan piiriin kuuluvista tarkastuksista tehdään vielä ei-suunnitelmallisina. Suunniteltuja tarkastuksia kohteisiin nähden oli eniten Pohjanmaalla, jossa taso oli puolitoistakertainen aluehallintoviraston tasoon (suhdeluku 0,74) nähden. Lähes kolmasosa elintarvikehuoneistoihin vuonna 2010 tehdyistä tarkastuksista oli ei-suunnitelmallisia ja joka viidennessä yksikössä tehtiin suunnitelman ulkopuolisia tarkastuksia enemmän kuin suunnitelmallisia tarkastuksia toteutui. Eniten ei-suunnitelmallisia tarkastuksia suunnitelmallisiin tarkastuksiin nähden tehtiin Pirkanmaalla, jossa taso oli kaksinkertainen aluehallintoviraston tasoon (0,39) nähden. Elintarvikevalvonnan kattavuus oli aluehallintoviraston alueella 43 % eli alle puolet kohteista tarkastettiin vuoden 2010 aikana. Valvonnan kattavuus oli parhain Pohjanmaalla (58 %) ja heikoin Keski-Pohjanmaalla (26 %).

Elintarvikevalvontayksiköiden työaikaa veivät ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ja toiminnan käynnistäminen sekä lisääntyneistä muista elintarvikevalvonnan tehtävistä vuonna 2010 erityisesti valvonnan tietojärjestelmähankkeet. Elintarvikevalvonnan kokonaistyöajasta (65,1 htv) käytettiin valvontakohteiden tarkastuksiin alueellisesti alle puolet (29,5 htv) ja Keski-Pohjanmaalla vain alle viidesosa. Tämä on vaikuttanut suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuuteen.

Turvalliset elintarvikkeet kuuluvat jokaisen kuluttajan oikeuksiin ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden on varattava riittävät henkilövoimavarat riskiperusteisen suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan toteuttamiseen. Valvontasuunnitelmassa tulee näkyä henkilövoimavarojen mahdollinen vaje riskiperusteiseen valvonnan tarpeeseen nähden ja lautakunnan tulee suunnitelman hyväksyessään ottaa vastuu siitä, miten valvontaveloitteet hoidetaan ja tilanne korjataan. Voimavarojen käyttöä on tehostettava lisäämällä valvontahenkilöstön erikoistumista.

Aluehallintoviraston on kiinnitettävä edelleen huomiota suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan riskiperusteisuuteen, laajuuteen ja toteutumiseen auditoidessaan kunnallisen elintarvikevalvonnan vaatimustenmukaisuutta ja arvioidessaan valvontayksiköiden elintarvikevalvontasuunnitelmia ja niiden toteutumista.

Poikkihallinnollinen arviointikohde/ Paikallinen turvallisuusyhteistyö

Paikallisen turvallisuussuunnittelun arvioinnin pohjaksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on toteuttanut muiden aluehallintovirastojen kanssa yhteistyössä kyselyn. Tuloksia arvioidaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston laatimassa valtakunnallisessa arviointiraportissa seuraavasti (alla vain osa tekstiä sekä linkki koko valtakunnallisen arviointiraportin koko tekstiin http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Documents/2011/AVI%20pe_ruspalvelut%202010LR.pdf):

Johtopäätökset

Paikallisen turvallisuusyhteistyö on edennyt kuntien valtuustoissa hyväksytyiksi turvallisuus-suunnitelmiksi. Suunnitelmat kattavat keskeiset valtakunnalliset tavoitteet. Päätettyjen toimenpiteiden arvioidaan jalkautuneen kohtalaisesti ja niillä on katsottu olevan vaikutusta alueen turvallisuuteen.

Toimenpide-ehdotukset

Paikallisen turvallisuussuunnittelun edettyä tulee kehitystoimenpiteitä suunnata työn toteutumisen ja sen vaikuttavuuden mittaamiseen. Aluehallinnon toimintamallia kehitettäessä tulee kiinnittää huomiota paikallisen turvallisuussuunnittelun konkreettiseen tukemiseen.

Lisäyksenä valtakunnalliseen peruspalveluiden arviointiraporttiin on syytä mainita aluehallinto-virastojen roolin selkeytyminen tämän vuoden aikana, kun Sisäasiainministeriön asettama alueellista sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallia valmisteleva työryhmä saa esityksensä valmiiksi.

Johdanto

Turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön tavoitteena on kehittää ja ylläpitää sekä paikallista että alueellista turvallisuutta ja turvallisuudentunnetta muun muassa vähentämällä rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia. Turvallisuussuunnittelun avulla on tarkoitus jäsentää vastuullisten toimijoiden yhteistyötä, jonka avulla pyritään vaikuttamaan turvallisuustilanteeseen positiivisesti ja hyödyntämään tehokkaasti olemassa olevia voimavaroja. Menetelmänä paikallinen turvallisuusyhteistyö mahdollistaa laaja-alaisen, osallistuvan ja asukkaiden jokapäiväistä arjen turvallisuutta kehittävän prosessin. Turvallisuussuunnitelmat laaditaan kuntakohtaisesti tai alueellisesti.

Lähitulevaisuuden näkymät

Tulevaisuudessa yhä merkittävämpi kuntien ja alueiden menestystekijä on turvallisuus. Turvallinen asuin- ja toimintaympäristö koetaan jatkossa alueen asukkaille ja elinkeinoelämälle asiana, jota osataan vaatia. Asuin- tai toimintaympäristöä arvioitaessa turvallisuus tulee olemaan eräs keskeisistä valintakriteereistä terveydenhuollon, opetuksen ja liikenneyhteyksien rinnalla. Alue, missä esiintyy levottomuutta, tapahtuu paljon rikoksia tai onnettomuuksia ei ole houkutteleva vaihtoehto asuin- tai yrityspaikkakunnaksi. Paikallisen turvallisuusyhteistyön vakiintuessa kuntien toimintaan tulee jatkossa voimistumaan tarve työn vaikuttavuuden arvioimiselle. Rajallisin voimavaroin toimittaessa tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden valinta tulee olemaan yhä tärkeämpää.

Miten paikallinen turvallisuussuunnittelu on toteutunut?

Paikallisen turvallisuussuunnittelu on edennyt ja on nyt käynnissä lähes kaikkialla. Toimenpiteiden jalkautuminen ja vaikuttavuus arvioidaan hyväksi. Turvallisuussuunnittelutyölle kaivataan tukea.

Paikallinen turvallisuusyhteistyö on organisoitunut alueiksi, jotka vaihtelevat yksittäisestä kunnasta lähes kokonaiseen maakuntaan. Enemmän kuin puolella vastanneista turvallisuussuunnitelmista on laadittu yksittäisen kunnan suunnitelmana. Yli kolmanneksella suunnitelma kattaa kahdesta viiteen kuntaa. Vastausten perusteella paikallisen turvallisuusyhteistyön organisointi on aloitettu viittä lukuun ottamatta kaikilla alueilla. Alueista 94 prosentissa turvallisuussuunnitelma on valmistunut toimeenpanoa varten.

Turvallisuussuunnittelun alueista enemmän kuin neljä viidestä vastasi seuraavansa turvallisuussuunnitelman toteutumista. Suunnitelman jalkautuminen on arvioiden mukaan toteutunut keskinertaisesti. Kaksi kolmasosaa vastanneista seuraa myös suunnitelman vaikuttavuutta, ja näiden arvioiden mukaan suunnitelmilla on ollut konkreettista vaikutusta alueen turvallisuuteen.

3. SAMMANFATTNING AV DE VIKTIGASTE RESULTATEN FRÅN UTVÄRDERINGEN

Samservicen

Under 2010 ökade antalet samservicekontor med fyra stycken inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Nu finns det sammanlagt 64 samservicekontor. Tjänsteutbudet på samservicekontoren varierar fortfarande mycket. Kundterminaler med Internet finns inte på alla samservicekontor. Hjälpdiariet användes på 53 samservicekontor. Tillgången till service är god inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland.

Projektet för att utvidga samservicen avslutades sommaren 2010 och genom det framkom flera förslag på hur samservicen kan utvecklas. Ett av dem, samservicekontorens registreringsplikt, trädde i kraft i februari 2011 till följd av ändringen av lagen om samservice. Distansservicen utvecklas i ett separat projekt. Den inrättade lokalförvaltningen och arbetsgruppen för servicen har till uppgift att ta fram en verksamhetsplan som kan användas för att öka antalet samservicekontor. Målet är att varje kommun ska ha ett samservicekontor om statens tjänster inte finns att tillgå på annat håll.

Sedan början av 2010 har de många landskapsförbunden det regionala ansvaret för att främja samservicen. Regionförvaltningsverket fick till uppgift att stödja servicesamarbetet mellan statens tjänsteleverantörer samt uppföljningen, utvärderingen och utvecklingen av samservicen.

Utvärderingen av polisväsendet inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Utvärderingsobjekten är förebyggande verksamhet, snabb tillgång till hjälp, servicenivån för utredningar och tillgången på polisiära tjänster. Jämförelseåren för utvärderingen är 2008, året före lokalpolisens omorganisation, och 2010, andra året efter omorganisationen. Målet med utvärderingen var att utreda om omorganisationen har påverkat polisens service.

Våld i hemmet

Antalet anmälningar om våld i hemmet var föremål för utvärderingen av förebyggande verksamhet och har ökat med 2,6 procent i hela landet. Man har inte kunnat påvisa någon tydlig orsak till ökningen, men eftersom våldsbrotten har minskat totalt sett kan det bero på en verklig ökning av våld i hemmet eller att tröskeln för anmälan har blivit lägre. Genom den statistiska undersökningen har man inte kunnat påvisa effekten av arbetslöshet eller marginalisering.

Inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland hade våldsincidenter i hemmet ökat mer än i hela landet i Södra Österbotten 5,6 procent och i Mellersta Österbotten 7,9 procent.

Det har tagit längre tid för polisen att komma till platsen

Polisens aktionsberedskapstid för brådskande uttryckningar har ökat med 2 procent. Utvecklingen kan vara ett resultat av att polispatrullerna har stationerats till områden som är mer hektiska sett till antalet uttryckningar, varvid uttryckningarna till områden längre bort ökar aktionsberedskapstiden. Aktionsberedskapstiden för brådskande uttryckningar har ökat mer än i hela landet. Ökningen var 7,8 procent i Birkaland, 8 procent i Österbotten, 6 procent i Södra Österbotten och 3 procent i Mellersta Österbotten.

Antalet brådskande uttryckningar har minskat med 1,1 procent i hela landet. Utryckningarna har minskat med 6 procent i Mellersta Österbotten, men ökat med 4,9 procent i Södra Österbotten, 3,1 procent i Mellersta Finland och 1,4 procent i Birkaland.

Det totala antalet strafflagsbrott har minskat

Antalet brott (exklusive trafikbrott) har minskat i hela landet med 2,9 procent. I synnerhet har antalet våldsbrott och egendomsbrott minskat. Narkotikabrott och grovt narkotikabrott är de brottstyper som har ökat. Brotten har minskat mest i Österbotten 19,6 procent, Södra Österbotten 10,8 procent, Mellersta Österbotten 8,1 procent och Mellersta Finland 3 procent.

Brottsutredningarna tar längre tid

Tiden för utredningar av strafflagsbrott har ökat med 11,4 procent i hela landet. I Österbotten har den förlängts med 27,6 procent, i Mellersta Finland med 20,5 procent, i Birkaland med 7,2 procent och i Mellersta Österbotten med 5,5 procent. Utredningstiden i Södra Österbotten har däremot minskat med 2,9 procent.

Fler uppklarade brott än tidigare

Uppklaringsgraden för strafflagsbrott, det vill säga hur många brott polisen har lyckats klara upp, har förbättrats med 7 procent i hela landet. Uppklaringsgraden har förbättrats med 28,7 procent i Österbotten, 18,7 procent i Mellersta Österbotten, 12,4 procent i Södra Österbotten, 4,9 procent Mellersta Finland och 4,1 procent i Birkaland.

Om brottsbekämpningen kan man dra slutsatsen att brotten har minskat och att brottsutredningarna tar längre tid, men att fler brott har blivit uppklarade. Man har inte kunnat påvisa att omorganisationen har påverkat de operativa resultaten. Om 2009, det första året efter omorganisationen, var med i granskningen skulle de numerära förändringarna inte vara så stora som de nu rapporterade siffrorna och skulle kanske i viss mån ge andra indikationer.

Inga förändringar i servicetillgången

I och med inrikesministeriets beslut om ett servicenätverk minskades polisstationerna med cirka 45 procent inom det tidigare Västra Finlands län. Servicetillgången är dock säkrad eftersom

servicen finns tillgänglig på platser där människor uträttar andra ärenden. Sträckan som kunderna behöver ta sig för att uträtta ärenden kan ha blivit längre. Trots det bor cirka 90 procent av befolkningen högst 20 km från närmaste polisstation. Polisförvaltningen fortsätter att utveckla den elektroniska ärendehantering.

Effektivare förebyggande av olyckor – räddningslagen ändras

I år ändras räddningslagen och räddningsverken kommer att omfördela personalresurserna som används till att förebygga olyckor. Ändringen kräver långsiktigt arbete där man genom att skapa nätverk för flera räddningsverk kan uppnå påtagliga förbättringar. Det är dags att lämna den ålderdomliga kvantitativa granskningen av brandsynsprocent och gå mot en kvalitativ utveckling.

Stormar och fellarm utgör en risk för aktionsberedskapen

Utryckningar för kontroll och säkerställande av brandlarmanläggningar är huvudsakligen fellarm som räddningsverkets enheter rycker ut på beklagligt ofta – under 2010 skedde det 5.613 gånger inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. I och med den nya räddningslagen kommer möjligheten att debitera för ofta upprepade fellarm att minska antalet fellarm de kommande åren.

Av de verkliga larmen orsakades ovanligt många utryckningar av naturolyckor: 1.310 utryckningar gjordes för att förebygga olyckor och 669 larm inkom om naturolyckor. När långvariga strömavbrott och kall väderlek inträffar samtidigt är det fråga om en situation där flera myndigheter är inblandade, vilket leder till vidare resonemang. Hur kan man evakuera funktionshindrade personer tillräckligt snabbt när kommunikationerna inte fungerar – vilket är individens eget ansvar och vilken beredskap ska individen själv ha i oväntade situationer?

Utrymme för förbättringar i aktionsberedskapen?

På grund av storleken på befälets jourområden inleds styrningen i räddningsverkens randområden senare än beräknat. Genom att skärpa reglerna säkerställde man likvärdig service på Finlands 22 räddningsverk.

För att räddningsmanskaper ska kunna fastställa funktionen på olycksplatsen måste man utveckla ett mer exakt system för uppföljning och respons samt testa funktionen. Utifrån den mottagna responsen måste bemanningen i både de ordinarie brandkårerna och avtalsbrandkårerna vidareutbildas.

Skolnätet glesnar ytterligare, tiden för skolresor överskrids i mindre omfattning

Den regionala tillgången till grundläggande utbildning är genomsnittligt god och åtminstone tillfredsställande i alla kommuner. Läget har inte försämrats trots ett glesare skolnät. Jämfört med

siffrorna för tillgången till grundläggande utbildning i Fastlandsfinland är tillgången något lägre i Västra och Inre Finland.

Enligt en undersökning bland representanterna för kommunernas undervisningsväsende kommer det uppskattningsvis att ske ändringar i skolnätet i 42 av kommunerna i Västra och Inre Finland fram till år 2015. Enligt undersökningen bedöms kommun- och servicestrukturreformen påverka skolnätet i 20 kommuner i Västra och Inre Finland.

I relation till hela åldersklassen ordnas undervisningen fortfarande i liten utsträckning (0,1 %) någon annanstans än i skolan. Inom den svenskspråkiga utbildningen har antalet elever som går i skola i en annan kommun varit oförändrad (0,1 % av hela ålderklassen).

Fram till år 2025 kommer antalet 7–12-åringar att öka med 15 procent. Ökningen sker främst i Birkaland och Österbotten. Däremot ökar antalet 13–15-åringar endast med 3,7 procent fram till år 2025. Ökningen beror främst på den förmodade ökningen av åldersklasserna i Birkaland.

År 2010 vara antalet finskspråkiga grundskolor inom området totalt 639 stycken. I Västra och Inre Finland fanns det sju skolor med färre än hundra elever i klasserna 7–9. Jämfört med föregående år blev det 24 skolor färre med klasserna 1–6 och tre skolor färre med klasserna 7–9. Nu finns det 48 enhetsskolor med klasserna 1–9, vilket är samma antal som föregående år.

Nedläggningen eller sammanslagningen av skolor fortgår. Under 2010 lade man ner eller slog samman totalt 21 grundskolor i Västra och Inre Finland. Sedan 2002 har totalt 198 finskspråkiga skolor lagts ner eller slagits samman, antalet skolor har således minskat med 24 procent. Under samma period har elevantalet inom området minskat med cirka sju procent.

Antalet skolskjutsberättigade elever har minskat med 800 stycken mellan åren 2004 och 2010, och med knappt 600 elever mellan åren 2009 och 2010. De skolskjutsberättigade elevernas andel av alla elever har dock varit densamma under 2009–2010 (26,8 %). Antalet elever i specialundervisning som är skolskjutsberättigade ökade med cirka 390 elever under åren 2004–2010. År 2010 motsvarade de 39,4 procent av alla elever i specialundervisning.

Antalet skolskjutsberättigade elever i förskoleundervisningen har ökat något jämfört med förra året, men antalet skolskjutsberättigade elever var ändå något lägre 2010 än 2004.

Av de skolskjutsberättigade eleverna i förskoleundervisning i Västra och Inre Finland hade 48 procent en skolresa på under fem kilometer i en riktning. Av eleverna i årskurserna 1–6 hade 34 procent en skolväg på under fem kilometer och motsvarande andel i årskurserna 7–9 var fyra procent. Av eleverna i specialundervisning hade 34 procent en skolväg som var kortare än fem kilometer i en riktning, vilket proportionellt sett var fler än föregående år. Vad gäller övriga elever har den proportionella andelen elever med en skolväg på under fem kilometer sjunkit något.

Antalet kommuner som överskrider den tid som används för skolresor och som fastslås i 32 § i lagen om grundläggande utbildning har halverats sedan förra året och minskat till en fjärdedel jämfört med 2005. Detsamma gäller för elever vars skolresa överskrider den lagstadgade tiden.

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning i Västra och Inre Finland har försämrats jämfört med föregående år

År 2010 bodde 89 procent av de svenskspråkiga 7–12 åringarna och 43 procent av ålderskategorin 13–15 år inom fem kilometers avstånd från en svenskspråkig skola inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Motsvarande siffror året innan var 92 procent respektive 45 procent.

Det fanns sammanlagt 107 skolor som gav svenskspråkig grundläggande utbildning för ca 12 200 elever i Västra och Inre Finland. Det här var sex skolor färre än året innan. Under tjugohundralet har sammanlagt 22 skolor dragits in eller sammanslagits med annan skola. Det totala elevantalet inom den grundläggande utbildningen har minskat något.

Inom verksamhetsområdet hade 38 procent av eleverna rätt till skolskjuts i kommuner med svenskspråkig skola.

I en kommun överskred man den lagstadgade tiden för elevens skolresor med inberäknade väntetider. Det här berörde en elev.

Jämlika möjligheter till utbildning kräver kreativa lösningar

Under jämförelseåren har tillgången till både gymnasieutbildning och yrkesutbildning hållit sig i stort sett oförändrad.

Tillgången till gymnasieutbildning inom 10 kilometers avstånd är god och inom 30 kilometers avstånd mycket god. Tillgången till gymnasieutbildning inom 10 kilometers avstånd var betydligt sämre i Österbotten och Mellersta Finland än i övriga landskap i området.

Tillgången till yrkesutbildning inom högst 10 kilometers avstånd var totalt sett betydligt sämre i Västra och Inre Finland än i Fastlandsfinland. Tillgången i Birkaland och Mellersta Österbotten var dock bättre än i hela landet. Tillgången inom 30 kilometers avstånd var lika god som i Fastlandsfinland.

Vid en granskning av utbudet av yrkesutbildning inom minst tre branscher är skillnaderna mellan landskapen större. Birkaland har betydligt bättre tillgång till utbildning inom båda avstånden än övriga landskap.

Av dem som avslutat den grundläggande utbildningen ansökte 45 procent i första hand direkt till gymnasiet. Nästan 99 procent av alla som sökte till gymnasiet i första hand blev antagna. 54 procent av dem som avslutade den grundläggande utbildningen sökte direkt till en yrkesutbildning och 85 procent blev antagna.

Den goda tillgången till gymnasieutbildning måste bevaras trots kommun- och servicestrukturreformen. De små gymnasieskolorna i kommunernas randområden ligger i vågskålen och dessa måste stödjas när det gäller specialisering, nätverkande, samarbete och användning av teknologi.

Vid planeringen av utbudet av yrkesutbildningar måste man ta hänsyn till behoven i arbetslivet och även de studerandes önskemål. Detta kan man förverkliga då utbildningsanordnarna kan dra nytta av de prognosmodeller som har tagits fram den senaste tiden. Genom att inrätta starka yrkesinstitut har man inom området utvecklat ett nätverk för anordnare av gymnasieutbildningar.

I regeringsprogrammet fastslås att alla unga ska garanteras möjlighet att studera vidare efter den grundläggande utbildningen. Marginaliseringen av unga är en stor utmaning även för utbildningsanordnarna. I landskapen i Västra och Inre Finland tackade 10,4 procent av de unga som avslutat den grundläggande utbildningen nej till sin utbildningsplats eller sökte inte till någon utbildning alls. Antalet personer som avbrutit sin skolgång är också oroande höga.

Olika typer av läroanstalter och inläring i arbete ska ses som möjligheter, och läroavtalsutbildning är ett utmärkt alternativ till traditionell utbildning. Vid läroanstalterna bör man i framtiden fästa ännu större uppmärksamhet än tidigare vid bildningstjänsterna. För att förebygga marginalisering måste man satsa betydligt större resurser på studiehandledning.

Den regionala tillgången till svenskspråkig utbildning på andra stadiet

Tillgängligheten till andra stadiets utbildning för svenskspråkiga ungdomar år 2010 är relativt oförändrad jämfört med året innan. Den regionala variationen är fortsättningsvis hög på svenskt håll och i snitt är tillgängligheten till andra stadiets utbildning svagare än för landets 16-åringar i genomsnitt.

Avståndsmässigt är gymnasieutbildning mera tillgänglig än grundläggande yrkesutbildning. Överlag är avståndet till minst tre yrkesutbildningsmöjligheter svagt på radien 10 km, men läget relativt bra med ett gränsvärde på 30 km.

I Österbotten och i Mellersta Österbotten är tillgängligheten till gymnasium oförändrad, och i Mellersta Österbotten är tillgängligheten jämförelsevis god. Tillgängligheten till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning försämrades marginellt i Österbotten, medan tillgängligheten försämrades dramatiskt i Mellersta Österbotten. Orsaken i det senare fallet är att den svenska utbildningen vid Karleby handelsinstitut upphörde. Tillgången till tre yrkesutbildningsalternativ försämrades en aning i Österbotten. I Mellersta Österbotten är tillgången till tre yrkesutbildningsalternativ jämförelsevis låg.

Målsättningen för basservicenivån är att den bibehållits eller förbättrats från föregående år. År 2010 nåddes målsättningen på basservicenivån inom gymnasieutbildning i Österbotten och i Mellersta Österbotten, medan tillgängligheten till grundläggande yrkesutbildning i dessa två landskap inte nådde upp till målsättningen.

Det finns skäl att iaktta vilka effekter kommun- och servicestrukturreformen, KSSR-projektet, har på utbildningsnätet framöver. Därtill behöver man i viss mån sträva till att fortsättningsvis ha varierande ägarstrukturer bland utbildningsanordnarna. De statistiska uppgifterna om det svenska bildningsväsendet behöver synliggöras mera i KSSR-sammanhang och förutsättningarna för svenskspråkig utbildning beaktas parallellt med det finska.

Mera verktyg behövs för att synliggöra, utvärdera och utveckla ordinarie utbildningsverksamhet från centralförvaltningens håll på ett sätt som är välkoordinerat och som överbryggat förvaltningens gränser. Kriterier och indikatorer för utvärdering av olika former av distanspedagogik och e-lärande behövs.

Den undervisande personalens IT-kunskaper och IT-beredskap kräver en satsning liksom specialundervisning på andra stadiet. Därtill behöver framför allt inom yrkesutbildningen effekterna av integrerade undervisningsgrupper ytterligare följas upp.

Verksamheten i landskapsbiblioteken ingår i utvecklingen av biblioteksväsendet

De allmänna biblioteken i kommuner som utsetts av undervisnings- och kulturministeriet fungerar med kommunens medgivande som landskapsbibliotek och centralbibliotek för de allmänna biblioteken. Ministeriet bestämmer verksamhetsområdena och uppgifterna regleras i en förordning. I Finland finns det 18 landskapsbibliotek (det fanns 19 stycken under utvärderingen).

Numera får landskapsbiblioteken behovsprövat statsunderstöd för sin verksamhet och om detta fattar undervisnings- och kulturministeriet ett separat beslut. Under 2010 beviljades totalt 2,2 miljoner euro för verksamheten i landskapsbiblioteken. Västra och Inre Finlands andel av detta belopp var nästan 600 000 euro. Understödet till landskapsbiblioteken varierar mycket mellan regionerna. Som minst användes 60 procent till personalkostnader och som mest 90 procent. Det fanns även stora skillnader i den procentuella andelen för övriga kostnader. Eftersom det inte finns några detaljerade anvisningar om landskapsbibliotekens utbud, varierar tjänsternas innehåll, mängd och användning synnerligen mycket mellan regionerna.

Fortbildning, samarbetskonferenser och utvecklingsprojekt hör till de viktigaste av landskapsbibliotekens tjänster. Kommunbiblioteken var mer kritiska i sin bedömning av hur landskapsbiblioteken har lyckats med sina uppdrag än vad landskapsbiblioteken själva var. Kunskapen om landskapsbibliotekens roll och uppgifter hade också försämrats. Den regionala biblioteksverksamhetens uppgifter sköts delvis av andra samarbetsområden inom biblioteksväsendet vilka har uppkommit vid sidan av landskapsbiblioteken. Kommunbiblioteken drivs med hjälp av dessa regionala aktörer och utvecklar sina tjänster i större omfattning än tidigare. För att eliminera överlappningar och säkerställa likvärdiga verksamhetsresurser måste uppgifterna och finansieringen förtydligas.

Det finns dock fortfarande ett tydligt behov av att utveckla det regionala biblioteksväsendet. Genom det kan man säkerställa likvärdig tillgång till kvalitativ service. Landskapsbibliotekens uppgifter, som fastställts i biblioteksförordningen, behöver uppdateras och utvärderas på nytt. Innan

bibliotekslagstiftningen förnyas bör undervisnings- och kulturministeriet tillsammans med närings-, trafik- och miljöcentralerna granska anvisningarna för den regionala biblioteksverksamheten. Det finns också anledning att utreda möjligheterna att förstärka kommunens och statens avtalsförfaranden om kommunen sköter den regionala service- och utvecklingsuppgiften.

Landskapsbibliotekens verksamhetsmiljö och uppgifter har förändrats.

Utvärderingsuppdrag:

Inom biblioteksväsendet har utvärderats landskapsbibliotekens verksamhetsförutsättningar i kontext till utbudet av och efterfrågan på deras tjänster. Utvärderingen omfattar landskapsbibliotek och kommunbibliotek i Västra och Södra Finland och specifikt kommuner med svenska som majoritetsspråk.

Resultat och slutsatser:

Kommunreformen och den datatekniska utvecklingen har förändrat landskapsbibliotekens verksamhetsmiljöer. Samarbetsstrukturerna har förändrats och vid sidan av landskapsbiblioteken har nya aktörer dykt upp på den regionala arenan. Ändrade strukturer inom biblioteksväsendet har medfört att biblioteken i det svenska distriktet upplever att olika typer av biblioteks nätverk överlappar varandra. Landskapsbibliotekens uppgifter som fastställts i biblioteksförordningen är delvis föråldrade och återspeglar inte utvecklingen i informationssamhället.

Biblioteken i Svenskfinland anser att landskapsbibliotekens betydelse som ledande bibliotek överlag inte har förändrats jämfört med tidigare. Viktiga tjänster som landskapsbiblioteken erbjuder biblioteken i det svenska distriktet är fortbildning för bibliotekspersonal, representation av landskapets kommunbibliotek på både regional, nationell och internationell nivå. Merparten av biblioteken i det svenska distriktet bedömde att landskapsbiblioteken har lyckats verkställa språklig jämlikhet inom det egna verksamhetsområdet. Regionala skillnader förekommer dock mellan Södra Finland, Sydvästra Finland samt Västra och Inre Finland.

Åtgärdsförslag:

Undervisnings- och kulturministeriet gör en utredning beträffande en ändamålsenlig regional biblioteksverksamhet, där man tar hänsyn till de förändrade regionstrukturerna, bibliotekens riksomfattande service, den nationella bibliotekspolitiken samt regionala samarbetsformer och deras innehåll.

Ungas deltagande och hörande av unga som förutsätt i 8 § i ungdomslagen

Barns och ungas rätt enligt 8 § i ungdomslagen att delta i behandlingen av ärenden som gäller ungdomsarbete och ungdomspolitik på lokal och regional nivå samt rätt att höras i ärenden som rör dem har inte realiserats i alla kommuner i Fastlandsfinland. I 68 procent av kommunerna som svarat på enkäten verkar minst en opinionsgrupp och i 85 procent av kommunerna användes ett system för hörande. Någon slags förslagskanal fanns i 79 procent av kommunerna och en ungdomsgårdskommitté eller motsvarande arbetsform fanns åtminstone i några av kommunens

ungdomshus i 61 procent av de deltagande kommunerna. Alla fyra system användes i 26 stycken, eller ungefär en tredjedel, av kommunerna som svarade.

Ungas deltagande och hörande av unga är fortfarande inte en gemensam sak för hela kommunen. De unga upplevde att de kunde påverka sådant som berörde ungdomars fritid och skolan. De unga ansåg att det som hindrade dem från att delta och bli hörda var bland annat bristfällig information och utbildning, de vuxnas inställning samt inskränkta och icke-fungerande system. De unga önskade att man genuint intresserar sig för och lyssnar på dem. De efterfrågade även möjlighet att påverka på riktigt. Det måste skapas olika slags möjligheter för unga att delta och bli hörda i olika miljöer även utanför skolor och ungdomsgårdar. Alla anställda och förtroendevalda i kommunen måste lyssna till de unga och de ungas åsikter måste beaktas i olika skeden när kommunbeslut fattas.

I kommunens strategier och regler tas det inte särskilt stor hänsyn till ungas möjligheter att delta och bli hörda. Utvärderingen av dessa möjligheter är också dålig. Kommunerna bör skriva in främjandet av ungas möjligheter att delta och bli hörda i kommunstrategin, välfärdsplanen för barn och unga och/eller annan motsvarande handling. De ungas möjligheter att delta och bli hörda ska utvärderas varje år. Utvärderingen ska omfattas av kommunledningen, de kommunanställda, de förtroendevalda och de unga. Informationen till unga om olika möjligheter att påverka och om beslut som fattas måste ökas, och flera olika kanaler bör användas för informeringen. Utbildning om ungas deltagande för personalen i förvaltningsnämnderna, de förtroendevalda och de unga måste också ske i större omfattning.

Genom tider i idrottshallar får man barn och unga att motionera

I varannan kommun i det utvidgade området för Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten baserades kommunernas policy för tider i idrottshallar på officiellt godkända, skriftliga fördelningsgrunder. Genom kommunernas policy för tider i idrottshallar försökte man främja barn och unga att motionera. Det var det främsta syftet med och tyngdpunkten i policyn och den faktor man tog störst hänsyn till vid fördelningen av tiderna. De största problemen vid fördelningen av tider i idrottshallar var den stora efterfrågan på kvällstider under veckan och det få antalet tider i förhållande till efterfrågan.

Kommunerna tar fram officiellt godkända utdelningsgrunder för tider i idrottshallar. Dessa grunder baseras på den strategi som styr idrottsväsendet och som kommuninvånarna har fått ta del av. För alla idrottshallar som kommunerna äger och har i besittning tillämpas gemensamma fördelningsgrunder för tider oavsett vilken förvaltningsnämnd som fördelar tiderna. Detta gäller i synnerhet idrottshallar och motions-salar i anslutning till skolor, då det är störst efterfrågan på tiderna i dessa. Man utför långsiktiga uppföljningar av hur målet med policyn för tider i idrottshallar uppfylls i kommunerna och vid behov inför man målanpassade ändringar i fördelningsgrunderna.

Knappt hälften av kommunerna genomförde alla utredningar om behovet av barnskydd inom tidsfristen på tre månader

Under 2009 gjordes det inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland 13 916 barnskyddsanmälningar som gällde 9 747 barn. Detta var något färre än genomsnittet i landet. I Österbotten var antalet barnskyddsanmälningar betydligt färre än i övriga landskap inom området. Inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland bedömde 67 procent av kommunerna som svarade på enkäten att antalet anmälningar skulle fortsätta att växa och endast en procent bedömde att antalet skulle sjunka.

Under 2009 hanterades 77 procent av barnskyddsanmälningarna inom Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland inom sju dagar i enlighet med barnskyddslagen. Endast i en knapp tredjedel av kommunerna hanterades alla anmälningar inom sju dagar. Det var inga större skillnader landskapen emellan. Skillnaderna mellan enskilda kommuner var däremot betydande.

Under 2009 hanterades två tredjedelar av utredningarna om behovet av barnskydd inom den lagstadgade tidsfristen på tre månader i Västra och Inre Finland. I kommunerna i Österbotten hanterades 83 procent av barnskyddsutredningarna inom tidsfristen, medan endast 60 procent av utredningarna utfördes inom utsatt tid i Birkaland. Handläggningstiden för utredningarna blev mer än ett år i nästan hundra barnskyddsfall. Under 2010 genomförde knappt hälften av kommunerna i Västra och Inre Finland alla utredningar om behovet av barnskydd inom tidsfristen på tre månader. Det var stora skillnader mellan kommunerna i hur ofta och hur mycket tidsfristerna överskreds. Den främsta orsaken till de överskridna tidsfristerna var enligt kommunerna brist på resurser.

I endast fyra av kommunerna som lämnade svar var utredningarna om behovet av barnskydd förlagda till en särskild arbetsgrupp eller barnskydds-enhet under 2010. Baserat på svaren hade dock inte organisationssättet någon betydelse för om man höll sig inom tidsbegränsningen för behovsutredningarna. I de kommuner som lyckades hålla sig inom tidsfristen fick man huvudsakligen till lösningar för barnets klientförhållande genom begränsade utredningar. I flera kommuner genomfördes utredningarna om behovet av barnskydd i behovsenlig omfattning.

Av alla barnskyddsanmälningar ledde hälften, alltså totalt knappt 6 000 anmälningar, till barnskyddsutredningar under 2009. Till kommunerna i Birkaland kom det in flest anmälningar som ledde till utredningar 69 procent, medan endast en femtedel av barnskyddsanmälningarna ledde till utredning i Mellersta Österbotten. Inom Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland ledde totalt knappt 3 000 fall till ett klientförhållande efter utredning.

Uppföljningstiden på ett år för kontroll av hur tidsfristerna hålls är inte tillräcklig. Statistikföringen av barnskyddsanmälningar och handläggningstider ligger i sin linda i kommunerna. Baserat på svaren från kommunerna finns det brister i registreringen och dokumentationen samt utrymme för olika tolkningar.

Problemområden i basservicen inom kollektivtrafiken, nya metoder för att behålla omfattningen av kollektivtrafiken krävs

Inom Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland finns det tre närings-, trafik- och miljöcentraler med s.k. full service (ELY-centralerna i Södra Österbotten, Mellersta Finland och Birkaland). ELY-centralerna ansvarar för kollektivtrafiktjänsterna i regionen.

Man kunde inte påvisa att de förfaranden som fastställs i kollektivtrafiklagen eller trafikavtalsförordningen orsakade att turerna enligt trafikeringsavtalet upphörde under övergångstiden. När kollektivtrafiklagen har varit i kraft en längre tid ska det dock undersökas hur den påverkar befintliga kollektivtrafiktjänster.

Antalet turer har hela tiden minskat och varken ELY-centralerna eller kommunerna har kunnat köpa in all trafik som har upphört. Kollektivtrafiken har inte lyckats bemöta de ändringar som har skett i omgivningen, bl.a. ökningen av privatbilism.

Ökade kostnader för köpt trafik tillsammans med minskade anslag har tvingat fram en indragning av köpta turer. Antalet turer började minska redan år 2006 och sedan dess har fler turer dragits in. I regionens landsbygdskommuner långt från centrum och huvudvägar är kollektivtrafiken oftast beroende av köpta turer och kompletteras av trafik som kommunen köper in. Genom ökad finansiering kan man säkerställa de planerade inköpen i varje region och trygga den regionala basservicen mer effektivt än i dag. Det viktigaste vore dock att finna nya metoder för att utveckla trafiken som baseras på biljettintäkter. Samarbetet mellan ELY-centralerna och kommunerna måste bli ännu tätare för att man ska kunna eliminera överlappande transportarrangemang.

Ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning

Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland sköter de uppgifter som föreskrivs i lagen om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning (713/2000) inom sitt eget verksamhetsområde samt inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Myndigheten har sedan den 1 januari ingått 21 uppdragsavtal. Inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland finns 19 skuldrådgivningsområden. I varje område finns det en enhet för ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning som betjänar invånarna i kommunerna som hör till området.

I statens budget för inkomster och kostnader år 2010 reserverades 2 316 105 euro för ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning, varav 671 251 euro användes till behovsprövad tilläggsersättning inom verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland.

Veterinärvård

Målen för genomförandet av hälsotillsynsprogrammen för sjukdomarna TSE och Maedi-visna, som drabbar lamm och getter, uppfylldes inte. Det fanns brister i granskningen av de tillsynsobjekt med

anmälningsskyldighet inom djurskyddet som kommunen ansvarade för. I utvärderingen upptäcktes även att en ansevärd del av områdena för veterinärjour inte uppfyllde kraven i veterinärvårdslagen. I 2010 års utvärdering av basservicen granskades veterinärvården utifrån tillsynen av djurens hälsa och välbefinnande samt tillgången till kommunala veterinärtjänster. Syftet var att ta reda på om kommunerna och miljöhälsovården genom sina samarbetsområden lyckades ordna tjänster för veterinärvårdstillsyn och veterinärtjänster på ett sätt som motsvarade behoven.

Även om det fanns brister i tillgången på tjänsterna kunde man genom utvärderingen inte med säkerhet klargöra om alla brister berodde på för få veterinärer. Orsaken till en del brister bedömdes vara problem med datasystemen och användningen av dem, styrningen av tillsynen samt delvis bristande aktivitet hos producenterna gällande de åtgärder som krävdes i hälsotillsynsprogrammen.

Livsmedelstillsyn

Med de nuvarande resurserna kan man inte genomföra den kommunala livsmedelstillsynen planerligt eller på ett jämlikt sätt garantera livsmedelssäkerheten för konsumenterna inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Den planerade riskbaserade livsmedelstillsynen uteblev (genomförande < 70 %) i varannan tillsynsenhet i området och en god servicenivå på tillgången till planmässig livsmedelstillsyn uppnåddes endast i en (3,2 %) tillsynsenhet. En god eller tillfredsställande servicenivå på de planerliga kontrollerna av livsmedelslokaler nåddes endast i var tredje tillsynsenhet i området. I mer än var tredje (39 %) tillsynsenhet underskreds den kritiska servicenivån då mindre än hälften av de planerade kontrollerna utfördes. Dessa enheter inom området utgjorde en större andel än i hela landet (27 %). Sammantaget fanns den bästa tillgången på planerlig riskbaserad livsmedelstillsyn i Österbotten.

Den planerade livsmedelstillsynen genomförs ännu inte i full omfattning och inte som helt riskbaserad. Bristen på personalresurser har på sina håll påverkat utarbetningen av enheternas kontrollplaner och antalet planerade kontroller. På grund av detta och inexakthet i det insamlade materialet har de planerliga riskbaserade kontrollerna i verkligheten genomförts i mindre omfattning än vad de nuvarande resultaten visar. Å andra sidan genomförs en del av kontrollerna som ingår i den lagstadgade planerliga tillsynen fortfarande som oplanerade. Flest planerade kontroller per objekt utfördes i Österbotten, där nivån var en och en halv gång så hög som regionförvaltningsverkets nivå (relationstal 0,74). Nästan en tredjedel av kontrollerna av livsmedelslokaler som utfördes 2010 var oplanerade och i var femte enhet utförde man fler kontroller som inte ingick i planen än planerliga kontroller. Flest oplanerade kontroller i förhållande till planerade kontroller gjordes i Birkaland, där nivån var dubbelt så hög jämfört med regionförvaltningsverkets (0,39). Omfattningen av livsmedelstillsynen var 43 procent på regionförvaltningsverkets område. Det var med andra ord mindre än hälften av objekten som kontrollerades under 2010. Omfattningen av tillsynen var bäst i Österbotten (58 %) och sämst i Mellersta Österbotten (26 %).

Livsmedelstillsynsenheterna lade ner mest tid på att upprätta samarbetsområden för miljöhälsovården och inleda verksamheten i dem samt att utföra övriga uppgifter inom livsmedelstillsynen som tillkommit under 2010, speciellt projekten med datasystem för tillsyn. Av

livsmedelstillsynens totala arbetstid (65,1 årsverken) användes i hela området mindre än hälften av tiden (29,5 årsverken) till att kontrollera tillsynsobjekt och i Mellersta Österbotten mindre än en femtedel av tiden. Detta har påverkat tillgången till planerlig livsmedelstillsyn.

Säkra livsmedel är en rättighet för alla konsumenter och miljöhälsovårdens samarbetsområden måste avsätta tillräckliga personalresurser för att kunna genomföra riskbaserad planerlig livsmedelstillsyn. Av tillsynsplanen ska ett eventuellt underskott i personalresurser med tanke på behovet av riskbaserad tillsyn framgå. Vid godkännandet av planen måste nämnden ta ansvar för hur man ska hantera tillsynsskyldigheterna och hur man ska rätta till situationen. Man måste effektivisera resursanvändningen genom att öka specialiseringen hos tillsynspersonalen.

Regionförvaltningsverket måste vid auditeringen av den kommunala livsmedelstillsynens överensstämmelse med kraven och utvärderingen av tillsynsenheternas livsmedelstillsynsplaner och hur dessa förverkligas, alltjämt beakta hur riskbaserad den planerade livsmedelstillsynen är, vad den har för kvalitet och hur den realiserar.

Tväradministrativt utvärderingsobjekt/lokalt säkerhetssamarbete

Som ett underlag för utvärderingen av den lokala säkerhetsplaneringen har Regionförvaltningsverket i Norra Finland tillsammans med de övriga regionförvaltningsverken utarbetat en enkät. Resultaten från den utvärderas på nedanstående sätt i den nationella utvärderingsrapporten från Regionförvaltningsverket i Norra Finland (nedan finns endast en del av texten och länk till hela texten i den nationella utvärderingsrapporten <http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Documents/2011/AVI%20peruspalvelut%202010LR.pdf>).

Slutsatser

Det lokala säkerhetssamarbetet har mynnat i godkända säkerhetsplaner i kommunfullmäktige. Planerna omfattar centrala nationella mål. Åtgärderna som det fattades beslut om anses ha implementerats någorlunda bra och de tycks ha påverkat säkerheten i regionen.

Åtgärdsförslag

I och med att den lokala säkerhetsplaneringen framskrider bör man rikta utvecklingsåtgärderna mot att verkställa arbetet och att mäta effekten av arbetet. I utvecklingen av regionförvaltningens verksamhetsmodell måste man tänka på att konkret stödja den lokala säkerhetsplaneringen.

Som ett tillägg till den nationella rapporten om utvärderingen av basservicen finns det anledningen att nämna förtydligandet av regionförvaltningsverkens roll under det här året, när arbetsgruppen som av inrikesministeriet tillsatts för att ta fram en verksamhetsmodell för det regionala interna säkerhetssamarbetet blir färdig med sin framställning.

Inledning

Syftet med säkerhetsplaneringen och säkerhetssamarbetet är att utveckla och upprätthålla både den lokala och regionala säkerheten samt trygghetskänslan bland annat genom att minska antalet brott, störningar och olyckor. Med hjälp av säkerhetsplaneringen är det tänkt att man ska strukturera samarbetet mellan ansvariga aktörer. Genom samarbetet försöker man påverka säkerhetsläget positivt och på ett effektivt sätt utnyttja befintliga resurser. Som modell möjliggör det lokala säkerhetssamarbetet en övergripande och delaktig process där invånarnas vardagssäkerhet kan utvecklas. Säkerhetsplanerna upprättas kommunvis eller regionvis.

Korta framtidsperspektiv

I framtiden blir säkerheten en allt viktigare framgångsfaktor för kommuner och regioner. En säker boende- och verksamhetsmiljö kommer i fortsättningen vara något som invånaren och näringslivet kan kräva. Vid utvärderingen av boende- och verksamhetsmiljön kommer säkerhet att vara ett av de viktigaste kriterierna tillsammans med hälsovård, utbildning och kommunikationer. Ett oroligt område där det sker många brott eller olyckor är inte ett attraktivt alternativ för boende eller företagsetablering. När det lokala säkerhetssamarbetet blir vedertaget kommer behovet av att utvärdera effekten av arbetet att öka i kommunerna. Med begränsade resurser blir valet av ändamålsenliga åtgärder allt viktigare.

Hur har den lokala säkerhetsplaneringen realiserats

Den lokala säkerhetsplaneringen har fortskridit och används nu nästan överallt. Implementeringen av åtgärderna och effekten av dem bedöms ha fallit väl ut. Arbetet med säkerhetsplaneringen behöver dock stödjas.

Det lokala säkerhetssamarbetet har organiserats i områden med en omfattning som varierar från enstaka kommuner till nästan hela landskap. Mer än hälften av säkerhetsplanerna har utarbetats som en plan för en enskild kommun och över en tredjedel av planerna omfattar två till fem kommuner. Utifrån svaren har man inlett organisationen av det lokala säkerhetssamarbetet i alla utom fem områden. I 94 procent av områdena har säkerhetsplanen blivit så pass färdig att den kan verkställas.

Fler än fyra av fem säkerhetsplaneringsområden svarade att de följde upp hur säkerhetsplanen realiserades. Planen har enligt utvärderingen implementerats med medelmåttig framgång. Två tredjedelar av dem som svarade följer även upp effekten av planen, och enligt dessa utvärderingar har planerna påverkat säkerheten i området på ett konkret sätt.

4. HALLINNON TOIMIVUUS

4.1. Yhteispalvelu

Johtopäätökset

1. Yhteispalvelupisteiden lukumäärä on pysynyt lähes ennallaan. Määrä on noussut neljällä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella.
2. Yhteispalvelun palvelutaso on epäyhtenäinen.
3. Asiakkaiden käytössä olevien Internet-päätteiden määrä on kasvanut jonkin verran, mutta edelleenkin kaikissa yhteispalvelupisteissä asiakkaiden käyttöön tarkoitettua Internet-yhteyttä ei ole.

Toimenpide-ehdotukset

1. Yhteispalvelupisteitä tulee perustaa kaikkiin kuntiin, joissa palveluja ei muutoin ole saatavilla.
2. Yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaa on yhtenäistettävä kohti vakiopalveluvalikoimaa.
3. Vähintään yksi Internet-asiakaspääte tarvitaan yhteispalvelupistettä kohden.

Arviointiasetelma

ARVIOINTIKRITEERIT	ARVIOINTIKYSYMYKSET	ARVIOINTIMITTARIT	PALVELUTAVOITTEET
TARJONTA			
Yhteispalvelupisteet	Kuinka monta yhteispalvelupistettä Suomessa on ja missä ne sijaitsevat?	Yhteispalvelupisteiden määrä ja sijainti aluehallintovirastojen toimialueilla.	Kunnassa on yhteispalvelupiste tai paikallishallinnon keskeiset palvelut ovat muutoin saatavilla.
Palveluvalikoima	Minkä hallinnonalojen palveluja yhteispalvelupisteet tarjoavat ja millä tavoin?	Yhteispalvelupisteiden toimijat Asiantuntijapalvelujen tarjonta: a) oma virkailija paikalla b) ajanvarauksella c) etäyhteys asiantuntijaan	
Palvelun taso	Miten keskeiset palveluntuottajat tarjoavat palveluja yhteispalvelupisteissä?	Palvelun taso a) täydet palvelut b) laajempi kuin vakiopalvelut c) vakiopalvelut d) vähemmän kuin vakiopalvelut	Yhteispalvelupisteessä on tarjolla vähintään vakiopalveluvalikoima.
Asiakaspäätteiden määrä	Kuinka monta asiakaspäätettä yhteispalvelupisteissä on?	Asiakaspäätteiden määrä yhteispalvelupisteissä.	Jokaisessa yhteispalvelupisteessä on vähintään yksi asiakaspääte varustettuna (tulostin ja skanneri).

Apudiaarin käyttö	Kuinka moni yhteispalvelupiste käyttää apudiaaria?	Apudiaarin käyttö / AVI-alue	Apudiaari on käytössä kaikissa yhteispalvelupisteissä.
Palveluyhteistyö	Kuinka monessa yhteispalvelupisteessä tehdään muita palveluyhteistyötä?	Lukumäärä	
SAAVUTETTAVUUS			
Yhteispalvelupisteet Valtion paikallishallinnon keskeiset palvelut	Kuinka suuri osa väestöstä asuu 20 km:n säteellä Kelan palvelujen, poliisin palvelujen, TE-toimistojen sekä verotoimistojen palvelupisteistä tai yhteispalvelupisteistä?	Enintään 20 km:n etäisyydellä Kelan palvelujen, poliisin lupapalvelujen, TE-toimistojen sekä verotoimistojen palvelupaikoista ja yhteispalvelupisteistä asuvien osuus väestöstä.	20 km:n säteellä asuu vähintään yhtä suuri osa väestöstä kuin vuonna 2009.

Johdanto

Valtiovarainministeriö velvoitti aluehallintovirastot keräämään vuoden 2010 peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä tietoja aluehallintovirastojen toimialuejakoja noudattaen kuntien, valtion alue- ja paikallishallinnon tiettyjen organisaatioiden sekä Kansaneläkelaitoksen (myöhemmin tekstissä Kela) alueellisen organisaation yhteispalveluna tuottamista toiminnoista. Arvioinnissa tarkasteltiin palvelun tarjontaa ja saavutettavuutta. Palvelujen saavutettavuutta mitattiin poliisin lupapalvelujen, maistraatin, työvoimahallinnon, verohallinnon ja Kelan palvelujen osalta.

Tarkastelun kohteena oli yhteispalvelupisteiden määrä, yhteispalvelupisteissä toimivat viranomaiset, tarjottavat palvelut ja palvelun taso, yhteispalvelupisteissä olevien asiakaspäätteiden määrä, apudiaarien määrä ja käyttö sekä yhteispalvelupisteiden palveluyhteistyön määrä. Saavutettavuutta arvioitiin tutkimalla, kuinka suuri osa väestöstä asui 20 kilometrin säteellä edellä mainittujen toimijoiden palveluja tarjoavista paikoista.

Vuonna 2010 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella yhteispalvelupisteiden kokonaismäärä oli lisääntynyt edellisvuodesta neljällä. Yhteispalvelupisteitä alueella toimi vuonna 2010 kaikkiaan 64.

Valtiovarainministeriö asetti ajalle 15.12.2008–31.5.2010 yhteispalvelun laajentamishankkeen. Sen tavoitteena oli lisätä yhteispalvelupisteiden määrää, laajentaa olemassa olevien yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaa sekä laajentaa yhteispalvelun menettelytapoja ja luoda sen käyttöön uusia työvälineitä. Hankkeen ehdotukset koskivat etäpalvelun käyttöönottoa, paikallishallinnon ja -palveluiden yhteistyöryhmän tehtäviä, yhteispalvelupisteiden rekisteröintivelvollisuutta sekä niiden rahoitusta ja kustannusten korvaamisen perusteita. Yhteispalvelusopimuksen rekisterivelvollisuuden sisältävä laki tuli voimaan 1.2.2011. Aluehallintouudistuksen myötä yhteispalvelun edistäminen siirrettiin maakunnan liittojen vastuulle 1.1.2010.

Tulevaisuuden näkymiä

Helmikuussa 2011 yhteispalvelua koskeva lainsäädäntö muuttui. Lakimuutos parantaa yhteispalveluverkostosta kerättävän tiedon laatua ja tukee yhteispalvelun kehittämis-, suunnittelu-, seuranta- ja arviointityötä sekä ohjausta. Laissa säädetään yhteispalvelusopimusten rekisteristä, jota ylläpitää Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Lisäksi laissa säädetään valtiovarainministeriön yhteispalvelun kehittämistä ja yhteensovittamista koskevista johtamistehtävistä.

Valtiovarainministeriö asetti vuosiksi 2011 – 2013 paikallishallinnon ja palveluiden yhteistyöryhmän. Sen tarkoituksena on laatia toimintasuunnitelma, jonka tuloksena jokaisessa kunnassa on yhteispalvelupiste, ellei palveluita muutoin ole saatavilla.

Monien julkisten palvelujen sähköistyminen on vähentänyt fyysisten palvelujen kysyntää, mutta kokonaan sähköiset palvelut eivät voi korvata fyysisten palvelujen tarvetta. Yksi kanava sähköisen asiakaspalvelun toteuttamiseen on etäpalvelu, jossa asiakas voi olla yhteydessä viranomaisen omaan toimipisteeseen tai asiantuntijaan teknisten välineiden avulla. Yhteyden avulla voidaan välittää videokuvaa, ääntä, tekstiä ja asiakirjoja. Etäpalvelu mahdollistaa kansalaisille sekä yrityksille paikasta riippumattoman, asiakaslähtöisen ja kustannustehokkaan asiointikanavan julkiseen hallintoon. Etäpalveluhanke on käynnistetty ja tavoitteena on päästä etäpalvelun laajaan käyttöönottoon vuoden 2014 alkupuolella. Yhteispalveluun liittyviä apuvälineitä kehitetään yhteispalvelukentän toimijoita paremmin palveleviksi. Työkalujen ja menetelmien kehittämisellä pyritään yhteispalvelun asiakaslähtöisyyden lisäämisen lisäksi siihen, että yhteispalvelua koskeva tilastointi, seuranta ja arviointi toteutetaan mahdollisimman luotettavasti sekä vaivattomasti.

Yhteispalvelupisteiden määrä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella

Vuonna 2010 Keski-Suomen, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnissa yhteispalvelupisteitä oli kaikkiaan 64. Yhteispalvelupisteiden määrä oli lisääntynyt edellisvuoteen verrattuna neljällä. Yhteispalvelupisteistä vuonna 2010 Keski-Suomessa sijaitsi 20, Pirkanmaalla kahdeksan, Etelä-Pohjanmaalla 17, Pohjanmaalla yhdeksän ja Keski-Pohjanmaalla kymmenen. Edellisvuoteen verrattuna yhteispalvelupisteiden määrä oli Etelä-Pohjanmaalla lisääntynyt viidellä ja Keski-Suomessa ja Keski-Pohjanmaalla kummassakin yhdellä. Pohjanmaalla yhteispalvelupisteiden määrä oli vähentynyt yhdellä ja Pirkanmaalla kahdella edellisvuoteen verrattuna.

Yhteispalvelupisteiden toimijat

Vuonna 2010 kunta oli toimijana mukana 52:ssa, Kela 58:ssa, poliisin lupapalvelut 30:ssä, työvoimahallinto yhdeksässä, verohallinto 18:ssa ja maistraatti yhdeksässä yhteispalvelupisteessä. Yleisin yhteispalvelumuoto oli kunnan isännöimä yhteispalvelupiste. Toimijoista eniten olivat lisänneet palvelujaan edellisvuoteen verrattuna Kela, poliisi ja verohallinto.

Palveluvalikoima ja palvelun taso

Palvelun tasoa kuvaavat täydet palvelut tarkoittavat sitä, että oman hallinnon työntekijä tarjoaa hallinnon täydet asiakaspalvelut. Valtionvarainministeriön yhteispalvelun Internet -sivuilla on määritelty vakiopalvelut. Yhteispalvelupisteiden palveluvalikoima on edelleen epäyhtenäinen. Palvelun tason ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi määritelty vakiopalveluvalikoima ei toteudu toimeksiantajien palveluissa vielä hyvin.

Kunnalla oli täydet palvelut 35 yhteispalvelupisteessä, laajemmat kuin vakiopalvelut kolmessa, vakiopalvelut seitsemässä sekä vähemmän kuin vakiopalvelut kolmessa yhteispalvelupisteessä. Kelalla oli täydet palvelut seitsemässä yhteispalvelupisteessä, laajemmat kuin vakiopalvelut kahdessa, vakiopalvelut 39:ssä sekä vähemmän kuin vakiopalvelut kahdessa yhteispalvelupisteessä. Poliisilla oli täydet palvelut neljässä yhteispalvelupisteessä, laajemmat kuin vakiopalvelut yhdessä, vakiopalvelut 13:ssa sekä vähemmän kuin vakiopalvelut yhdeksässä yhteispalvelupisteessä. Työvoimahallinnolla oli täydet palvelut neljässä, vakiopalvelut neljässä sekä vähemmän kuin vakiopalvelut 11 yhteispalvelupisteessä. Verohallinnolla oli täydet palvelut yhdessä yhteispalvelupisteessä, vakiopalvelut seitsemässä sekä vähemmän kuin vakiopalvelut kahdeksassa yhteispalvelupisteessä. Maistraatilla oli laajemmat kuin vakiopalvelut yhdessä, vakiopalvelut kolmessa ja vähemmän kuin vakiopalvelut seitsemässä yhteispalvelupisteessä.

Viranomaisten oman henkilöstön antama asiantuntijapalvelu yhteispalvelupisteessä oli saatavana joko tiettyinä sovittuina aikoina tai ajanvarauksella. Oma virkailija oli paikalla kunnalla 43 yhteispalvelupisteessä, Kelalla yhdeksässä, poliisilla seitsemässä ja työvoimahallinnolla viidessä sekä verohallinnolla yhdessä yhteispalvelupisteessä. Ajanvarauksella sai palveluja kunnan asiantuntijalta kymmenessä yhteispalvelupisteessä, Kelan asiantuntijalta kolmessa, poliisin asiantuntijalta viidessä sekä työvoimahallinnon ja maistraatin asiantuntijoilta kahdessa yhteispalvelupisteessä. Etäyhteys asiantuntijaan oli kunnalla yhdessä yhteispalvelupisteessä, Kelalla kolmessa sekä poliisilla, työvoimahallinnolla ja maistraatilla kahdessa yhteispalvelupisteessä.

Asiakaspäätteiden määrä yhteispalvelupisteissä

Yhteispalvelupisteitä, jossa on Internet-asiakaspäätte, oli 48. Määrä oli kaksinkertaistunut edellisvuoteen verrattuna. Käytettävissä olevien asiakaspäätteiden lukumäärä vuonna 2010 oli yhteensä 60. Määrä oli noussut 17:llä edellisvuoteen verrattuna. Asiakaspäätte puuttui kuitenkin edelleen 16 yhteispalvelupisteestä, vaikka yhteispalvelu painottuukin entistä enemmän sähköisiin palveluihin.

Apudiaarin käyttö

Apudiaari oli käytössä 53 yhteispalvelupisteessä. Apudiaaria käytettiin eniten Kelan ja poliisin asioiden dokumentointiin. Jonkun verran sitä käytettiin myös verohallinnon sekä vähemmän työvoimahallinnon, kunnan ja maistraatin asioiden dokumentointiin.

Palveluyhteistyö

Palveluyhteistyötä oli 26 yhteispalvelupisteessä. Sopimusosapuolena oli useimmiten Kela. Yhteispalvelupisteissä oli tarjolla muiden viranomaisten ja jonkin verran myös järjestöjen ja yhdistysten palveluja.

Palvelujen saavutettavuus

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella palvelujen saavutettavuus on hyvää tasoa. Alueella 20 kilometrin etäisyydellä verohallinnon palvelupisteestä asui 85,6 prosenttia, työvoimahallinnon palvelupisteestä 90,4 prosenttia, Kelan palvelupisteestä 98,1 prosenttia, maistraatin palvelupisteestä 73,4 prosenttia ja poliisin palvelupisteestä 92 prosenttia väestöstä.

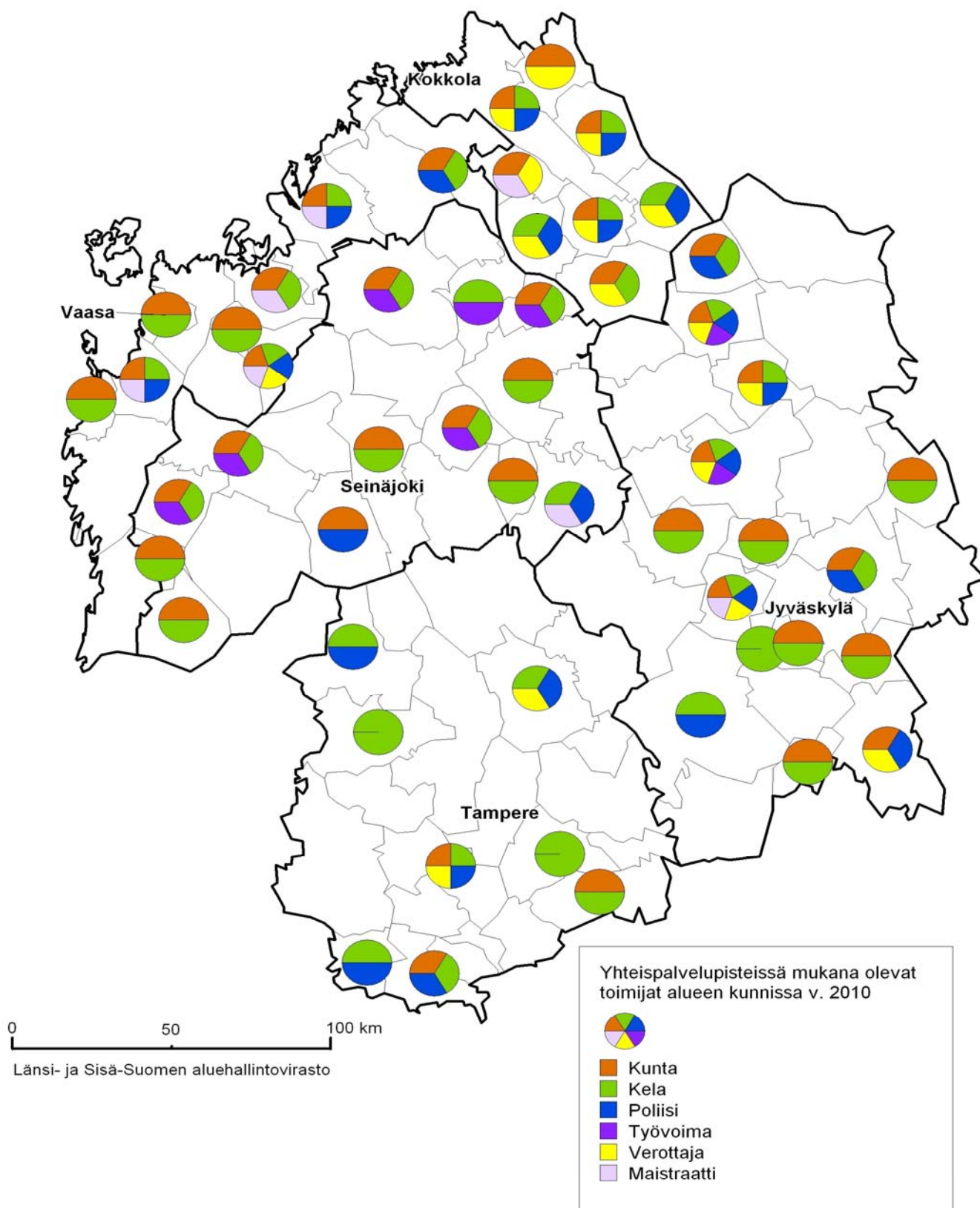
ARVIOINTIRYHMÄ

Kehittämispäällikkö Pirjo Kujala (teemavastaava), hallintopalvelujen vastuuyksikkö
Tarkastaja Virpi Särkkä (karttavastaava), peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

TIETOLÄHTEET

Etelä-Suomen aluehallintoviraston kysely yhteispalvelupisteille
Valtiovarainministeriön yhteispalvelun tietokanta/yhteispalvelun Internet-sivut
Verohallinnon, työvoimahallinnon, poliisihallinnon, maistraattien ja Kansaneläkelaitoksen Internet-sivut
Yhteispalvelu 2010. Yhteispalveluhankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2010.
Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta (1096/2010)

Kartta 1. Yhteis palvelupisteet ja niissä mukana olevat toimijat Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnissa.



5. TURVALLISUUS

5.1. Poliisitoimi

Arvioinnin taustaa

Poliisin ensimmäisen hallintorakenteen toimintavuoden 2010 arvioinnin kantavana teemana on hallintorakenneuudistusten vaikutusten arviointi. Vertailuvuotena käytetään vuotta 2008, joka oli viimeinen aiemman organisaatorakenteen vuosi.

Poliisitoimen arviointikohteet ja käytettävät mittarit on määritellyt Sisäasiainministeriön poliisiosasto ja arvioinnin käytännön toteuttamisesta vastaa Poliisihallitus. Arviointikohteina ovat ennalta ehkäisevä toiminta, nopean avun saanti, tutkinnan palvelutaso sekä poliisipalvelujen saavutettavuus. Ennalta ehkäisevää toimintaa mitataan poliisin tietoon tulleiden perhe- ja läheisväkivaltailmoitusten määrällä. Nopean avun saannin mittareina käytetään poliisin toimintavalmiusaikaa kiireellisissä ja viipymättä hoidettavissa hälytystehtävissä sekä näiden hälytystehtävien määrän kehitystä. Tutkintapalveluja arvioidaan puolestaan rikoslakirikosten tutkinta-ajalla ja selvitysasteella. Poliisipalvelujen saavutettavuutta arvioidaan laskennallisen 20 kilometrin etäisyyden päässä poliisin kiinteästä toimipisteestä asuvien henkilöiden osuudella kunnan koko väestöstä. Tällä vastataan lähinnä lupapalvelujen saavutettavuuden arviointiin.

5.1.1. Ennalta estävä toiminta

Arviointiasetelma

Taulukko 1. Ennalta estävän toiminnan arviointiasetelma.

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/ hyvä palvelutaso
Väkivallan vähentyminen	Onko läheisväkivalta ml. perheväkivalta vähentynyt 2008 - 2010	Poliisin tietoon tulleet perheväkivaltahälytykset	Väkivallan vähentyminen sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti

Johtopäätökset

Suurimmissa kunnissa tilanne on kehittynyt suotuisaan suuntaan. Viranomaisten ja järjestöjen toiminta on tuottanut tulosta. Pienemmissä kunnissa ilmiö on vasta tulossa näkyviin.

Toimenpide-ehdotukset

Perheväkivaltaan puuttuvat projektit ja sosiaali- ja terveystoimen palvelut tulisi saada toimimaan seudullisesti tai muutoin kuntien yhteistyönä siten, että varmistettaisiin palvelujen saatavuus myös pienemmissä kunnissa.

Johdanto

Ennalta estävä toiminta on poliisilaissa mainittu tärkeä poliisin tehtäviä. Perheväkivallan tullessa poliisin tietoon, poliisin on pyrittävä käytettävissään olevin keinoin ohjaamaan asiakas tilannetta korjaavien palvelujen pariin, joita tulee olla saatavilla ennalta ehkäisyn toteuttamiseksi. Erityisesti

perheväkivalta on rikollisuuden muoto, joka pysyy pitkään piilorikollisuutena ja tekijä erittäin todennäköisesti uusii rikoksensa.

Ennakointi

Lievät pahoinpitelyt tulivat vuoden 2011 alusta virallisen syytteen alaisiksi silloin, kun ne kohdistuvat alaikäiseen, tekijälle läheiseen henkilöön tai henkilöön, joka suorittaa työtehtäviään. Oletettavaa on, että tulevaisuudessa poliisin tietoon tulevat perheväkivaltatapaukset tulevat lisääntymään määrällisesti.

Perheväkivalta kehitys vuosina 2008 - 2010

Perheväkivalta ei ole vähentynyt, alueelliset erot ovat suuria.

Perheväkivallan määrää arvioitiin poliisin tehtävämäärien perusteella. Kotihälytysten eräs alalaji on perheväkivaltatehtävä. Tehtävälaji määräytyy hätäkeskuksessa pääosin ilmoittajan antamien ennakkotietojen perusteella.

Vuosien 2008 ja 2010 välillä perheväkivaltatapausten määrässä oli kasvua koko maassa 2,6 prosenttia. Perheväkivallan aiheuttamat tehtävät mitä ilmeisimmin lisääntyivät nimenomaan ilmoituskynnyksen laskun takia. Kansallisten uhritutkimusten mukaan parisuhdeväkivalta on lievässä laskussa. Poliisin turvallisuustutkimusten mukaan perheväkivallan uhriksi joutuminen on harvinaistunut kuluneen vuosikymmenen jälkipuolella. Perheväkivallan kasvu on Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla ollut hivenen koko maata suurempaa. Huomattava on, että vertailuun kuulumattomana vuonna 2009 luvut ovat olleet vertailuvuosia korkeammat Etelä-Pohjanmaata lukuun ottamatta.

Taulukko 1.

Perheväkivaltatehtävien lukumäärä 2008 - 2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010 - 2008
Pirkanmaa	1599	1652	1586	-13	-0,80 %
Keski-Suomi	759	788	768	9	1,20 %
Pohjanmaa	305	314	310	5	1,60 %
Etelä-Pohjanmaa	514	518	543	29	5,60 %
Keski-Pohjanmaa	266	310	287	21	7,90 %
Koko maa	18 963	19 786	19 463	500	2,60 %

Taulukko 2.

Perheväkivaltatehtävien lukumäärä 10 000 asukasta kohti

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010 - 2008
Pirkanmaa	33,5	34,4	32,7	-0,8	-2,50 %
Keski-Suomi	28	29	28,2	0,1	0,40 %
Pohjanmaa	24,2	24,8	24,3	0,1	0,30 %
Etelä-Pohjanmaa	26,5	26,8	28,1	1,5	5,50 %
Keski-Pohjanmaa	22,8	26,4	24,4	1,7	6,80 %
Koko maa	35,8	37,1	36,4	0,6	1,60 %

5.1.2 Nopean avun saanti

Arviointiasetelma

Taulukko 2. Nopean avun saannin arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/ hyvä palvelutaso
Miten hoidettiin kiireelliset hälytystehtävät	Tapahtuiko muutoksia nopean avun saannissa verrattuna vuosiin 2008 - 2010	Toimintavalmiusaika AB-hälytystehtävissä tehtävälukossa 0-4	Toimintavalmiusaikojen vertailu vuoteen 2008. Hyvä palvelutaso on vuoden 2008 toimintavalmiusajan parantuminen erityisesti vuonna 2010
Hälytyspalvelujen kysyntä	Tapahtuiko muutoksia hälytyspalvelujen kysynnässä verrattuna vuosiin 2008 - 2010	Kiireellisesti ja viipymättä hoidettavien (AB) hoidettavien hälytystehtävien määrä	Hälytystehtävämäärien vertailu vuoteen 2008. Hyvä palvelutaso on tehtävämäärien pienentyminen erityisesti vuonna 2010

Johtopäätökset

Poliisin hallintorakenneuudistus ei ole heikentänyt poliisin valtakunnallista toimintavalmiutta. Vuonna 2008 poliisipartiot liikkivat omien poliisilaitostensa alueilla. Poliisilaitosten yhdistämisen jälkeen partiot liikkuvat enimmäkseen keskustoissa eli alueilla, joilla tehtävämäärät ovat suuria, jolloin ajomatkat reuna-alueille pitenevät. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella Keski-Suomea lukuun ottamatta toimintavalmiusaika on kasvanut maan keskiarvoa enemmän.

Toimenpide-ehdotukset

Harvaan asutuilla alueilla tulisi ottaa käyttöön erilaisia yhteistoimintamuotoja eri viranomaisten kesken. Näitä ovat esim. yhteinen tilannekuva, lähimmän partion periaate, yhteispartiointi ja yhteistoiminta vaativissa ja erityistilanteissa sekä kaluston ja tilojen yhteiskäyttö.

Johdanto

Vuoden 2010 peruspalvelujen arvioinnissa poliisin toimintaa arvioidaan myös nopean avun saannin näkökulmasta. Tarkempina kohteina ovat kiireellisten hälytystehtävien määrä ja keskimääräinen paikalle saapumisnopeus.

Ennakointi

Väestön siirtyessä kaupunkeihin ja taajamiin syrjäseudut ja harvaan asutut seudut autoituvat. Poliisin resurssien käytön osalta tämä tarkoittaa sitä, että kysyntä taajamissa kasvaa ja taajamien ulkopuolella laskee. Jotta resurssit tulisivat käytetyksi mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti niitä on keskitettävä kysynnän suuntaan. Tulevaisuudessa yhä suurempi osa maasta toimii samalla periaatteella kuin Lappi jo nykyään, eli keskimäärin tilanne on hyvä, mutta harvoissa tapauksissa avun saanti kestää pitkään.

Harvaan asuttujen alueiden sisäisen turvallisuuden kysymyksiä on pohdittu SM:n asettamassa HARVA-työryhmässä. Viranomaisyhteistyön muotoja ja sisältöä kehittämällä pyritään parantamaan operatiivisen toiminnan toteuttamisedellytyksiä. Raportissa on lueteltu useita suosituksia toimintatavoista, joita on jo menestyksellisesti testattu osana kokeiluhanketta.

Taulukko 3. *Kiireellisesti ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien keskimääräinen toimintavalmiusaika 2008 – 2010*

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010 - 2008
Pirkanmaa	24,5	25,7	26,4	1,9	7,80 %
Keski-Suomi	26,1	27,3	26,1	0	0,00 %
Pohjanmaa	19	18,3	20,5	1,5	8,00 %
Etelä-Pohjanmaa	22,9	23,6	24,3	1,4	6,00 %
Keski-Pohjanmaa	18,7	18,9	19,2	0,6	3,00 %
Koko maa	22,2	22,5	22,6	0,4	2,00 %

Taulukko 4. *Kiireellisesti ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien lukumäärä 2008 - 2010*

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010 - 2008
Pirkanmaa	60 761	60 629	61 642	881	1,40 %
Keski-Suomi	32 866	32 556	33 895	1 029	3,10 %
Pohjanmaa	13 757	13 384	13 743	-14	-0,10 %
Etelä-Pohjanmaa	18 998	19 271	19 924	926	4,90 %
Keski-Pohjanmaa	11 868	11 208	11 160	-708	-6,00 %
Koko maa	710 120	685 065	702 026	-8 094	-1,10 %

Taulukko 5.

Kiireellisesti ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien lukumäärä 10 000 asukasta kohden

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010 - 2008
Pirkanmaa	1 274,8	1 261,3	1 272,4	-2,4	-0,18 %
Keski-Suomi	1 214,1	1 198,0	1 242,6	28,5	2,34 %
Pohjanmaa	1 091,3	1 055,8	1 076,2	-15,1	-1,38 %
Etelä-Pohjanmaa	980,2	995,9	1 029,5	49,3	5,03 %
Keski-Pohjanmaa	1 015,9	956,2	950,0	-65,9	-6,49 %
Koko maa	1 339,7	1 286,2	1 311,8	-27,9	-2,08 %

5.1.3 Tutkintapalvelut

Arviointiasetelma

Taulukko 3. Tutkintapalvelujen arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet / hyvä palvelutaso
Rikosten tutkinta-aika	Onko rikosten tutkinta-aika muuttunut vv. 2008-2010?	Poliisin tutkinta-aika (rikoslakirikosten pl. liikennerikokset, tutkinta-aika vrk)	Hyvä palvelutaso on tutkinta-aikojen lyhentymisen vuoden 2008 tasosta.
Rikosten selvitysaste	Onko rikosten selvitysaste muuttunut vv. 2008-2010	Rikosten selvitystaso (rikoslakirikosten pl. liikennerikokset selvitysprosentti)	Hyvä palvelutaso on selvitysasteen paranemisen vuoden 2008 tasosta.

Johtopäätökset

1. Rikosten tutkinta-aika on kyetty viime vuosina lyhentämään merkittävästi, mutta vuoteen 2008 verrattuna keskimääräinen tutkinta-aika kasvoi yhdeksällä vuorokaudella. Keskimääräinen rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) tutkinta-aika oli 88 vuorokautta vuonna 2010. Tutkinta-ajan pidennys oli valtakunnallisesti 11,4 prosenttia. Tutkinta-aika piteni erittäin paljon Keski-Suomen 20,50 prosenttia ja Pohjanmaan 26,70 prosenttia alueilla, kun lukumäärä samana aikana väheni esimerkiksi Pohjanmaalla 19,63 prosenttia.

2. Rikosten selvitysaste on valtakunnallisesti kehittynyt erittäin myönteisesti eli seitsemän prosenttia. Poliisin hallintorakennemuutoksen eräs keskeisistä tavoitteista oli esitutkintaprosessien yhtenäistäminen ja kehittäminen, joissa näytään onnistuneen. Tutkinta-ajan pidentymisestä huolimatta tai siitä johtuen Pohjanmaa on onnistunut selvittämään 28,70 prosenttia enemmän rikoksia. Sama muuta maata korkeampi selvitysasteen lisäys on ollut Etelä-Pohjanmaalla 12,40 prosenttia ja Keski-Suomessa 18,70 prosenttia.

Toimenpide-ehdotukset

1. Kehitetään edelleen esitutkintaprosesseja. Erityistä huomiota kiinnitetään syyttäjäyhteistyöhön, rikosten esikäsittelytoimintaan sekä nuorten tekemien rikosten tutkintaan. Syyttäjäyhteistyöllä voidaan lisätä suunnitelmallisuutta ja tutkintaa voidaan paremmin kohdentaa.

2. Hyväksi havaittujen toimintamallien kehittämistä tulee jatkaa. Poliisilaitosten johto seuraa systemaattisesti tutkintayksiköidensä tulosta ja tutkintaprosessin laatua sekä puuttuu aktiivisesti havaittuihin poikkeamiin. Rikostutkintaa ja rikostorjuntaa tulee kehittää tietojohtoisen poliisitoiminnan periaatteiden mukaisesti.

Johdanto

Rikoslakirikoksilla tarkoitetaan vankeusuhan sisältäviä rikoksia, jotka voidaan edelleen jaotella mm. omaisuusrikoksiin, henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin, liikennerikoksiin sekä huumarikoksiin. Kun arvioidaan poliisin palvelukykyä, yleisesti käytetty raja on rikoslakirikokset vähennettynä liikennerikoksilla. Perusteena tälle on se, että liikennerikokset ovat pääsääntöisesti selvitetty jo rikosilmoituksen kirjaamisvaiheessa.

Vuonna 2010 valtakunnassa poliisin tietoon tuli yhteensä 344 696 rikoslakirikosta (pl. liikennerikokset). Määrä laski lähes 11 000 rikoksella eli kolmella prosentilla vuoteen 2008 verrattuna. Rikosten määrän vähennys oli Pohjanmaalla 19,63 prosenttia ja Etelä-Pohjanmaalla 10,77 prosenttia. ainoastaan Pirkanmaalla oli vähäistä lisäystä.

Taulukko 6. Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) lukumäärä 2008-2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010 - 2008
Pirkanmaa	27 177	26 297	27 392	215	0,79 %
Keski-Suomi	14 956	14 436	14 507	-449	-3,00 %
Pohjanmaa	8 000	6 395	6 430	-1 570	-19,63 %
Etelä-Pohjanmaa	8 313	8 149	7 418	-895	-10,77 %
Keski-Pohjanmaa	5 294	5 167	4 866	-428	-8,08 %
Koko maa	350 836	346 891	340 657	-10 179	-2,90 %

Taulukko 7. Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) lukumäärä 10 000 asukasta kohden 2008 - 2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010 - 2008
Pirkanmaa	570,2	547,1	568,1	-2,1	-0,37 %
Keski-Suomi	552,5	531,2	533,8	-18,7	-3,38 %
Pohjanmaa	634,6	504,5	507,5	-127,1	-20,02 %
Etelä-Pohjanmaa	428,9	421,1	385,7	-43,2	-10,08 %
Keski-Pohjanmaa	453,2	440,8	415,9	-37,2	-8,22 %
Koko maa	670,8	659,8	646,0	-24,7	-3,69 %

Taulukko 8.

Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) tutkinta-aika 2008-2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010-2008
Pirkanmaa	81	84	87	6	7,20 %
Keski-Suomi	94	106	113	19	20,50 %
Pohjanmaa	75	100	95	20	26,70 %
Etelä-Pohjanmaa	102	96	99	-3	-2,90 %
Keski-Pohjanmaa	103	108	109	6	5,50 %
Koko maa	79	86	88	9	11,40 %

Taulukko 9.

Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) selvitysaste 2008 - 2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010 - 2008	%ero 2010 - 2008
Pirkanmaa	53,60 %	53,20 %	55,80 %	2,20 %	4,10 %
Keski-Suomi	53,40 %	56,10 %	56,00 %	2,60 %	4,90 %
Pohjanmaa	44,10 %	50,80 %	56,80 %	12,70 %	28,70 %
Etelä-Pohjanmaa	59,20 %	59,10 %	66,50 %	7,30 %	12,40 %
Keski-Pohjanmaa	51,20 %	61,60 %	60,70 %	9,60 %	18,70 %
Koko maa	49,30 %	50,40 %	52,80 %	3,40 %	7,00 %

6.1.4 Poliisin palvelujen saatavuus

Arviointiasetelma

Taulukko 41. Poliisin palvelujen saatavuuden arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/ hyvä palvelutaso
Poliisin palvelujen saatavuus	Onko palvelujen saavutettavuudessa tapahtunut muutoksia 2008-2010	Poliisin toimipisteiden fyysinen saavutettavuus (20 km etäisyys)	Saavutettavuuden ja palvelutason parantuminen vuodesta 2008

Johtopäätökset

Poliisin palveluverkosto on erittäin kattava ja on toiminnallisesti juuri siellä, missä ihmiset muutoinkin asioivat.

Toimenpide-ehdotukset

Palvelujen fyysiseen saavutettavuuteen ei ole tarve tehdä muutoksia – sen sijaan sähköistä asiointia ja lupapalvelusalkun käyttöä tulee tehostaa.

Ennakointi

Tulevaisuudessa sähköinen asiointi tulee tasa-arvoistamaan lupapalvelujen saatavuutta. Nykyinen toimipaikkaverkosto on riittävä. Kansalaiset ovat esim. vuoden 2009 turvallisuustutkimuksessa ilmaisseet mielipiteenään, että tärkeämpää kuin toimipaikan läheinen sijainti on se, kuinka sujuvaa palvelun saanti toimipaikassa on. Sisällön toimivuuteen ja käytettävyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota myös siinä vaiheessa kuin lupapalveluja siirretään verkkomaailmaan.

Johdanto

Poliisin palvelujen saatavuutta arvioitiin fyysisellä saavutettavuudella. Paikannettujen poliisin toimipisteiden (ei yhteispalvelupisteitä) ympärille tehtiin säteeltään 20 kilometrin kehät ja laskettiin kehien sisällä asuvien henkilöiden osuus kunnan koko väestöstä.

Poliisin toimipisteitä on väestöön nähden varsin kattavasti. Kahdenkymmenen kilometrin säteellä poliisin toimipisteestä asui vuonna 2010 noin 90 prosenttia kansalaisista. Osuus ei ole juuri muuttunut vuodesta 2008. Suuri osa luvista hankitaan poliisilaitosten keskuspaikoista. Tämä johtuu siitä, että näissä kaupungeissa on muitakin arkielämälle tarpeellisia palveluja tarjolla ja arjen asioita muutoinkin hoidetaan näissä kaupungeissa.

Onko poliisin palvelujen saatavuudessa tapahtunut muutoksia vuosina 2008 - 2010

Poliisin fyysiset toimipisteet ovat erittäin hyvin saavutettavissa. Tämän lisäksi sähköisellä asiointilla ja lupapalvelusalkuilla on parannettu tilannetta entisestään.

Poliisitoiminnallisesti esim. hälytyspalvelujen osalta toimipaikoilla ei ole juurikaan merkitystä. Työvuoron aloittaminen ja lopettaminen sijoittuu useimmiten suurempiin taajamiin. Poliisipartiot liikkuvat työvuoronsa ajan toiminta-alueella ja suorittavat tehtäviä lähimmän partion periaatteella. Poliisipartioiden sijaintia pyritään suunnittelemaan ennakoidun kysynnän mukaan.

Eteläisen Suomen alueella toimipaikat ovat erittäin hyvin saavutettavissa asiointia varten. Pohjoisempi toimipaikkaverkosto on harvempi ja asiointimatkat pitemmät kuten myös asutuskin harvempaa. Työssäkäynti- ja asiointiliikenteen vaikutukset kysyntään saattavat vaihdella merkittävästikin.

ARVIOINTIRYHMÄ

Poliisiylitarkastaja Pertti Sihvonen (teemavastaava), Lounais-Suomen aluehallintovirasto

TIETOLÄHTEET

Lähipoliisitoiminnan strategia. Lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet 2010. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2010.

Operatiivisen yhteistyön kehittäminen harvaan asutuilla alueilla. Työryhmän raportti tammikuu 2011. Ei julkaistu.

Poliisin lääninjohtojen toteuttamat turvallisuustutkimukset 2003, 2006 ja 2009.

Poliisin tulostietojärjestelmä

Suomi - Euroopan turvallisin maa? Tutkimus suomalaisten turvallisuuskäsityksistä. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 7/2009.

5.2. PELASTUSTOIMI

Johtopäätökset

1. Uusi pelastuslaki muuttaa lähinnä onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn kohdistuvaa työtä ja sen painopisteitä.
2. Uuden pelastuslain mukaisen valvontasuunnitelman ja siinä esitettyjen palotarkastusten, neuvonnan, turvallisuusviestinnän ja uusien valvontamuotojen kohdentaminen riskien mukaisesti luo uusia toimintamahdollisuuksia.
3. Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan liittyvä viranomaisyhteistyö on vielä kehittymässä.
4. Pelastuslaitosten ikääntyvän henkilöstön myötä niin vakinaisten kuin sopimuspalokuntien hälytyksiin osallistuvan henkilöstön toimintakyvyn seuranta ja kehittäminen on avainasemassa toimivien palveluiden järjestämisessä tulevaisuudessa.
5. Suomen 22 pelastuslaitoksessa johtajana toimivan päällystön päivystysalueiden koot eroavat toisistaan, jolloin hälytyksestä onnettomuuspaikalle saapumiseen kuluva toimintavalmiusaikakin vaihtelee.

Toimenpide-ehdotukset

1. Riskeihin perustuvaan ja valvontasuunnitelmassa esitettyyn onnettomuuksien ennaltaehkäisyn kehittämiseen tulee luoda yhteistyöverkostot pelastuslaitosten välille. Nykyisten käytäntöjen muuttaminen vaatii panostusta ja tarkoituksenmukaista yhteistyötä tavoitteena hyvistä käytännöistä oppiminen, henkilöstön jatkuva perehdyttäminen sekä päällekkäisen työn välttäminen.
2. Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja turvallisuussuunnitteluun sisältyvän viranomaisyhteistyön määrätietoisella kehittämisellä on paljon voitettavaa, jos pelastusalan tiedon jakamiseen saadaan osallistumaan laaja joukko eri yhteiskunnan toimijoita. Riskien tunnistaminen ja onnettomuuksien ehkäisy omatoimisesti yhteiskunnan kaikissa toimissa edellyttää pelastustietouden lisäämistä esimerkiksi koulu-/oppilaitoksissa ja valituissa ammattiryhmissä kuten kotihoitajat/kotisairaanhoidajat.
3. Pelastuslaitosten sekä vakinaisten että sopimuspalokuntien henkilöstön toimintakyky tulee todentaa kattavasti testein siten, että kannustetaan henkilöstöä ennalta ehkäisevästi pyrkimään pelastustyön vaatimusten mukaiseen kuntoon. Samanaikaisesti on syytä järjestää hälytystoiminnan riittävä seuranta- ja palautejärjestelmä mahdollisten toimintavalmiuspuutteiden korjaamiseksi hälytysyksiköiden miehityksessä, toimintakyvyssä (esim. savusukelluskyky) tai toimintavalmiusajoissa.

4. Johtamisvalmiuksien pelisäännöt toimintavalmiusaikojen osalta on tarve tarkistaa sisäasiainministeriö-johtoisesti tasavertaisten pelastustoimen palveluiden tarjoamiseksi kaikissa Suomen 22 pelastuslaitoksessa.

Arviointikohteet

Arviointikohteet ja -teemat	Mittaaminen: Indikaattorit	Tavoitteet: kehitystrendit
<i>Palotarkastukset</i>	<i>Lakiin perustuvien tehtävien määrät</i>	100 %
<i>Pelastussuunnitelmat</i>	<i>Tehtyjen suunnitelmien määrä / suunnitteluvolliset</i>	100 %
<i>Neuvonta, valistus ja koulutustoiminta</i>	<i>Pronto-tilastoon kirjatut tapahtumat</i>	10-20 %
<i>Pelastustoimen toimintavalmiusajat suhteessa tavoitteisiin</i>	<i>Keskimääräiset toimintavalmiusajat riskialueilla I-III</i>	<i>Pelastustoiminnan aloitus riskialueen mukaisesti 6/10/20 minuutissa</i>
<i>Pelastustoimen tehtävät</i>	<i>Pelastustehtävien sekä tulipalojen määrät</i>	<i>Tehtävien vähentäminen onnettomuuksien ehkäisyyn panostamalla</i>

5.2.1 ENNALTA EHKÄISEVÄ TOIMINTA

Onnettomuuksien ehkäisyn muutoksella uusia toimintamahdollisuuksia

Tänä vuonna lainsäädännön uudistuessa luodaan uusia toimintamahdollisuuksia onnettomuuksien ehkäisyyn. Uusi pelastuslaki antaa mahdollisuuden ennalta ehkäisevän toiminnan painopistemutoksiin. Lain mukainen riskeihin perustuvan valvontasuunnitelman laatiminen ja siinä esitettyjen palotarkastusten, neuvonnan, turvallisuusviestinnän ja uusien valvontamuotojen kohdentaminen vaativat pitkäjänteistä työtä muutoksen läpiviemiseksi tulevina vuosina.

Onnettomuuksien ehkäisyn tehostamiseksi ja muutoksen vaatiman työmäärän pitämiseksi kohtuullisena tulee asettaa tavoitteeksi verkostomainen yhteistyö pelastuslaitosten kesken. Hyvistä käytännöistä oppiminen, työnjako ja jatkuva vuoropuhelu vähentävät päällekkäistä työtä ja lisäävät mahdollisuuksia henkilöstön jatkuvaa perehdyttämiseen.

Pelastuslaitoksissa onnettomuuksien ehkäisyä tekevien määrä on melko pieni joukko verrattuna ideaalitalanteeseen, jossa saadaan valjastettua kaikkien yhteiskunnan toimijoiden omat voimavarat käyttöön. Tämä edellyttää toimintakulttuurin muutosta, omavalvontajärjestelmien kehittämistä ja jo koulutusvaiheessa edellytysten luomista turvallisuuden ottamiseksi huomioon luonnollisena osana kaikkien yhteiskunnan toimijoiden omia työtehtäviä. Yhtenä esimerkkinä on

turvallisuussuunnittelun kautta lisätä konkreettisesti viranomaisyhteistyötä mm. siten, että kodinhoitajat ja kotisairaanhoido koulutetaan tunnistamaan riskejä vanhusten ja toimintakyvyltään rajoittuneiden ihmisten kodeissa oman työnsä ohella.

Palotarkastus-, pelastussuunnitelma- sekä valistus- ja neuvontamäärät

Kerran vuodessa tehtävien palotarkastusten määrä on keskimäärin 95 prosenttia vaadittavasta tasosta. Näitä vuosittaisista kohteista on tarkastettu 9.442 kappaletta. Onnettomuuksien ehkäisyn vaikuttavuuden lisääminen edellyttää laadullista kehittämistä sekä työpanoksen uudelleen suuntaamista riskien mukaisesti perustuen uuden pelastuslain velvoitteisiin kuten valvontasuunnitelmaan.

Keskimäärin 73 prosenttia suunnitelmavelvollisista (20.773 kpl) on tehnyt pelastussuunnitelman. Viime vuoteen verrattuna on hienoista kasvua. Keskeinen kehittämisen kohde on omatoimisen valvonnan taso sisältäen kohteiden itsenäisesti hoitaman henkilöstön turvallisuuskoulutuksen ja perehdyttämisen noudatettaviin turvallisuuskäytäntöihin.

Valistus-, neuvonta ja koulutustilaisuuksien määrä oli viime vuonna 3.419, joissa tavoitettiin 210.236 osallistujaa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen viidessä maakunnassa tilaisuuksiin osallistui 13–19 prosenttia väestöstä. Onnettomuuksien ennaltaehkäisyn kehittämisessä uuden pelastuslain hengessä on ensiarvoisen tärkeää löytää uusia turvallisuusviestinnän keinoja paikata nykyisiä puutteita mm. harvoin tehtävien asuntojen palotarkastuksen osalta.

5.2.2. NOPEAN AVUN SAANTI

Oleellista toimintakyvyn varmentamiseksi onnettomuuspaikalla ovat hälytystoiminnan seuranta- ja palautejärjestelmän kehittäminen sekä vakinaisten että sopimuspalokuntien miehistön toimintakyvyn testaamisen ja kehittäminen mm. koulutuksella.

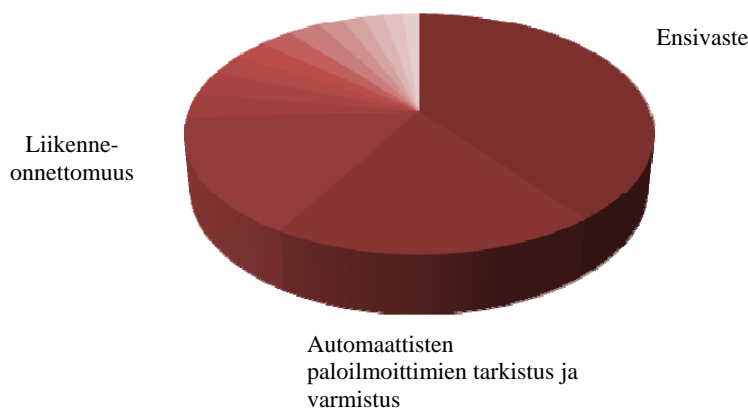
Päälystön päivystysalueiden laajuus kasvattaa hälytysaikoja ja viivästyttää johtamisen aloittamista pelastuslaitosten reuna-alueilla. Koko Suomen kattavien tasavertaisten palveluiden järjestämiseksi olisi tarvetta yhdenmukaistaa asetettuja päälystön toiminta-aikavaatimuksia. Riskialueiden mukaiset tavoiteajat (1+3)-vahvuiselle pelastusyksikölle ovat 6, 10 ja 20 minuuttia.

Riskialueilla I – III pelastusyksikköjen saapuminen onnettomuuspaikalle ovat edellisvuoteen verrattuna saapuneet I- ja II-riskialueilla keskimäärin hieman hitaammin onnettomuuspaikalle seuraavasti:

- I-riskialue 73 % (-5%)
- II-riskialue 87 % (-3%)
- III-riskialue 98 % (+0%)

Myrskyt ja vikahälytykset kasvattivat tehtävämääriä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toiminta-alueella viiden pelastuslaitoksen hälytysten kokonaismäärä kasvoi vuonna 2010 vajaat 10 prosenttia, kaikkiaan 27.400 hälytystä.



Ensivastetehtävät aiheuttavat eniten kiireellisiä hälytyksiä 8.360 kpl on samaa luokkaa edelliseen vuoteen verrattuna. Automaattisten paloilmittimien tarkistus- ja varmistustehtävät ovat pääsääntöisesti vikahälytyksiä. Niissä on verrattuna vuoteen 2009 valitettavasti ollut kasvua lähes 20 prosenttia, mikä on työllistänyt kohtuuttomasti palokuntia. Uuden pelastuslain seurauksena mahdollisuus laskuttaa kohteita usein toistuvista vikahälytyksistä vähentää turhia hälytyksiä tulevina vuosina.

14 suurimman tehtäväluokan hälytystehtävien määrät 2010 (kpl):

1. ensivastetehtävä	8.360
2. automaattisten paloilmittimien tarkistus- ja varmistustehtävä	5.613
3. liikenneonnettomuus	3.080
4. muu tarkastus/varmistustehtävä	1.950
5. vahingontorjuntatehtävä	1.310
6. rakennuspalovaara	904
7. rakennuspalo	688
8. luonnononnettomuus	669
9. muita tulipaloja	642
10. maastopalo	638
11. öljyvahinko	565
12. liikennevälinepalo	515
13. ihmisen pelastaminen	513
14. eläimen pelastaminen	272

Todellisista onnettomuuksista poikkeuksellisen paljon tehtäviä aiheuttivat luonnononnettomuudet ja vahingontorjuntatehtävät erityisesti myrskyjen ja sähkökatkojen takia.

ARVIOINTIRYHMÄ

Pelastusylitarkastaja Risto Kekki (teemavastaava), pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue

TIETOLÄHTEET

Pronto-tilastointi pelastuslaitosten vastatessa syöttötietojen luotettavuudesta

6. OSAAMINEN – UTBILDNING OCH KULTUR

6.1. Opetustoimi – Utbildningsväsendet

6.1.1. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus

Johtopäätökset

1. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on keskimäärin hyvä ja kaikissa kunnissa vähintään tyydyttävä. Tilanne ei ole juurikaan huonontunut kouluverkon harvenemisesta huolimatta. Verrattaessa perusopetuksen saavutettavuutta valtakunnallisiin Manner-Suomen lukuihin, on Länsi- ja Sisä-Suomen saavutettavuusluvut hieman koko maata alhaisempia.

Kuntien opetustoimen edustajille tehdyn kyselyn mukaan arviolta 42:ssa Länsi- ja Sisä-Suomen kunnassa tulee tapahtumaan kouluverkkomuutoksia vuoteen 2015 mennessä. Kyselyn mukaan 20:ssa Länsi- ja Sisä-Suomen kunnassa on kunta- ja palvelurakenteen uudistuksella arvioitu olevan vaikutuksia kunnan kouluverkkoon

2. Opetuksen järjestäminen muualla kuin koulussa on suhteessa koko ikäluokkaan edelleen vähäistä (0,1 prosenttia). Ruotsinkielisessä opetuksessa muussa kunnassa käyvien oppilaiden määrä on pysynyt samana (0,1 prosenttia koko ikäluokasta)

3. Vuoteen 2025 mennessä 7–12 -vuotiaiden määrä kasvaa 15 prosentilla. Kasvua tapahtuu erityisesti Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla. Sitä vastoin 13–15 -ikäluokkien määrä nousee vuoteen 2025 mennessä vain 3,7 prosentilla. Kasvu johtuu lähinnä Pirkanmaan ennustetusta ikäluokkien kasvusta.

4. Koulujen lakkauttaminen tai yhdistäminen jatkuu edelleen. Vuonna 2010 lakkautettiin ja yhdistettiin Länsi- ja Sisä-Suomen alueella yhteensä 21 peruskoulua. Koulutiloista on osa jäämässä vajaakäyttöön oppilasmäärien ja kouluverkostojen muuttuessa.

5. Kuljetettavien oppilaiden määrä on laskenut 800 oppilaalla vuosien 2004 ja 2010 välillä ja vuosien 2009 - 2010 välillä vajaalla 600 oppilaalla. Kuljetettavien oppilaiden osuus kaikista oppilaista on ollut vuosina 2009 - 2010 kuitenkin sama (26,8 %). Kuljetusedun piirissä olevien erityisoppilaiden määrä on vuosina 2004 - 2010 kasvanut noin 390 oppilaalla ollen vuonna 2010 kaikista erityisoppilaista 39,4 prosenttia.

Päivähoidon esiopetuksen kuljetusoppilaiden määrä on kasvanut hieman edelliseen vuoteen verrattuna, mutta kuljetusoppilaita oli kuitenkin vuonna 2010 hieman vähemmän kuin vuonna 2004.

6. Perusopetuslain 32 §:ssä säädetyn koulumatka-ajan ylittävien kuntien ja oppilaiden lukumäärä on yli puolta pienempi kuin edellisellä vuonna ja vuoteen 2005 verrattuna vain neljäsnes siitä määrästä.

Toimenpide-ehdotukset

1. Kuntien välistä yhteistyötä tulee lisätä osana kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä toimivan lähikouluverkon että laadukkaiden kuljetuspalvelujen turvaamiseksi. Erityisopetuksen palveluverkon kehittäminen on tässä suhteessa keskeisin osa-alue.
2. Kuntien kouluverkkosuunnitelmat tulee tehdä riittävän pitkällä aikajänteellä ottaen jo tässä vaiheessa huomioon myös ensi vuosikymmenelle ennustettu ikäluokkien määrän kääntyminen nousuun.
3. Laadukkaiden opetuspalvelujen turvaamiseksi lähipalveluna myös haja-asutusalueilla tarvitaan innovatiivisia ratkaisumalleja kuten verkostomaisesti toimivia oppimisympäristöjä ja niitä tukevaa opetushallintoa. Koulujen toimimista kaikkien ikäluokkien monipalvelukeskuksina tulee lisätä.
4. Kuntien palveluverkon kehittymistä on jatkuvasti arvioitava kuntalaisia osallistavasti.
5. Kuljetusjärjestelyjä tai/ja koulujen alkamis- ja loppumisaikoja on edelleen tarkistettava kunnissa, joissa lakisääteiset kuljetusajat ylittyvät. Kuljetusta odottaville oppilaille on varattava laissa säädetty mahdollisuus ohjattuun toimintaan.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit (Indikaattorit)	Palvelutasotavoitteet / hyvä palvelutaso
Perusopetuksen saavutettavuus	<p>Miten perusopetuksen koulujen ja oppilaiden määrä on muuttunut viime vuosina?</p> <p>Miten monen oppivelvollisuuskäisen opetus on järjestetty muualla kuin koulussa?</p> <p>Miten moni oppilas käy ruotsinkielisessä esiopetuksessa/perusopetuksessa muussa kunnassa?</p> <p>Miten ikäluokkien on ennustettu muuttuvan?</p> <p>Mitä muutoksia perusopetuksen alueellisessa saavutettavuudessa on tapahtunut viime vuosina?</p> <p>Miten kuntien kouluverkon arvioidaan muuttuvan?</p> <p>Millaisia vaikutuksia kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeella on ja on ollut kuntanne kouluverkkoon esi- ja perusopetuksen</p>	<p>Koulujen lukumäärä, oppilasmäärät, muutos v. 2008-2010</p> <p>Muualla kuin koulussa järjestetyssä opetuksessa olevien määrä ja muutos v. 2009-2010</p> <p>Ruotsinkielisessä opetuksessa muussa kunnassa käyvien oppilaiden määrä ja muutos v. 2009-2010</p> <p>Oppivelvollisten ikäluokkien ennustettu muutos v. 2009-2025</p> <p>Koulusta 5 km säteellä asuvien 7–12- ja 13–15-vuotiaiden osuus ko. ikäluokasta ja muutos v. 2008-2010</p> <p>Kuntien määrä, joilla päätökset lakkautettavista, yhdistettävistä ja perustettavista kouluista vuosille 2011-2015, ko. koulujen lukumäärä. Kuntien opetustoimen edustajien arvio muutoksista vuoden 2015 loppuun mennessä</p> <p>Kuntien opetustoimen edustajien arviot vaikutuksista hankkeen aikana 2007 - 2012</p>	<p>Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut</p>

	oppilaiden kannalta? Mitä muutoksia esi- ja perusopetuksen kuljetusoppilaiden määrässä ja osuudessa on tapahtunut? Kuinka monella esi- ja perusopetuksen kuljetusoppilaalla koulumatka-aika odotuksineen ylitti säästöjen mukaisen enimmäisajan. Mitkä olivat ylitysten pääasialliset syyt?	Kuljetusoppilaiden määrän ja osuuden muutos v. 2004, 2009 ja 2010 Koulumatka-aikojen ylitysten määrä 2010 ja muutos vuosiin 2005 ja 2009 verrattuna. Syyt kuntien vastausten mukaan	Perusopetuslain 32 §:n mukaiset enimmäisajat eivät ylity
--	---	--	--

Johdanto

Perusopetusta järjestävät Länsi- ja Sisä-Suomen alueella lähes yksinomaan kunnat. Yksityisiä kouluja on alueella yhdeksän ja valtion omistamia kouluja neljä. Kuntien perusopetuksen järjestämisen velvollisuudesta on säädetty perustuslain lisäksi erityisesti perusopetuslain 4 ja 6 §:ssä ja koulukuljetusten järjestämisen osalta perusopetuslain 32 §:ssä.

Näihin säännöksiin liittyvää perusopetuksen alueellista saavutettavuutta on entinen lääninhallitus, nykyinen aluehallintovirasto arvioinut jo useana vuonna lähes samanlaisin mittarein ja tilastolähtein, joten vuosikohtaisessa arvioinnissa on ollut käytettävissä luotettavaa vertailutietoa aikaisemmilta vuosilta.

Tämän arviointikierron teemana oli arvioida hallinto- ja palvelurakenteiden muutosten vaikutusta peruspalvelujen saatavuuteen. Kuntakyselyllä selvitettiin millaisia vaikutuksia kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeella on ja on ollut kunnan kouluverkkoon esi- ja perusopetuksen oppilaiden kannalta.

Tulevaisuuden näkymiä

Oppivelvollisten ikäluokkien kääntyminen nousuun ensi vuosikymmenellä ja meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos antavat kunnille haasteen pitkäjänteiseen ja monipuoliseen eikä vain vuosikohtaisten taloudellisten tekijöiden huomioonottavaan kuntien palveluverkon suunnitteluun. Yhteistyö eri hallintokuntien välillä kasvaa. Perusopetuksen kouluista muodostuu laajempia toimintakeskuksia. Kunnissa muodostuu uusia yhteistyö- ja hallintomalleja mm. kansalaisten elinkaariajattelun kautta.

Kuntalaiset osallistutetaan ja he myös tämän mukaisesti osallistuvat aktiivisesti kuntien lasten ja nuorten hyvinvointipalvelujen arviointiin ja tätä kautta vaikuttavat kuntien peruspalvelujen käytännön toteutumiseen.

Verkostoina toimiminen mm. tietoverkkojen kautta yleistyy, fyysinen oppimisympäristö tulee muuttumaan, ja tätä kautta monipuolisten opetuspalvelujen tasa-arvoinen saavutettavuus paranee. Perusopetukseen muodostuu lisää 1-9 luokat käsittäviä yhtenäiskouluja ja kyläkouluja yhdistyy keskustan kouluihin. Koulukuljetusverkon kehittyminen joustavammaksi tukee opetuspalvelujen saavutettavuutta.

Kuntien välinen yhteistyö perusopetuspalvelujen järjestämisessä kasvaa. Opetushenkilöstö saa säännöllisesti ammatillista osaamista parantavaa täydennyskoulutusta, jota toteutetaan myös opetuksen järjestäjien ym. toimijoiden välisenä verkostoyhteistyönä.

Erityistä tukea saavien oppilaiden palvelut ja niissä tehtävä hallintokuntien oppilashuollollinen ym. yhteistyö korostuvat. Oppilashuollon palveluja seurataan ja pyritään toimimaan ennaltaehkäisevästi.

Arviointitulokset

Koulujen määrän muuttuminen vuosina 2008 - 2010

Suomenkielisiä peruskouluja oli Länsi- ja Sisä-Suomen alueella vuonna 2010 yhteensä 639. Vertailtaessa vuosien 2009 - 2010 lukuja toisiinsa, on otettava huomioon Himangan kunnan liittyminen Kalajokeen ja sitä kautta Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueelle. Himangan kunnassa oli yksi 1-6 luokat käsittävä koulu ja yksi 1-9 luokat käsittävä koulu.

Luokat 7–9 käsittäviä alle sadan oppilaan kouluja on Länsi- ja Sisä-Suomen alueella seitsemän. Luokat 1–6 käsittävien koulujen määrä väheni 24:llä ja 7–9-vuosiluokkien koulujen määrä väheni kolmella edelliseen vuoteen verrattuna. Luokka-asteet 1–9 käsittäviä yhtenäiskouluja on nykyisin 48, mikä on sama kuin edellisvuonna.

Suomenkielisiä kouluja on lakkautettu ja yhdistetty vuodesta 2010 yhteensä 198 yksikköä. Koulujen lukumäärä on vähentynyt noin 24 prosenttia. Samana aikana oppilasmäärä on vähentynyt Länsi- ja Sisä-Suomen alueella noin seitsemän prosenttia.

Taulukko 1. Suomenkielisten koulujen määrät ilman erityiskouluja maakunnittain vuosina 2008, 2009 ja 2010

Maakunta	luokat 1–6			luokat 7–9			luokat 1–9		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Pirkanmaa	180	175	162	38	37	35	16	18	19
Keski-Suomi	128	117	114	26	23	22	13	17	17
Etelä-Pohjanmaa	153	147	142	21	20	20	7	8	8
Pohjanmaa	39	38	36	8	8	8	3	3	4
Keski-Pohjanmaa	43	42	41	11	11	11	2	2	1
Länsi- ja Sisä-Suomi	543	519	495	104	99	96	41	48	48

Taulukko 2. Suomenkieliset 1–6-luokkien koulut oppilasmäärän mukaan vuosina 2008, 2009 ja 2010

Oppilasmäärä	alle 10	10–20	21–30	31–49	yli 50	Yhteensä
2008	0	26	66	124	327	543
2009	1	13	63	123	319	519
2010	0	15	54	109	317	495
Muutos 2008/2010	0	-11	-12	-15	-10	-48

Taulukon 2 mukaan kolmenkymmenen oppilaan ja sitä pienempiä suomenkielisiä 1–6 luokan kunnallisia peruskouluja on Länsi- ja Sisä-Suomen alueella 69; vähennystä vuoteen 2008 verrattuna on 23 koulua. Yli 30 oppilaan koulut ovat vähentyneet samalla ajanjaksolla 25:llä.

Taulukko 3. Suomenkieliset 7–9- ja 1–9-luokkien koulut oppilasmäärän mukaan vuosina 2008, 2009 ja 2010

	alle 20	20–49	50–99	100–299	300–499	500–999	Yhteensä
7-9 luokkien koulut							
2008	0	1	6	44	38	15	104
2009	0	1	5	40	38	15	99
2010	0	1	6	39	36	14	96
Muutos 2008/2010	0	0	0	-5	-2	-1	-8
1-9 luokkien koulut							
2008	0	0	2	22	6	11	41
2009	0	0	2	26	8	12	48
2010	0	0	2	27	11	9	49
Muutos 2008/2010	0	0	0	5	5	-2	8

Taulukon 3 mukaan yläkouluista 48 prosenttia on alle 300 oppilaan kouluja. Yhtenäiskouluista (vuosiluokat 1–9) 59 prosenttia on alle 300 oppilaan kouluja. Länsi- ja Sisä-Suomessa on vain yksi alle 50 oppilaan yläkoulu.

Taulukko 4. Lakkautetut, toiseen kouluun yhdistetyt ja uudet suomenkieliset peruskoulut vuosina 2008, 2009 ja 2010

Maakunta	Lakkautetut			Yhdistetyt			Uudet		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Pirkanmaa	1	3	11	4	3	1	0	1	0
Keski-Suomi	6	7	2	4	1	1	0	0	0
Etelä-Pohjanmaa	3	8	4	2	0	1	0	2	0
Pohjanmaa	1	1	1	0	0	0	1	0	0
Keski-Pohjanmaa	2	1	0	0	0	0	0	0	0
Länsi- ja Sisä-Suomi	13	20	18	10	4	3	1	3	0

Vuonna 2010 lakkautettiin ja yhdistettiin Länsi- ja Sisä-Suomen alueella yhteensä 21 peruskoulua. Kouluja on yhdistetty ja lakkautettu eniten Pirkanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla, vähiten Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Uusia kouluja on perustettu Länsi- ja Sisä-Suomen alueella vuosina 2008- 2010 neljä kappaletta, vuonna 2010 ei kuitenkaan yhtään.

Taulukko 5. Oppivelvollisia, joiden opetus on järjestetty muussa paikassa kuin koulussa tai sairaalakoulussa 2010

Maakunta	Kuntia	Kunnan järjestämässä opetuksessa oppilaita	Huoltajan tai muun vastaamassa opetuksessa oppilaita
Pirkanmaa	9	28	8
Keski-Suomi	2	0	10
Etelä-Pohjanmaa	5	4	20
Pohjanmaa	3	2	2
Keski-Pohjanmaa	3	2	1
Länsi- ja Sisä-Suomi	22	36	41

Kyselytuloksen mukaan yhteensä vain 22 kunnassa Länsi- ja Sisä-Suomen alueella on oppilaita, joiden opetus on järjestetty muualla kuin koulussa. Edellisenä vuonna vastaavia kuntia oli 28. Suurin osa näistä oppilaista, yhteensä 77 oppilasta, on Pirkanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla. Tämä on vain alle 0,1 prosenttia Länsi- ja Sisä-Suomen alueen kaikista oppilaista

Taulukko 6. Kunnassa asuvat oppilaat, jotka käyvät ruotsinkielisessä esiopetuksessa/perusopetuksessa muussa kunnassa 2010

Maakunta	esiopetus	1-6 lk	7-9 lk	erityisopetus	yhteensä
Pirkanmaa	13	41	21	0	75
Keski-Suomi	1	3	0	0	4
Etelä-Pohjanmaa	0	0	0	0	0
Pohjanmaa	2	6	18	0	26
Keski-Pohjanmaa	0	1	0	0	1
Länsi- ja Sisä-Suomi	16	51	39	0	106

Niiden oppilaiden määrä, jotka käyvät ruotsinkielisessä opetuksessa muussa kunnassa, oli Länsi- ja Sisä-Suomen alueella vuonna 2010 yhteensä 106 oppilasta. Luku on lähes sama kuin edellisvuonna ja käsittää vain 0,1 prosenttia Länsi- ja Sisä-Suomen alueen kaikista oppilaista.

Oppivelvollisten määrän muuttuminen väestöennusteiden mukaan vuosina 2008–2025

Länsi- ja Sisä-Suomen alueella oppivelvollisten (7–15 -ikäluokat) määrä kasvaa vuoteen 2025 noin 9,6 prosentilla. Maakuntakohtaiset erot ovat merkittäviä. Pirkanmaan maakunnassa kasvua on eniten, Etelä-Pohjanmaalla vähiten.

Taulukko 7. Ennuste perusopetusikäisten määristä maakunnittain vuosina 2015 ja 2025, vertailu vuoteen 2009

Maakunta	7-12-vuotiaiden ikäluokat yhteensä			Muutos 2009-2025		13-15-vuotiaiden ikäluokat yhteensä			Muutos 2009-2025	
	2009	2015	2025		%	2009	2015	2025		%
Pirkanmaa	30 362	33 193	37 067	6 705	22,1	16 392	15 310	18 108	1 716	10,5
Keski-Suomi	17 545	18 508	19 428	1 883	10,7	9 808	8 842	9 727	-81	-0,8
Etelä-Pohjanmaa	13 419	13 470	14 152	733	5,5	7 229	6 717	7 051	-178	-2,5
Pohjanmaa	11 900	12 701	13 865	1 965	16,5	6 659	6 084	6 842	183	2,7
Keski-Pohjanmaa	5 162	5 371	5 686	524	10,2	2 879	2 577	2 811	-68	-2,4
Länsi- ja Sisä-Suomi	78 388	83 243	90 198	11 810	15,1	42 967	39 530	44 539	1572	3,7

Taulukon 7 mukaan 7–12 -vuotiaiden määrä kasvaa vuoteen 2025 mennessä 15 prosentilla. Kasvua tapahtuu erityisesti Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla. Sitä vastoin 13–15 -ikäluokkien määrä nousee vuoteen 2025 mennessä vain 3,7 prosentilla. Pirkanmaalla kasvua on yli 10 prosenttia, kun taas Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa kyseinen ikäluokka pienenee.

Muutokset perusopetuksen alueellisessa saavutettavuudessa vuosina 2008 - 2010 ja erot saavutettavuudessa maakuntien ja kuntien välillä

Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on keskimäärin hyvä ja kunnissakin vähintään tyydyttävä, vaikka joissakin kunnissa saavutettavuus on heikentynyt. Kuntien välillä esiintyy merkittäviä eroja. Verrattaessa perusopetuksen saavutettavuutta valtakunnallisiin Manner-Suomen lukuihin, ovat Länsi- ja Sisä-Suomen saavutettavuusluvut hieman koko maata alhaisempia.

Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on vuoteen 2008 verrattuna pysynyt lähes muuttumattomana. Poikkeuksena on Pohjanmaa, jossa saavutettavuus on jonkin verran heikentynyt.

Perusopetuksen saavutettavuus 13–15 -vuotiaiden kohdalla on parantunut muissa maakunnissa paitsi Pohjanmaalla, jossa se on hieman heikentynyt. Etelä-Pohjanmaan 13–15 -vuotiaiden saavutettavuus on parantunut kolmella prosenttiyksiköllä, mutta saavutettavuuden taso on edelleen alueen maakuntien matalin.

Taulukko 8. Viiden kilometrin säteellä koulusta asuvien suomenkielisten 7–12-vuotiaiden ja 13–15-vuotiaiden prosentiosuudet maakunnittain vuosina 2008, 2009 ja 2010

Maakunta	2008		2009		2010		Muutos 2008/2009		Muutos 2008/2010	
	7–12	13–15 v	7–12 v	13–15 v	7–12 v	13–15 v	7–12 v	13–15 v	7–12 v	13–15 v
Pirkanmaa	95	83	95	84	95	84	0	1	0	1
Keski-Suomi	90	74	91	75	91	75	1	1	1	1
Etelä-Pohjanmaa	92	64	90	68	91	67	-2	4	-1	3
Pohjanmaa	91	81	92	81	89	79	1	0	-2	-2
Keski-Pohjanmaa	91	73	93	75	93	75	2	2	2	2
Länsi- ja Sisä-Suomi	92	75	92	77	92	76	0	2	0	1

Kuntakohtaisesta aineistosta ilmenee, että kuntien väliset erot ovat suuret, eivätkä nämä erot ole oleellisesti tasoittuneet. Saavutettavuuden vuosimuutoksen tarkastelu osoittaa, että pienikin absoluuttinen muutos ikäluokassa aiheuttaa huomattavan suhteellisen muutoksen oppilasmäärältään pienissä kunnissa.

Tarkasteltaessa saavutettavuuden muutoksia vuosina 2008–2009 toteutuneiden kuntaliitoskuntien (12 kpl) osalta on tuloksena, että 7–12 -vuotiaiden kohdalla saavutettavuus on kolmessa kunnassa huonontunut, yhdessä kunnassa parantunut ja kahdeksassa pysynyt ennallaan.

Ikäluokkien 13–15 osalta saavutettavuus on vastaavana aikana neljässä kunnassa huonontunut, neljässä parantunut ja neljässä pysynyt ennallaan.

Muutokset kuntien kouluverkossa vuoteen 2015 mennessä ja kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeen vaikutukset kouluverkkoon

Kuntien opetustoimen edustajille tehdyn kyselyn mukaan arviolta Länsi- ja Sisä-Suomen 42 kunnassa tulee tapahtumaan kouluverkkomuutoksia vuoteen 2015 mennessä. Kyselyn mukaan muutokset ovat pääasiassa koulujen lakkauttamisia/yhdistämisä sekä maaseutumaisissa että kaupunkimaisissa kunnissa, mutta myös muun muassa erityisopetuksen integrointia yleisopetukseen ja varhaiskasvatuksen liittämistä opetustoimen yhteyteen.

Kyselyn mukaan Länsi- ja Sisä-Suomen 20 kunnassa on kunta- ja palvelurakenteen uudistuksella arvioitu olevan vaikutuksia kunnan kouluverkkoon. Kyselyn mukaan vaikutukset ovat pääasiassa koulujen hallinnollisia/toiminnallisia yhdistämisä ja lakkauttamisia sekä maaseutumaisissa että kaupunkimaisissa kunnissa ja niihin liittyvien kouluverkkoselvityksen käynnistämisiä.

Kyselyn mukaan valtuuston hyväksymä päätös luokkien 1-6 koulujen lakkauttamisesta vuosina 2011 - 2015 on tehty Länsi- ja Sisä-Suomen alueella kahdeksassa kunnassa. Näistä neljä kuntaa on Keski-Suomesta ja neljä Etelä-Pohjanmaalta. Nämä koskevat yhteensä 15:sta ala-asteen koulua. Valtuuston päätös 7-9- ja 1-9 -luokkien koulun/koulujen lakkauttamisista vuosina 2011 - 2015 on tehty vain yhdessä kunnassa Pirkanmaalla. Koulujen yhdistämispäätöksiä on tehty neljässä kunnassa ja ne koskevat seitsemää ala-asteen koulua ja kahta yläkoulua.

Huomattava on, että Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan valtuustoissa ei ole päätetty yhdenkään koulun lakkauttamisesta tai yhdistämistä vastaavana aikana. Uusien koulujen perustamispäätös on tehty kahdessa Pirkanmaan kunnassa. Molemmat ovat ala-asteen kouluja.

Kuljetusoppilaiden osuuden muuttuminen vuosiin 2004 ja 2008 verrattuna

Kuljetettavien oppilaiden määrä ja osuus kaikista oppilaista ei ole kasvanut vuonna 2010 edelliseen vuoteen verrattuna. Lakisääteiset maksimikuljetusajat ovat ylittyneet kolmessa kunnassa yhteensä 11 oppilaalla. Ylitysten määrä oli vuonna 2010 vain 25 prosenttia vuoden 2005 ylitysten määrästä.

Taulukko 9. Kuljetusedun piirissä olevien peruskoulujen oppilaiden määrät ja osuus kaikista oppilaista 2004, 2009 ja 2010

Maakunta	2004			2009			2010			Muutos 2009/10		Muutos 2004/10	
	lkm	%	oppilaita	lkm	%	oppilaita	lkm	%	oppilaita	lkm	%	lkm	%
Pirkanmaa	10 948	21,8	50 190	10 585	21,8	48 518	10 320	21,4	48 190	-265	-2,5	-628	-5,7
Keski-Suomi	8 119	26,6	30 530	7 945	28,2	28 214	8 121	29,1	27 864	176	2,2	2	0
Etelä-Pohjanmaa	6 823	29,1	23 430	7 171	33,2	21 580	7 230	34,0	21 276	59	0,8	407	6,0
Pohjanmaa	6 081	29,4	20 686	6 107	31,5	19 367	5 781	30,4	18 992	-326	-5,3	-300	-4,9
Keski-Pohjanmaa	2 072	23,0	9 018	2 022	24,3	8 326	1 791	22,6	7 926	-231	-11,4	-281	-13,6
Länsi- ja Sisä-Suomi	34 043	25,4	133 854	33 830	26,8	126 005	33 243	26,8	124 248	-587	-1,7	-800	-2,3

Länsi- ja Sisä-Suomen esi- ja perusopetuksen yhteinen oppilasmäärä oli 124 248 vuonna 2010, vähennystä vuoteen 2009 on 1757 oppilasta. Kuljetettavien oppilaiden määrä on laskenut 800 oppilaalla vuosien 2004 ja 2010 välillä ja 587 oppilaalla vuosien 2009 - 2010 välillä. Kuljetettavien

oppilaiden osuus kaikista oppilaista on ollut vuosina 2009 - 2010 kuitenkin sama eli 26,8 prosenttia. Maakuntavertailu osoittaa, että Keski-Suomessa ja Etelä-Pohjanmaalla muista maakunnista poiketen on sekä kuljetusoppilaiden määrä että suhteellinen osuus kaikista oppilaista noussut vuosien 2004 - 2010 välillä.

Taulukko 10. Kuljetusedun piirissä olevien erityisopetukseen siirrettyjen tai otettujen peruskoulujen oppilaiden määrät ja osuus erityisopetuksen oppilaista vuosina 2004, 2009 ja 2010

Maakunta	2004			2009			2010			Muutos 2009/2010		Muutos 2004/2010	
	lkm	%	oppilaita	lkm	%	oppilaita	lkm	%	oppilaita	lkm	%	lkm	%
Pirkanmaa	782	42,6	1 834	873	40,9	2 134	833	38,5	2 166	-40	-4,6	51	6,5
Keski-Suomi	446	27,2	1 640	498	28,7	1 737	563	34,1	1 652	65	13,1	117	26,2
Etelä-Pohjanmaa	493	47,3	1 042	508	42,5	1 196	569	48,6	1 170	61	12,0	76	15,4
Pohjanmaa	299	33,3	897	462	39,4	1 173	435	40,2	1 083	-27	-5,8	136	45,5
Keski-Pohjanmaa	137	34,3	400	140	31,7	442	149	38,1	391	9	6,4	12	8,8
Länsi- ja Sisä-Suomi	2 157	37,1	5 813	2 481	37,1	6 682	2 549	39,4	6 462	68	2,7	392	18,2

Erityisoppilaiden määrä on kasvanut vuosien 2004–2010 välillä 649 oppilaalla. Kuljetusedun piirissä olevien erityisoppilaiden määrä on vastaavana aikana kasvanut 392 oppilaalla ollen vuonna 2010 kaikista erityisoppilaista 39,4 prosenttia. Kasvua on ollut kaikissa maakunnissa.

Vuosien 2009 - 2010 kasvu kuljetettavien erityisoppilaiden määrässä on suhteessa vähäisempi (68 oppilasta) ja erityisoppilaiden määrä on jopa laskenut tällä aikavälillä.

Maakuntien väliset erot kuljetusoppilaiden osuudessa kaikista erityisoppilaista ovat edelleen merkittävät.

Taulukko 11. Kuljetusedun piirissä olevien päivähoiton esiopetuksen oppilaiden määrät ja osuus kaikista päivähoiton esiopetuksen oppilaista 2004, 2009 ja 2010

Maakunta	2004		Päivähoidon esiopetuksen oppilaita			2009			Päivähoidon esiopetuksen oppilaita			2010			Muutos 2004/2010		
	lkm	%	lkm	%	oppilaita	lkm	%	oppilaita	lkm	%	oppilaita	lkm	%	oppilaita	lkm	%	
Pirkanmaa	220	17,6	1 250	242	15,1	1 602	269	16,8	1 602	49	22,3	1 602	49	22,3	49	22,3	
Keski-Suomi	282	40,5	696	229	34,0	674	227	35,0	674	227	35,0	649	-55	-19,5	649	-55	-19,5
Etelä-Pohjanmaa	286	32,7	875	295	34,3	859	296	33,4	859	296	33,4	885	10	3,5	885	10	3,5
Pohjanmaa	229	49,8	460	183	22,3	819	199	30,3	819	199	30,3	656	-30	-13,1	656	-30	-13,1
Keski-Pohjanmaa	81	32,7	248	119	58,9	202	149	77,2	202	149	77,2	193	68	84,0	193	68	84,0
Länsi- ja Sisä-Suomi	1 098	31,1	3 529	1 068	25,7	4 156	1 140	28,6	4 156	1 140	28,6	3 985	42	3,8	3 985	42	3,8

Päivähoidon esiopetuksen kuljetusoppilaiden määrä on kasvanut 72 oppilaalla edelliseen vuoteen verrattuna. Päivähoidon esiopetuksen kuljetusoppilaiden osuus kaikista päivähoiton esiopetuksen oppilaista on 28,6 prosenttia eli suurempi kuin perusopetuksen oppilaiden kohdalla. Vuonna 2004 tämä suhdeluku oli suurempi (31 %) ja vuonna 2009 taas pienempi (25,7 %) kuin vuonna 2010.

Kuljetusoppilaat koulumatkan mukaan

Länsi- ja Sisä-Suomen alueen esiopetuksessa olevista kuljetusedun saavista oppilaista 41 prosentilla koulumatkan pituus yhteen suuntaan on alle viisi kilometriä. Vuosiluokkien 1–6 oppilaista 34 prosentilla ja vuosiluokkien 7–9 oppilaista neljällä prosentilla koulumatkan pituus on alle viisi kilometriä. Erityisopetuksen oppilaista 34 prosentilla koulumatkan pituus yhteen suuntaan on alle viisi kilometriä. Erityisopetuksen kohdalla alle viiden kilometrin koulumatkalaisia on suhteellisesti enemmän kuin edellisvuonna. Muiden oppilaiden osalta suhteellinen viiden kilometrin koulumatkalaisten osuus on hieman laskenut.

Oppilaiden koulumatkaan käyttämän ajan säästösten mukaisuus

Taulukko 12. Lakisääteisen koulumatkaan käytettävän maksimiajan ylitykset Länsi-Suomen alueella (suomenkielinen perusopetus)

Maakunta	kuntia, joissa ylityksiä			oppilaita, joiden matka-aika ylittyy		
	2005	2009	2010	2005	2009	2010
Pirkanmaa	6	1	1	17	1	3
Keski-Suomi	7	3	1	13	20	7
Etelä-Pohjanmaa	1	0	0	12	0	0
Pohjanmaa	1	1	1	2	1	1
Keski-Pohjanmaa	0	1	0	0	1	0
Länsi- ja Sisä-Suomi	15	6	3	44	23	11

Lakisääteinen koulumatkaan käytettävä aika ylittyy vähintään yhtenä päivänä viikossa vain kolmessa eri kunnassa. Lakisääteisen ajan ylittävien kuntien ja oppilaiden lukumäärä on yli puolta pienempi kuin edellisenä vuonna ja vuoteen 2005 verrattuna vain neljännes siitä määrästä. Yhtä lukuun ottamatta kaikki koulumatkaylitykset ovat olleet Keski-Suomen ja Pirkanmaan alueella.

Yleisimpinä syinä ylipitkiin koulumatkoihin ovat olleet lukujärjestyksestä aiheutuneet syyt ja kuljetusyhteyksien (vuoroliikenne) vaikeudet odotuksineen.

ARVIOINTIRYHMÄ

Sivistystoimentarkastaja Pentti Nikkinen (teemavastaava), peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

Osastosihteeri Sirkka Puttonen, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

Osastosihteeri Kaija Rintamäki, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

TIETOLÄHTEET

Perusopetuslaki (628/1998)

Sivistyslautakunnille ja vastaaville osoitettu Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus 2010 -2011 kysely. Vastausprosentti 100.

Peruspalvelut Länsi- ja Sisä-Suomessa 2009. Julkaisu 2010

Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 2009. Koulutus 2010.

Peruskoulutilastolomakkeella 2010 kerätyt tiedot, taulut 4, 5 ja 6. Tilastokeskus.

6.1.2 Tillgång till svenskspråkig grundläggande utbildning

Slutsatser

Av de svenskspråkiga 7-12 åringarna i Västra och Inre Finland bor 89 procent inom fem kilometers avstånd från en svenskspråkig skola. Motsvarande siffra för ålderskategorin 13-15 år är 43 procent. Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning har försämrats med tre procentenheter för de lägre årskurserna och för de högre årskurserna med två procentenheter jämfört med 2009.

År 2010 var skolornas antal sex färre än året innan. Under tjugohundratalet har sammanlagt 22 skolor dragits in eller sammanslagits med annan skola. Det totala elevantalet inom den grundläggande utbildningen har minskat med närmare två procentenheter jämfört med fjolåret.

Andelen elever med transportförmån inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen har ökat med en procentenhet jämfört med året innan. År 2010 hade 38 procent av eleverna rätt till skolskjuts i kommuner med svenskspråkig skola.

I en kommun överskred man den lagstadgade tiden för elevens skolresor med inberäknade väntetider. Det här berörde en elev, som var bosatt i en finskspråkig kommun.

Åtgärdsförslag

Den grundläggande utbildningen för de svenskspråkiga eleverna bör garanteras som närservice så att eleverna har kvalitetsmässigt goda och jämlika möjligheter till utbildning oberoende av boningsort, språk och kommunens ekonomiska situation. Indikatorer som berör tillgången till grundläggande utbildning bör utvecklas och förändringar i skolnätet fortgående följas upp.

Undervisningsmiljöer som kombinerar närundervisning med nätundervisning och olika former av informations- och kommunikationstekniska lösningar bör vidareutvecklas och utvärderas.

Planeringen av det framtida skolnätet över kommungränserna bör utgå från ändamålsenliga lösningar ur elevernas synvinkel. Vid planeringen av skolnätet i kommunerna krävs långsiktighet och skolnätet borde kontinuerligt utvärderas i samarbete med kommuninnevånarna. Avgöranden som gäller servicestrukturen bör stöda tillgång till och hög kvalitet på utbildningstjänsterna.

Utvärderingsuppdrag

Kriterier	Frågeställningar	Indikatorer	Mål för servicenivån
Tillgång till svenskspråkig grundläggande utbildning	Har det skett förändringar i tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning?	Andelen 7-12 åringar och 13-15 åringar med svenska som registrerat modersmål vilka är bosatta inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola åren 2009-2010.	Tillgången till grundläggande utbildning har bibehållits på samma nivå som åren innan eller förbättrats.
	Har det skett förändringar i skolnätet och elevunderlaget? Hur kommer årsklasserna att utvecklas framöver?	Antalet skolor och förändringar i elevantalet jämfört med 2009.	
	Har det skett förändringar i andelen elever med transportförmån?	Andelen elever med transportförmån åren 2008-2010.	
	Uppfylls de i lagen om grundläggande utbildning stadgade tiderna för skolresans längd i tid mätt?	Skjutsberättigade elever för vilka skolresans längd överstiger de lagstadgade tiderna år 2010.	
			Skolresornas längd i tid mätt uppfyller de i lagen om grundläggande utbildning 32 § stadgade gränserna.

Inledning

Regionförvaltningsverken har på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet utrett om tillgången till grundläggande utbildning förändrats jämfört med år 2009 och om skolresornas längd i tid mätt med inberäknade väntetider hållits inom ramen för vad som stadgats i lagen om grundläggande utbildning. Utvärderingsuppdraget fokuserar även på eventuella verkningar av kommun- och servicestrukturreformen. Den aktuella utredningen omfattar även förändringar i utbudet av och tillströmningen till svenskspråkig grundläggande utbildning under tjugohundratalet. Tillgången till grundläggande utbildning och skjutsberättigade elevers skolresor har även följts upp under tidigare år.

Alla har grundlagsenlig rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Kommunerna är skyldiga att ordna grundläggande utbildning för alla barn i läropliktsåldern, som bor på kommunens område. En kommun som har såväl finsk- som svenskspråkiga invånare är skyldig att ordna grundläggande utbildning separat för vardera språkgruppen. Undervisningen ska ordnas så att elevernas skolresor är så trygga och korta som möjligt för eleverna. Om elevernas rätt till transportförmån och skolvägens längd i tid mätt finns stadgat i lagen om grundläggande utbildning.

Att trygga jämbördiga utbildningsmöjligheter betonas i centrala utbildningspolitiska strategidokument. Enligt gällande regeringsprogram och i den av statsrådet fastställda utvecklingsplanen för utbildning och forskning för åren 2007-2012 betonas att man ska säkerställa att den grundläggande utbildningen är tillgänglig som närservice även i det fall att åldersklasserna minskar.

God tillgång till grundläggande utbildning har inte definierats. Enligt undervisnings- och kulturministeriets verksamhets- och ekonomiplan ska tillgången till grundläggande utbildning mätt i andelen barn i läropliktsåldern, som bor inom en fem kilometers radie från skolan bibehållas på minst nuvarande nivå.

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning i Västra och Inre Finland har mätts i andelen svenskspråkiga 7-12 åringar respektive 13-15 åringar, som bor inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola för respektive åldersgrupp. Uppgifterna som berör skolnätet och elevantalet grundar sig på Statistikcentralens material åren 2008-2010. Uppgifter som gäller elevernas skolresor baserar sig på enkäter, som sänts till utbildningsanordnarna under höstterminerna 2008-2010. Svarsprocenten för Västra och Inre Finland var 100 procent. Utredningen omfattar inte specialskolorna.

Kommun- och servicestrukturreformens verkningar

Målet med lagen om kommun- och servicestrukturreformen (169/2007) är att skapa en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur. Avsikten är också att säkerställa tillgången till service av hög kvalitet för invånarna. Ramlagen förutsätter att kommunerna utarbetar en s.k. genomförandeplan för hur kommunens viktigaste funktioner, även den grundläggande utbildningen, ska ordnas framöver.

Svenskspråkig grundläggande utbildning förmedlades hösten 2010 i 47 kommuner på Fastlandsfinland. På grund av kommunsammanslagningar har antalet utbildningsanordnare minskat med tre jämfört med året innan och med elva jämfört med år 2008. Sammanslagningar av kommuner har aktualiserat en omorganisering av servicestrukturen.

Utmaningar i verksamhetsmiljön

De regionala skillnaderna i befolkningsutvecklingen är tydliga och beräknas öka. Det sammanlagda antalet barn i läropliktsåldern i de lägre årsklasserna ökar årligen framöver. Framförallt i tillväxtcentra och i tätorter är en ökning av antalet elever att vänta medan landsbygden kan ställas inför en ytterligare minskning av elevantalet.

Ansvar för ett täckande skolnät och för en kvalitativt god grundläggande utbildning ligger i hög grad hos utbildningsanordnaren, vilket kan förorsaka skillnader kommuner emellan. Avsikten med kommun- och servicestrukturreformen är framförallt att skapa funktionsdugliga enheter för att garantera jämlik tillgång till basservice i hela landet. Det här gäller även för den grundläggande utbildningen. Att garantera en lokalt och regionalt heltäckande och högklassig utbildning för varje elev så nära hemmet som möjligt är en jämlikhetsfråga och berör även större kommunenheter där det förekommer glesbygd. Kommunerna har därför en viktig uppgift att tillsammans hitta utvägar för att trygga den svenskspråkiga grundläggande utbildningen inom sin region och samtidigt bevara den lokala aspekten.

Undervisningsmiljöer som kombinerar närundervisning med nätundervisning och olika former av informations- och kommunikationstekniska lösningar bör vidareutvecklas och kontinuerligt utvärderas. Nationella kvalitetskriterier är avsedda att stöda utvecklandet av grundläggande utbildning på lika grunder.

Skolnätet glesnar och elevantalet minskar

Under perioden 2009-2010 har sex skolor dragits in eller sammanslagits med en annan skola. Elevantalet i åk 1-9 har minskat.

Hösten 2010 hade de svenskspråkiga skolorna i Västra och Inre Finland sammanlagt 12 192 elever i årskurserna 1-9, en minskning med 183 elever eller ca två procentenheter jämfört med året innan. De svenskspråkiga skolorna på Fastlandsfinland hade totalt 30 893 elever. Antalet svenskspråkiga skolor i hela landet minskade med fjorton skolor jämfört med 2009. Samtliga indragna skolor hade under 50 elever. Under tjugohundratalet har antalet svenskspråkiga skolor minskat med sammanlagt 47 skolor (16 procent) i hela landet.

Av Fastlandsfinlands 239 svenskspråkiga skolor fanns det sammanlagt 107 skolor som gav svenskspråkig grundläggande utbildning i Västra och Inre Finland. Av dessa ordnade 92 skolor undervisning för årskurserna 1-6 och 12 skolor för årskurserna 7-9 här ingår Oxhamns skola i Jakobstad med årskurserna 6-9. Antalet skolor med årskurserna 1-9 var sammanlagt tre till antalet inklusive Svenska privatskolan i Uleåborg. Under perioden 2009-2010 har sex skolor dragits in. Under tjugohundratalet har man dragit in eller slagit samman 24 skolor i regionen. Indragningarna och sammanslagningarna har berört skolor med ett elevantal mellan sex och 50 elever.

Tabell 6.1.2.1 Förändring i skolornas storlek enligt elevantal inom den grundläggande utbildningen år 2002, 2009 och 2010 i Västra och Inre Finland

Skolans storlek enligt elevantal	Västra och Inre Finland						Förändring 2002-2010			Förändring 2009-2010		
	2002		2009		2010		n	n	%	n	n	%
	Skolor	Elever	Skolor	Elever	Skolor	Elever	Skolor	Elever	Elever	Skolor	Elever	Elever
Under 50	48	1490	42	1336	35	1062	-13	-428	-29	-7	-274	-21
50-99	28	1852	25	1748	26	1793	-2	-59	-3	1	45	1
100-299	43	7512	39	6611	40	7044	-3	-468	-6	1	433	6
över 300	6	2410	6	2680	5	2293	-1	-117	-5	-1	-387	-14
Västra och Inre Finland	125	13264	112	12375	106	12192	-19	-1072	-8	-6	-183	-2

* I tabellen ingår inte Svenska privatskolan i Uleåborg

Ungefär var tredje skola med åk 1-6 i Västra och Inre Finland har ett elevantal under 50. I dessa skolor går nio procent av alla elever. Av samtliga svenskspråkiga elever går 58 procent i skolor med över 100 elever. Det här är en ökning med fem procentenheter jämfört med 2009.

Hösten 2010 gick sju procent av samtliga elever inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen i Västra och Inre Finland och Uleåborg i de tre enhetsskolorna, Vasa övningsskola, Svenska samskolan i Tammerfors och Svenska privatskolan i Uleåborg.

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning har försämrats

För såväl de lägre som de högre årskurserna har tillgången till grundläggande utbildning försämrats.

Hösten 2010 bodde 89 procent av de svenskspråkiga 7-12 åringarna och 43 procent av ålderskategorin 13-15 år inom fem kilometers avstånd från en svenskspråkig skola i Västra och Inre Finland. Motsvarande andel året innan var 92 procent och 45 procent för respektive ålderskategori. Försämringen av tillgången till grundläggande utbildning beror i första hand på minskat elevunderlag i kommunerna och skolindragningar.

Om man på kommunnivå granskar hur tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning för de lägre årskurserna i Österbotten och Mellersta Österbotten är fördelad kan man konstatera att gaffeln ligger mellan 73 – 100 procent. I kommunerna Kaskö, Pedersöre och Vasa har alla svenskspråkiga barn i de lägre årskurserna en svenskspråkig skola inom fem kilometer från hemmet. I Mellersta Österbotten bor 92 procent av de svenskspråkiga barnen inom fem kilometer från en svenskspråkig skola. För de högre årskurserna i Österbotten ligger tillgängligheten mellan 0 - 94 procent. Att tillgängligheten är noll beror på att tre kommuner med majoritetsspråket svenska saknar en egen skola för undervisning av eleverna i åk 7-9. Att skolnätet för de högre årskurserna är glesare kan bl.a. förklaras med att många av de österbottniska kommunerna är geografiskt vidsträckta och att man koncentrerat undervisningen av eleverna i åk 7-9 till en enda skolenhet i kommunen. I en del av kommunerna i regionen leder detta till att eleverna inte har jämlika möjligheter till grundläggande utbildningen på de högre årskurserna eftersom skillnaderna i tillgången till grundläggande utbildning mellan kommunerna är stora och ser ut att öka i och med att elevantalet minskar. Andelen elever i åk 7-9 i Mellersta Österbotten som är bosatta inom en fem kilometers radie till en svenskspråkig skola är 74.

Tabell 6.1.2.2 . Andelen svenskspråkiga 7-12 och 13-15 åringar i Västra och Inre Finland år 2002, 2008 och 2009 samt 2010 som bor inom 5 km från en svenskspråkig skola

Landskap	2002		2008		2009		2010		Förändring 2002 / 2010		Förändring 2009/ 2010	
	7-12 år	13-15 år	7-12 år	13-15 år	7-12 år	13-15 år	7-12 år	13-15 år	7-12 år	13-15 år	7-12 år	13-15 år
	%		%		%		%		%-enhet		%-enhet	
Österbotten	81	41	91	42	93	43	91	42	10	1	-2	-1
Mellersta Österbotten	88	72	91	69	92	77	92	74	4	2	0	-3
Övriga landskap	35	54	27	24	32	31	30	28	-5	-26	-2	-3
Västra och Inre Finland	81	43	90	43	92	45	89	43	8	0	-3	-2
Fastlandsfinland	86	53	88	56	88	54	88	54	2	1	0	0
* Birkaland, Södra Österbotten, Mellersta Finland												

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning för hela landet, mätt i andelen barn i läropliktsåldern som bor inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola, har inte nämnvärt förändrats under de senaste åren. Av de svenskspråkiga 7-12 åringarna bodde 88 procent fem kilometer från svenskspråkig skola och av 13 -15 åringarna 54 procent.

Elevantalet beräknas öka mot slutet av decenniet

I regionen kommer de svenskspråkiga eleverna i årskurserna 7-9 att minska de närmaste åren medan antalet elever i de lägre årskurserna årligen kommer att öka.

Enligt Statistikcentralens uppgifter om antalet 0-15 åringar som år 2010 registrerats med svenska som modersmål kommer antalet elever i årskurserna 7-9 i de svenskspråkiga skolorna i Österbotten att minska de närmaste åren medan antalet elever i de lägre årskurserna årligen kommer att öka. Det sammanlagda elevantalet i regionen i åk 1-9 beräknas dock öka mot slutet av decenniet.

Som regel skrivs det in fler barn i de svenskspråkiga skolorna än motsvarande antal barn som är registrerade med svenska som modersmål. Elevtillskottet i de svenskspråkiga skolorna, d.v.s. andelen barn registrerade med finska eller annat språk som modersmål har årligen varierat mellan 8-12 procent.

Andelen svenskspråkiga elever med transportförmån har ökat

Andelen skjutsberättigade elever i förhållande till det totala elevantalet har ökat.

Enligt lagen om grundläggande utbildning har elever inom grundläggande utbildning rätt till fri skolskjuts om skolvägen är längre än fem kilometer eller om vägen med beaktande av elevens ålder eller andra omständigheter är alltför svår, ansträngande eller farlig.

Officiell statistik om antalet elever med transportförmån finns inte tillgänglig på språklig grund. Enligt förfrågan till kommunerna med svenskspråkig skola i Österbotten var sammanlagt 39 procent eller ca 4.600 elever inom den grundläggande utbildningen och förskoleundervisningen berättigade till skolskjuts hösten 2010 och i Mellersta Österbotten var andelen transportberättigade 20 procent av det totala antalet elever. I Birkaland hade 60 procent av de svenskspråkiga eleverna rätt till skolskjuts. I hela Svenskfinland hade 38 procent av eleverna i åk 1-9 rätt till transportförmån.

Antalet transportberättigade elever i årskurs 1-6 i Västra och Inre Finland hade ökat med ca 130 elever eller med två procentenheter jämfört med föregående år. I årskurserna 7-9 är de skjutsberättigade elevernas andel samma jämfört med året innan.

Enligt gällande lag hösten 2010 fick skolresan med väntetider inberäknade ta högst två och en halv timme i anspråk eller högst tre timmar om eleven fyllt 13 år, eller fått specialundervisning i specialklass eller specialskola.

I en kommun överskred man den lagstadgade tiden för elevens skolresor med inberäknade väntetider. Det här berörde en elev, som var bosatta i en finskspråkig kommun.

Av de svenskspråkiga eleverna i regionen får fyra elever undervisning ordnad av kommunen någon annanstans än i skolan.

De regionala rapporterna och statistikmaterial för Västra och Inre Finland, Sydvästra Finland och Södra Finland, som berör den svenskspråkiga grundläggande utbildningen finns på Regionalförvaltningsverkens webbsida: [Utvärdering av bildningsväsendet](#)

UTVÄRDERINGSGRUPP

Överinspektör för bildningsväsendet Gunilla Sandler, svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet

Specialplanerare Marita Lindqvist-Lagerbohm, svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet

Specialplanerare Gunilla Berglund, svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet

Planerare Margareta Strömman, svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet

KÄLLOR

Finlands grundlag 731/1999

Lag om grundläggande utbildning 628/1998

Lag om en kommun- och servicestrukturreform 169/2007

Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen. Finansministeriet. November 2009

Utbildning och forskning 2007–2012. Utvecklingsplan. Undervisningsministeriet 2007

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2009. Valtiovarainministeriön julkaisut 26/2010

Osaava ja luova Suomi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:15

Perusopetus 2020-yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:1

Peruspalvelujen tila-raportti 2010. Valtiovarainministeriö 12/2010

Toiminta- ja taloussuunnitelma 2012-2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:1

Befolkningsuppgifter. Statistikcentralen

Grundade, nedlagda och sammanslagna skolor inom grundläggande utbildning. Statistikcentralen

Skolornas elevantal inom grundläggande utbildning. Statistikcentralen

Enkät till utbildningsanordnarna höstterminerna 2008-2010

6.1.3. Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus

Johtopäätökset

Lukiokoulutuksen saavutettavuus on pysynyt jokseenkin edellisvuosien tasolla. Lukiokoulutuksen saavutettavuus 10 kilometrin etäisyydellä on melko hyvä, ei yllä ihan Manner-Suomen keskimääräisen arvoon ja 30 kilometrin etäisyydellä erittäin hyvä, ylittää Manner-Suomen keskimääräisen arvon. Maakunnalliset erot ovat pieniä vertailtaessa saavutettavuutta, tosin Pirkanmaan maakunta ylittää reilusti Manner-Suomen keskimääräisen arvon kummallakin etäisyydellä mitattuna. Huolena on pienten kuntien lukiodien toimintaedellytysten säilyminen oppilasmäärän vähetessä ja kuntarakenteiden muuttuessa.

Maakunnallisten alueiden ammatillisen koulutuksen saavutettavuus on pysynyt vertailuvuosina jokseenkin ennallaan eli huomattavasti alle Manner-Suomen keskimääräisen arvon mitattuna 10 kilometrin etäisyydellä, mutta 30 kilometrin etäisyydellä Länsi- ja Sisä-Suomen maakunnissa ylletään samalle tasolle Manner-Suomen kanssa. Kun tarkastellaan ammatillisen koulutuksen tarjontaa vähintään kolmella alalla, maakunnalliset erot maakuntien välillä ovat suurempia ja Pirkanmaan ylittää huomattavasti muut maakunnat kummallakin etäisyydellä mitattuna. Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen maakuntiin verrattuna ero nousee lähes 20 prosenttiyksikköä.

Suurin osa lukion aloittavista opiskelijoista tulee suoraan perusopetuksesta. Ammatilliseen koulutukseen hakee selkeästi enemmän aiemmin perusopetuksen suorittaneita. Länsi- ja Sisä-Suomen perusopetuksen päättäneistä 45 prosenttia haki suoraan ensisijaisesti lukioon ja 54 prosenttia ensisijaisesti ammatilliseen koulutukseen. Ammatilliseen koulutukseen hakeutuminen on noussut vuosi vuodelta. Suoraan perusopetuksen jälkeen koulutukseen hakeutuvista tulee valituksi suurin osa, lukioon useampi kuin ammatilliseen koulutukseen.

Toimenpide-ehdotukset

Kuntaliitoksien seurauksena lukioverkko uhkaa harventua laajentuneiden kuntien reuna-alueilta. Yhdistyneet kunnat pyrkivät löytämään taloudellisia säästöjä myös kouluverkon supistusten kautta. Lukiokoulusta pyritään keskittämään kuntakeskuksiin, missä valtaosa ammatillisen koulutuksen opetuspisteistä sijaitsee. Seurauksena on koulutuspaikkojen siirtyminen kauemmaksi nuorten asuinpaikoista. Lukiot toimivat usein tiivissä yhteistyössä yläkoulujen kanssa ja lukion lakkauttaminen voi vaarantaa myös yläkoulun toiminnan. Valtion tulisi turvata harvaan asuttujen alueiden toisen asteen koulutustarjonnan säilyminen verkostoitumista, teknologian hyödyntämistä ja erikoistumista tukien.

Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen opinto-ohjauksen, oppilas- ja opiskelijahuollon riittävydestä on huolehdittava. Opintojen ohjauksen tulee kuulua yhteisesti koko oppilaitosyhteisölle ja jatkua koko opintojen ajan. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus olisi turvattu myös harvaan asutuilla seuduilla, eri oppilaitosten välisen yhteistyön kehittämällä samoin liikenneyhteyksien ja asuntolapalvelujen tulee olla tarpeiden mukaisia.

Yhteistyötä tulee lisätä joka taholla: koulutuksen järjestäjien kesken ja myös oppilaitosten ja työelämän välillä.

Oppilaitosten tulee luoda erilaisille oppijoille ja eri alueilla asuville nuorille joustavampia koulutusmalleja.

KOULUTA -järjestelmää on kehitettävä niin, että järjestelmään rakennetaan koulutuksen järjestäjien ajantasaisten tietojen tallennustilanteen seurantajärjestelmä.

Arviointiasetelma

Kriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/ hyvä palvelutaso
Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla lukiokoulutusta?	Enintään 10 km ja 30 km etäisyydellä lähimmästä lukion opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus maakunnittain.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla ammatillista koulutusta?	Enintään 10 km ja 30 km etäisyydellä lähimmästä ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus maakunnittain.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla ammatillista koulutusta vähintään kolmella eri koulutusalueella?	Niiden 16-vuotiaiden osuus, joille on tarjolla vähintään kolme ammatillisen koulutuksen koulutusala 10 km ja 30 km etäisyydellä maakunnittain.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
Määrällinen saavutettavuus	Kuinka moni yhteishaussa hakenut oli päättänyt perusopetuksen hakuvuonna ja kuinka moni ennen hakuvuotta ja kuinka moni näistä ryhmistä sai opiskelupaikan.	Yhteishaussa lukioon ja ammatilliseen koulutukseen hakeneiden ja sijoittuneiden määrät eriteltynä suoraan perusopetuksesta hakeviin ja aiemmin perusopetuksen päättäneisiin.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuoden tasolla tai parantunut
Alueelliset opiskelijavirrat	Kuinka suuret olivat määrältään alueelliset opiskelijavirrat toisen asteen koulutuksessa maakunnittain tarkasteltuna?	Omassa asuinmaakunnassa ja muualla aloittaneet uudet opiskelijat sekä muualta tulleet uudet opiskelijat maakunnittain lukio ja ammatillisessa koulutuksessa.	

Johdanto

Aluehallintoviraston tehtävänä oli arvioida toisen asteen koulutuksen alueellista saavutettavuutta. Arviointi koski nuorten lukiokoulutusta ja toisen asteen ammatillisiin perustutkintoihin johtavaa koulutusta. Arvioinnissa eivät olleet mukana ammatilliset erityisoppilaitokset.

Arviointiaineistona käytettiin Tilastokeskukselta hankittua ruututietokantaa, Opetushallituksen ylläpitämän Oppilaitostietokannan ja Wera-web -raportointipalvelun koulutustietoja sekä KOULUTA -järjestelmän yhteishakua koskevia raportteja. Maantieteellistä saavutettavuutta arvioitiin karttamenetelmällä, jossa kuvattiin, kuinka moni alueen 16-vuotiaista asui enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä ja kuinka moni enintään 30 kilometrin etäisyydellä lähimmästä lukion tai ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä. Karttamenetelmässä käytetty laskentatapa ottaa huomioon myös muussa maakunnassa tai läänissä kuin nuoren asuinalueella sijaitsevan koulutuksen. Lisäksi tarkasteltiin, kuinka monelle oli tarjolla ammatillista koulutusta vähintään kolmella eri koulutusalueella näillä samoilla etäisyyksillä. Tuloksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että matkat on mitattu suorina etäisyyksinä ja että maanteitse matkat ovat pitemmät. Julkinen liikenne ei harvaan asutuilla alueilla myöskään aina ole riittävää päivittäisiä opiskelumatkoja varten, yhteydet joko puuttuvat kokonaan tai ne ovat ajallisesti huonosti sopivia.

Arvioinnissa vuoden 2010 tuloksia verrattiin kahteen edelliseen vuoteen niin, että kaikkien vuosien tiedot noudattivat vuoden 2010 kuntarajoja. Laitoksissa asuvat henkilöt on sijoitettu ruututietokantaan laitoksen koordinaattien mukaan, mikäli ne ovat tiedossa. Nämä henkilöt ovat mukana saavutettavuuslaskelmissa, mutta ilman osoitetietoja olevat laitoksissa asuvat henkilöt eivät sisälly laskentaan, mikä aiheuttaa tilastoharhaa erityisesti suuremmissa kaupungeissa.

Alueellista saavutettavuutta arvioitiin tarkastelemalla kuinka suurelle osalle Länsi- ja Sisä-Suomen alueen 16-vuotiaista oli tarjolla lukiokoulutusta sekä ammatillista koulutusta vähintään yhdellä ja vähintään kolmella koulutusalueella 10 kilometrin ja 30 kilometrin etäisyydellä nuoren asuinpaikasta.

Vuonna 2010 Länsi- ja Sisä-Suomessa oli 105 nuorille tarkoitettua ammatillisen koulutuksen opetuspistettä ja 108 lukion opetuspistettä.

Hallinto- ja palvelurakennemuutosten vaikutusten seuranta

Tämän arviointikierroksen teemana oli arvioida hallinto- ja palvelurakenteiden muutosten vaikutusta peruspalvelujen saatavuuteen. Kunta- ja palvelurakennemuutos on selvästi vauhdittanut kuntien yhdistymisiä. Kunta- ja palvelurakennemuutosta ohjaavan lainsäädännön voimaantulon, vuoden 2007 jälkeen Länsi- ja Sisä-Suomen toteutui 25 kuntaliitosta, joiden seurauksena kuntien lukumäärä väheni 112:sta 87:een. Uudistuksella on ollut vaikutusta pienten kuntien vähenemiseen, mutta myös isompia kuntia on yhdistynyt.

Toisen asteen koulutuksen riittävää alueellisen ja määrällisen saavutettavuuden turvaamista ei ole määritelty minkään tahon tehtäväksi, mutta koulutuksen järjestäjien toimintaa ohjaavat monet säädökset. Toimintaa ohjaavat lukiolaki ja laki ammatillisesta koulutuksesta. Myös Suomen

perustuslaki säätelee koulutustoimintaa. Perustuslain (PL 731/1999) mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Valtioneuvoston hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2007–2012 mukaan koulutuspoliittisena lähtökohtana on, että koko peruskoulun ja lukion päättävälle ikäluokalle varataan mahdollisuus ammatillisesti suuntautuneen tai korkea-asteen koulutuksen suorittamiseen ja että koulutustarjonnan alueellista tasa-arvoa parannetaan.

Lukioiden keskinäistä verkostoitumista sekä ammatillisen koulutuksen ja lukioiden alueellista yhteistyötä tuetaan koulutuksen saavutettavuuden varmistamiseksi. Hallitusohjelmassa todetaan, että oppilaitosverkkoa tullaan sopeuttamaan väestökehitykseen nähden turvaamalla tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet koko maassa ja että jokaiselle perusopetuksen päättävälle turvataan koulutuspaikka. Tämän lisäksi otetaan huomioon lukiosta ammatilliseen koulutukseen siirtyvät, ilman ammatillista koulutusta jääneet nuoret sekä työelämästä tai muutoin koulutusjärjestelmän ulkopuolelta tulevat erityisesti ilman ammatillista koulutusta olevat aikuiset.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelaisissa on määritelty ammatillisen koulutuksen järjestämiseen vaadittava 50 000 asukkaan vähimmäispohjavaatimus. Puitelain edellyttämän väestötavoitteen muodostamiseen on lain perusteella aikaa vuoteen 2012 asti. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa ollaan rakenteellisesti uudistamassa ammattiopistostrategian mukaisesti muodostamalla ammatillisen koulutuksen järjestäjistä alueellisia tai muuten vahvoja ammattiopistoja. Tavoitteena on riittävän vahvan rakenteellisen taloudellisen perustan muodostaminen ammatillisen koulutuksen järjestämiselle alueilla ja eri alojen koulutuksessa sekä koulutuksen vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisääminen.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset tulevat näkymään pääsääntöisesti vasta pidemmällä aikavälillä. Vuosien 2007 - 2010 aikana ammatillisen ja lukio koulutuksen opetuspisteiden määrät eivät juurikaan ole muuttuneet.

Määrällistä saavutettavuutta arvioitiin tarkastelemalla hakuvuonna perusopetuksen päättäneiden ja aiemmin koulunsa päättäneiden hakeutumista ja pääsyä koulutukseen. Lisäksi tarkasteltiin maakuntaan tulevia ja sieltä lähteviä opiskelijavirtoja.

Lähitulevaisuuden näkymät

Länsi- ja Sisä-Suomessa kuntarakenteen uudistus jatkuu. Suunnitteilla on neljä suurta kuntaliitosta.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjäverkkoa muokkaavat niin kutsuttu ammattiopistostrategia sekä kunta- ja palvelurakennemuutos. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa on jo uudistettu rakenteellisesti suurimmassa osassa Länsi- ja Sisä-Suomen alueella. Ammatillisen koulutuksen pienten toimipisteiden yhdistäminen suuriin kasvukeskuksiin on tällä hetkellä, heikkenevien taloudellisten näkymien vuoksi, ajankohtainen ja jopa toteutumassa. Tämä tuo vielä enemmän eriarvoisuutta ammatillisen koulutuksen saavutettavuuteen 10 kilometrin säteellä.

Lukiokoulutuksen kehittämistä jatketaan esim. verkostoitumisella, oppimisympäristöjen kehittämällä ja opinto-ohjauksen vahvistamisella.

Lukiokoulutuksen saavutettavuus on hyvä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella lukioiden saavutettavuus 16-vuotiaille on pääsääntöisesti hyvä. Lukioiden saavutettavuudessa Pohjanmaan ja Keski-Suomen alueella lukio-opetuksen saavutettavuus oli selvästi heikompi 10 kilometrin etäisyydellä kuin Manner-Suomessa ja alueen muissa maakunnissa.

Taulukko 6.1.3.1.

Lukiokoulutuksen saavutettavuus enintään 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä alueittain vuosina 2008; 2009 ja 2010.

Maakunta Kuntayhtymä	Lukio 10			Lukio 30			16-vuotiaat		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Pirkanmaa	89,9	91,3	90,5	99,4	99,2	99,3	5 729	5 560	5 673
Keski-Suomi	78,2	77,6	77,4	98,8	98,9	98,7	3 463	3 324	3 373
Etelä- Pohjanmaa	79,3	79,5	80,2	99,4	99,8	99,7	2 645	2 565	2 546
Pohjanmaa	75,5	76,2	74,8	99,3	99,6	99,2	2 292	2 306	2 290
Keski-Pohjanmaa	80,0	84,0	85,3	99,3	99,3	99,3	936	946	920
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	82,5	83,3	83,0	99,2	99,3	99,2	15 065	14 701	14 802
Manner-Suomi	85,6	86,1	85,9	98,3	98,3	98,3	67 323	65 448	65 795

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus enintään 10 kilometrin etäisyydellä oli selvästi Manner-Suomea heikompi 30 kilometrin etäisyydellä saavutettavuus oli hieman parempi.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus on jokin verran heikompi kuin lukiokoulutuksen. Maakunnalliset erot ovat melko suuret 10 kilometrin etäisyydellä, 30 kilometrin etäisyydellä saavutettavuus on jo hyvä koko alueella.

Taulukko 6.1.3.2.

Ammatillisen koulutuksen opetuspisteestä enintään 10 kilometrin ja enintään 30 kilometrin etäisyydellä asuvien 16-vuotiaiden osuudet vuosina 2008; 2009 ja 2010.

Maakunta Kuntayhtymä	Ammatillinen 10			Ammatillinen 30			16-vuotiaat		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Pirkanmaa	83,7	84,5	83,1	99,2	99,1	99,0	5 729	5 560	5 673
Keski-Suomi	57,4	57,9	61,1	90,0	90,2	89,6	3 463	3 324	3 373
Etelä-Pohjanmaa	57,7	58,0	58,7	96,4	96,9	96,2	2 645	2 565	2 546
Pohjanmaa	65,4	66,0	62,2	99,0	99,2	96,4	2 292	2 306	2 290
Keski-Pohjanmaa	78,8	82,0	82,9	97,5	98,0	98,0	936	946	920
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	70,0	70,8	70,7	96,5	96,6	95,9	15 065	14 701	14 802
Manner-Suomi	77,3	77,9	77,5	95,8	95,8	95,7	67 323	65 448	65 795

Vähintään kolmen koulutusalan saavutettavuus 10 kilometrin etäisyydellä Manner-Suomea heikompi, mutta 30 kilometrin etäisyydellä lähes yhtä hyvä.

Valinnan mahdollisuuksia tarkasteltiin selvittämällä, kuinka monelle nuorelle on tarjolla ainakin kolmen eri ammatillisen koulutuksen vaihtoehtoa 10 kilometrin ja 30 kilometrin etäisyydellä. Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen alueella oli muita maakuntia heikoimmin saavutettavissa kolmen alan ammatillista koulutusta 10 kilometrin etäisyydellä verrattuna.

Taulukko 6.1.3.3.

Vähintään kolmen eri alan ammatillisen koulutuksen opetuspisteistä enintään 10 kilometrin ja enintään 30 kilometrin etäisyydellä asuvien 16-vuotiaiden osuudet vuosina 2008; 2009 ja 2010.

Maakunta Kuntayhtymä	Kolme alaa 10			Kolme alaa 30			16-vuotiaat		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Pirkanmaa	63,4	65,3	64,5	98,1	98,2	97,1	5 729	5 560	5 673
Keski-Suomi	48,9	49,8	50,0	83,0	83,5	83,0	3 463	3 324	3 373
Etelä-Pohjanmaa	46,7	48,0	48,3	91,5	93,1	93,2	2 645	2 565	2 546
Pohjanmaa	55,0	55,6	55,7	92,5	92,6	89,3	2 292	2 306	2 290
Keski-Pohjanmaa	48,3	54,2	52,1	82,8	86,2	67,8	936	946	920
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	54,9	56,5	56,3	91,7	92,3	90,2	15 065	14 701	14 802
Manner-Suomi	68,0	68,3	68,6	92,3	92,0	91,3	67 323	65 448	65 795

Lukioon hyväksytyjen määrä oli edelleen korkea – ammatillisen koulutuksen hakijoista puolet oli perusopetuksen aikaisemmin päättäneitä hakijoita

Lukiokoulutukseen hakeutuvista lähes kaikki ovat päättäneet samana vuonna perusopetuksen. Lukioon heistä valitaan suurin osa. Perusopetuksen päättäneiden ikäryhmästä 10,5 prosenttia jätti hakematta yhteishaussa tai eivät ottaneet koulutuspaikkaa vastaan.

Yhteishaun hakijoiden ja koulutukseen hyväksytyjen sekä koulutuspaikan vastaanottaneiden tiedot on saatu vuonna 2008 käyttöön otetusta KOULUTA -tietokannasta. Koulutuksen järjestäjät tallentavat itse opiskelupaikan vastaanottamista koskevat tiedot. Lukioiden osalta opiskelupaikan vastaanottaneita koskevat tiedot olivat niin puutteelliset, ettei tietoja voitu käyttää. Tästä syystä opiskelupaikan saaneiden mittarina lukioihin käytettiin hyväksytyjen määriä. Hyväksytyjen määrä nousi yli sadan prosentin, koska hyväksytyjä valittiin muiltakin kuin ensimmäiseltä hakutoiveelta, jota käytettiin mittarina, ettei hakijoita olisi laskettu useampaan kertaan eri hakutoiveilta. Ammatillisen koulutuksen osalta katsottiin, että opiskelupaikan vastaanottaneiden määriä voitiin pitää melko luetettavina.

Taulukko 6.1.3.4.

Yhteishaussa vuonna 2009 ja 2010 lukiokoulutukseen suoraan perusopetuksesta ja muualta hakeneet sekä koulutukseen hyväksytyt maakunnittain.

Hakijan kotimaakunta	Suoraan perusopetuksesta						Muualta						Perusopetuksen päättäneet	
	Ensisijaiset hakijat		Hyväksytyt		Hyväksytyjen osuus hakijoista		Ensisijaiset hakijat		Hyväksytyt		Hyväksytyjen osuus hakijoista			
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010		
Pirkanmaa	2 770	2 723	2 630	2 623	94,9	96,3	70	85	32	49	45,7	57,6	5 560	5 673
Keski-Suomi	1 530	1 438	1 490	1 406	97,4	97,8	34	31	24	28	70,6	90,3	3 324	3 373
Etelä-Pohjanmaa	1 169	1 137	1 206	1 151	103,2	101,2	12	14	9	21	75,0	150,0	2 565	2 546
Pohjanmaa	1 100	1 048	1 074	1 052	97,6	100,4	25	22	23	15	92,0	68,2	2 306	2 290
Keski-Pohjanmaa	385	360	408	382	106,0	106,1	8	7	5	10	62,5	142,9	946	920
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	6 954	6 706	6 808	6 614	97,9	98,6	149	159	93	123	62,4	77,4	14 701	14 802
Manner-Suomi	32 531	32 331	32 031	31 910	98,5	98,7	684	776	530	587	77,5	75,6	65 933	66 610

Vuonna 2010 Länsi- ja Sisä-Suomessa peruskoulunsa päätti 14.802 nuorta. Peruskoulun päättäneiden määrä kasvoi hieman. Eniten perusopetuksen päättäneiden määrä kasvoi Keski-Suomessa.

Taulukko 6.1.3.5.

Yhteishaussa vuonna 2009 ja 2010 ammatilliseen koulutukseen suoraan perusopetuksesta ja muualta hakeneet sekä paikan vastaanottaneet Länsi- ja Sisä-suomen alueella maakunnittain.

Hakijan kotimaakunta	Suoraan perusopetuksesta						Muualta						Perusopetuksen päättäneet	
	Ensisijaiset hakijat		Paikan vastaanottaneet		Vastaanottaneiden osuus hakijoista		Ensisijaiset hakijat		Paikan vastaanottaneet		Vastaanottaneiden osuus hakijoista			
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Pirkanmaa	2 885	2 928	2 496	2 447	86,5	83,6	2 750	3 476	1 229	1 417	44,7	40,8	5 560	5 673
Keski-Suomi	1 765	1 967	1 540	1 703	87,3	86,6	1 879	1 935	1 018	911	54,2	47,1	3 324	3 373
Etelä-Pohjanmaa	1 438	1 436	1 291	1 244	89,8	86,6	1 012	1 268	546	645	54,0	50,9	2 565	2 546
Pohjanmaa	1 178	1 182	1 065	1 011	90,4	85,5	590	808	287	353	48,6	43,7	2 306	2 290
Keski-Pohjanmaa	605	539	504	439	83,3	81,4	372	443	170	196	45,7	44,2	946	920
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	7 871	8 052	6 896	6 874	87,6	85,4	6 603	7 930	3 250	3 522	49,2	44,4	14 701	14 802
Manner-Suomi	33 155	33 382	28 022	27 676	84,5	82,9	31 298	37 275	15 109	16 339	48,3	43,8	65 933	66 610

Länsi- ja Sisä-Suomen maakunnissa on ammatillisen koulutuksen saavutettavuus hieman laskenut. Perusopetuksen päättäneistä yli 54 prosenttia haki ammatilliseen koulutukseen. Hakijamäärä on kasvanut vuodesta 2009 jonkin verran.

Alueelliset opiskelijavirrat toisen asteen koulutuksessa maakunnittain tarkasteltuna

Lukiokoulutukseen jäädään ammatillista koulutusta useammin omaan maakuntaan. Lähes kaikki uudet lukio-opiskelijat ovat edellisvuonna asuneet samassa maakunnassa. Toiseen maakuntaan siirtyy vain vähän opiskelijoita. Eniten opiskelijoita menettää Etelä-Pohjanmaa, 22 henkeä. Vastaavasti eniten uusia lukio-opiskelijoita ottaa vastaan Pirkanmaa, 87 henkeä.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijoiden liikkuvuus on suurempaa. Ammattikoulutusta ei ole tarjolla lähes joka kunnassa kuten lukiokoulutusta. Myöskään kaikkia aloja ei ole kaikkialla tarjolla.

Taulukko 6.1.3.6. Alueelliset hakijavirrat maakunnittain vuonna 2010.

Koulutuksen sijaintimaakunta	Ammatillinen koulutus					Lukiokoulutus				
	Aloittaneet yhteensä	Samasta maakunnasta tulleet	Muualta tulleet	Muualle menneet	Nettovirta	Aloittaneet yhteensä	Samasta maakunnasta tulleet	Muualta tulleet	Muualle menneet	Nettovirta
Pirkanmaa	3 728	3 209	519	474	45	2 383	2 265	118	31	87
Keski-Suomi	2 463	2 126	337	352	-15	1 321	1 265	56	50	6
Etelä-Pohjanmaa	1 832	1 575	257	212	45	1 121	1 082	39	61	-22
Pohjanmaa	1 306	1 148	158	179	-21	1 051	1 025	26	25	1
Keski-Pohjanmaa	799	560	239	106	133	350	311	39	43	-4

ARVIOINTIRYHMÄ

Suunnittelija Liisa Leino (teemavastaava), peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue
 Opetustoimen ylitarkastaja Pentti Nikkinen, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

TIETOLÄHTEET

Opetushallitus KOULUTA -tilastoraportit

Opetushallitus WERA -Web -raportointitietokannat

Aluehallintoviraston ammatillisen oppilaitosten ja lukioiden opetuspisteiden sijaintitiedot

Tilastokeskus koulutustilastot.

Tilastokeskus ruututietokanta (31.12.2009)

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, Valtiovarainministeriö, Marraskuu 2009

Paras ammatillisessa koulutuksessa. Tiedote. Kuntaliitto 19.3.2009.<http://www.kunnat.net>

Toiminta- ja taloussuunnitelma 2012 - 2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2011:1

Osaava ja luova Suomi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2010:15

6.1.4. Den regionala tillgången till svenskspråkig utbildning på andra stadiet

Slutsatser

Tillgängligheten till andra stadiets utbildning för svenskspråkiga ungdomar år 2010 är nationellt sett relativt oförändrad jämfört med året innan. Den genomsnittliga gymnasietillgängligheten i Svenskfinland stod sig helt oförändrad, medan tillgängligheten till grundläggande yrkesutbildning och tillgängligheten till minst tre yrkesutbildningsområden nära hemmet har försämrats. Genomsnittet hade dock inte förbättrats på en enda punkt.

Den regionala variationen är fortsättningsvis hög på svenskt håll och i snitt är tillgängligheten till andra stadiets utbildning svagare än för landets 16-åringar i genomsnitt. Avståndsmässigt är gymnasieutbildning mera tillgänglig än grundläggande yrkesutbildning. I Svenskfinland är avståndet till minst tre yrkesutbildningsalternativ svagt på radien 10 km, men läget relativt bra med ett gränsvärde på 30 km.

Tillgängligheten till gymnasium är oförändrad i Österbotten och i Mellersta Österbotten, såväl på radien 10 km, 30 km som över 30 km. Tillgängligheten i Mellersta Österbotten är jämförelsevis mycket god. Tillgängligheten till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning försämrades marginellt i Österbotten, medan tillgängligheten försämrades dramatiskt i Mellersta Österbotten. Orsaken i det senare fallet är att den svenska utbildningen vid Karleby handelsinstitut upphörde. Tillgången till tre yrkesutbildningsalternativ försämrades en aning i Österbotten. I Mellersta Österbotten är tillgången till tre yrkesutbildningsalternativ jämförelsevis låg.

År 2010 nåddes målsättningen på basservicenivån inom gymnasieutbildning i Österbotten och i Mellersta Österbotten, medan tillgängligheten till grundläggande yrkesutbildning i dessa två landskap inte nådde upp till målsättningen.

Förändringarna i procenttalen behöver ändå relateras till elevunderlaget, som i flera landskap, även i Mellersta Österbotten, är förhållandevis litet och där enskilda elevers geografiska läge samt förändringar i åldersklassens storlek drastiskt kan påverka procenttalet.

Under de senaste åren har ägarstrukturerna förändrats bland utbildningsanordnarna för svensk grundläggande yrkesutbildning, delvis som en följd av kommun- och servicestrukturreformen (KSSR-projektet).

Indikatorer med kilometer lämpar sig inte väl som enda mätning av tillgänglighet för svenskspråkig utbildning med tanke på den geografiska spridning som finns bland svenskspråkig befolkning. För geografiska utmaningar har den svenskspråkiga utbildningen fördelaktigt redan utvecklat alternativa undervisningsformer, men indikatorer som mäter tillgängligheten av t.ex. distanspedagogik och e-lärande saknas.

Åtgärdsförslag

I Österbotten behöver uppmärksamhet fästas vid att bibehålla gymnasietillgängligheten på minst nuvarande nivå, eftersom den är jämförelsevis i lägre laget om än oförändrad från tidigare. Särskild uppmärksamhet behöver fästas vid andra stadiets svenskspråkiga yrkesutbildning i Mellersta Österbotten, då tillgängligheten tydligt försämrats här.

Det finns skäl att iaktta vilka effekter KSSR-projektet har på utbildningsnätet framöver. Därtill behöver man i viss mån sträva till att fortsättningsvis ha varierande ägarstrukturer bland utbildningsanordnarna.

De statistiska uppgifterna om det svenska bildningsväsendet behöver synliggöras mera i KSSR-sammanhang och förutsättningarna för svenskspråkig utbildning behöver beaktas med större känslighet än hittills och beaktas parallellt med det finska.

Mera verktyg behövs för att synliggöra, utvärdera och utveckla ordinarie utbildningsverksamhet från centralförvaltningens håll på ett sätt som är välkoordinerat och som överbryggat förvaltningens gränser.

Kriterier och indikatorer för utvärdering av olika former av distanspedagogik och e-lärande behövs. Den undervisande personalens IT-kunskaper och IT-beredskap kräver en satsning liksom specialundervisning på andra stadiet. Därtill behöver framför allt inom yrkesutbildningen effekterna av integrerade undervisningsgrupper ytterligare följas upp.

Sammanställning av utvärderingsuppdraget

Kriterier	Frågeställningar	Indikatorer	Mål för servicenivån
Utbildningens regionala tillgänglighet	På vilket avstånd har svenskspråkiga 16-åringar tillgång till gymnasieutbildning respektive grundläggande yrkesutbildning?	Andelen svenskspråkiga 16-åringar som har tillgång till gymnasium eller en enhet med grundläggande yrkesutbildning på högst 10 respektive 30 kilometers avstånd.	Tillgängligheten är på samma nivå som föregående år eller har förbättrats.
	På vilket avstånd har svenskspråkiga 16-åringar tillgång till grundläggande yrkesutbildning inom minst tre utbildningsområden?	Andelen svenskspråkiga 16-åringar som har tillgång till grundläggande yrkesutbildning inom minst tre utbildningsområden på högst 10 respektive 30 kilometers avstånd.	Tillgängligheten är på samma nivå som föregående år eller har förbättrats.

Inledning

Regionförvaltningsverkets svenskspråkiga serviceenhet för undervisningsväsendet (i forts. svenska enheten) har i uppdrag att utvärdera hur väl basservicen fungerar på den svenska bildningens område. Tillgången till grundläggande utbildning, till andra stadiets utbildning och till bibliotekstjänster utvärderas skilt. Utvärderingen är en lagstadgad uppgift och temat samt kriterierna

för utvärderingen fastslås årligen av finansministeriet. Andra stadiets utbildning utvärderades år 2010, liksom året innan, för sin geografiska tillgänglighet där skolbyggnadens placering jämfördes med var landets svenskspråkiga 16-åringar var bosatta. Mätning gjordes på en radie av 10 respektive 30 kilometer och sträckorna räknades fågelvägen. För att få en bild av utbudet och valmöjligheterna iakttog man dessutom avståndet till tre olika yrkesutbildningsområden på andra stadiet. Målsättningen är att tillgängligheten har hållits på samma nivå eller har förbättrats jämfört med året innan.

I utvärderingen av andra stadiets utbildning beaktades gymnasier och den grundläggande yrkesutbildningen för ungdomar, dock inte specialyrkesläroanstalterna. Utvärderingen över den svenska utbildningen på andra stadiet gjordes landskapsvis, eftersom län inte längre är aktuella och en kommunjämförelse inte är ändamålsenlig med tanke på det geografiskt varierande svenska befolkningsunderlaget i landet. Vi valde att särskilja de fem landskapen med ett förhållandevis stort antal svenskspråkiga 16-åringar, Nyland, Östra Nyland, Egentliga Finland, Österbotten och Mellersta Österbotten, och sedan sammanföra övriga regioner i en gemensam kategori Övriga landskap. Åland ingick inte i utvärderingen. De svenska siffrorna jämförs i vissa hänseenden med motsvarande siffra för hela åldersklassen. Uppgifterna om antalet 16-åringar och avstånden till utbildningsenheter har hämtats från Statistikcentralen och sammanställts gemensamt av regionförvaltningsverken. Förändringarna i det svenska skolnätet har utretts och sammanställts av svenska enheten.

Det svenska skolnätet på andra stadiet bestod år 2010 av 35 gymnasier, nio yrkesläroanstalter, tre folkhögskolor och ett idrottsinstitut, se Tabell 6.1.4.1. Här har endast enheter med utbildning för ungdomar beaktats, inte vuxenutbildningen. Gymnasienätet är oförändrat sedan åtminstone 2006. Däremot har flera förändringar skett i yrkesutbildningsnätet. År 2006 fanns 16 yrkesläroanstalter och sex folkhögskolor som gav svenskspråkig yrkesinriktad grundutbildning. Fyra år senare hade antalet nästan halverats i båda fallen, från 16 till nio och från sex till tre. År 2010 minskade antalet utbildningsanordnare inom yrkesutbildningen från 11 till nio då den svenska utbildningen vid Karleby handelsinstitut upphörde och Åbolands yrkesinstitut uppgick i Axxell. En ytterligare förändring är att Yrkesakademins utbildningsenhet inom social- och hälsovårdsbranschen flyttat från Kristinestad till Närpes, men utbildningen finns alltså fortsättningsvis. Inom yrkesutbildningen har således antalet huvudmän klart minskat, men de tidigare läroanstalterna har vanligen ombildats till utbildningsenheter och såtillvida har inverkan på tillgängligheten hittills varit liten. År 2010 fanns totalt 27 utbildningsenheter inom yrkesutbildningen, jämfört med 30 året innan.

Tabell 6.1.4.1. Antalet och spridningen av svenskspråkiga gymnasier och anordnare av yrkesinriktad grundutbildning för ungdomar år 2010

9 Yrkesläroanstalter	Enheter	35 Gymnasier	Antal
Axxell	9	Nyland	13
Borgå handelsläroverk	1	Östra Nyland	3
Finlands fiskeri- och miljöinstitut	1	Egentliga Finland	3
Optima	4	Österbotten	11
Vasa yrkesinstitut	1	Mellersta Österbotten	1
Yrkesakademien i Österbotten (YA)	6	Övriga landskap	4
Yrkesinstitutet Practicum	2	(Björneborg, Kotka, Tammerfors	
Åbo yrkesinstitut	1	Uleåborg)	
Östra Nylands yrkesinstitut Inveon	2		
	27		
3 Folkhögskolor		1 Idrottsinstitut	
Fria Kristliga Folkhögskolan		Solvalla idrottsinstitut	
Kristliga folkhögskolan i Nykarleby			
Norrvalla folkhögskola			

Uppföljning av kommun- och servicestrukturreformen

Årets tema i basserviceutvärderingen är uppföljning av effekterna av den pågående kommun- och servicestrukturreformen, det s.k. KSSR-projektet, som pågår 2005–2012. Reformens syfte är att förstärka kommunernas beredskap att sköta de uppgifter som åligger dem, att utveckla sättet att producera och organisera servicen i kommunerna och att stärka kommunernas ekonomiska förutsättningar. Reformen söker nya samarbets- och fusionsmodeller mellan kommuner. Finansministeriets publikation Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen från november 2009 presenterar en sammanställningen av reformens läge. I Österbotten har utredningar och en omfattande rapport kring reformen gjorts som beslutsunderlag i regionen. Materialet finns samlat på Vasa stads webbplats www.vasa.fi under ”Stadsutveckling”. Kjell Herberts och Johan Häggmans separatutredningar samt Anita Niemi-Ilahtis och Siv Sandbergs slutrapport Kommun- och servicestrukturen i Vasaregionen 2025 (2009) är centrala källor i diskussionen om KSSR-projektet i Österbotten överlag och kan vara underlag för en diskussion om svenskspråkig utbildning i regionen.

I en rapport över KSSR-projektets språkliga konsekvenser konstaterar Berg m.fl. (2010: 43) att ramlagen för kommun- och servicestrukturreformen (169/2007) beaktar rådande språkförhållanden, men att alla krav på större volym för den offentliga verksamheten är utmanande. Det är de i synnerhet för minoriteter. Enligt 5 § i ramlagen krävs ett befolkningsunderlag på 50.000 för att erhålla tillstånd för anordnande av grundläggande yrkesutbildning. Det är dock möjligt att ta avsteg från kravet om det är nödvändigt för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter eller om det är nödvändigt för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur. Därtill utgör skärgård och långa avstånd godtagbara grunder för avvikelser. Jämfört med lagen om yrkesutbildning (630/1998) som nämner utbildningsbehov som grund för beviljning av

tillstånd, är nu villkoren för ordnande av yrkesutbildning mer specificerade genom att befolkningsunderlaget beaktas som behovskriterium. Att villkoren för svenskspråkiga i lag formuleras som undantag, inte som norm, är försvagande praktik. Den svenska skolan är inte ett normbrott, utan norm för en betydande del av befolkningen.

Det som å sin sida är påfallande i statsrådets redogörelse är att den svenska utbildningen inte behandlas och omskrivs som en egen helhet parallellt med den finska. Den statistik som hänvisas till berör det finska bildningsväsendet. Det har påpekats i tidigare basserviceutvärderingar (t.ex. utvärderingen över år 2005) och påpekats igen, att det är helt avgörande att presentera uppgifter som berör det svenska bildningsväsendet parallellt med det finska. Uppläggnings och statistikpresentationer i redogörelser behöver följa en sådan princip.

Vilken effekt kan reformen tänkas ha på andra stadiets svenska utbildning? Det svenska yrkesutbildningsnätet drivs numera till lika delar av samkommuner och aktiebolag och ytterligare finns några stiftelser och föreningar bland huvudmännen. Enligt Berg m.fl. (2010: 38–43) kan man skönja olika regionala preferenser för valet av huvudman för andra stadiets utbildning: samkommunalt i Österbotten, privat i Västra Nyland och Åboland, medan Östra Nyland inte förändrat ägarstrukturerna, men gjort omfattande interna omstruktureringar. Då beslutsfattandet förverkligas på olika sätt i privata och kommunala strukturer med följder för verksamhetens riktning och stabilitet, anser Regionförvaltningsverket att man även i fortsättningen torde sträva till att det finns variation i ägarstrukturerna bland de som driver andra stadiets svenska yrkesutbildning. I Österbotten har KSSR-projektet för andra stadiets yrkesutbildnings del föranlett fusionen av samkommunen Vocana och Korsnäs kurscentrals verksamhet i Svenska Österbottens förbund för utbildning och kultur (SÖFUK). Tillsammans med tidigare Svenska yrkesinstitutet bildar de sedan 1.1.2009 Yrkesakademien i Österbotten inom ramen för SÖFUK (se Niemi-Iilahti & Sandberg 2009: 5, 38)

Det finns också skäl att följa upp hur KSSR-projektet kan inverka på gymnasienätet; i det här skedet går det inte att bedöma om riskerna för indragning eller sammanslagning ökar, men den här aspekten bör iaktas med särskild noggrannhet framöver.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är viktigt att man i den fortsatta beredningen av KSSR-projektet fäster större uppmärksamhet vid det svenska utbildningsfältet, synligt lyfter fram dess förutsättningar och med en större känslighet hörsammar den svenskspråkiga befolkningens utbildningsbehov.

Framtidsutsikter

KSSR-projektet talar för att urbaniseringen fortsätter som en stark trend och trycket på tillväxtcentra fortsätter och kan även uppmuntras strukturellt, för det finns konkurrensfördelar med områden med stor produktionsberedskap, mycket arbetsplatser och mångsidiga utbildningsmöjligheter. Samtidigt kan skönjas en helt motsatt strävan mot en mera lokal och ekologisk livsstil och eventuellt ett lugnare levnadstempo. Styrningen av utbildningens innehåll och tillgänglighet berörs av dylika trender och behöver beaktas.

Polerna individualism och kollektivism är aktuella: å ena sidan syns efterfrågan växa på individualiserad och personlig betjäning, å andra sidan har ett slags nykollektivism uppstått genom de s.k. sociala medierna. Inom utbildningssektorn tar sig dessa trender uttryck som satsningar på personlig studievägledning och individuella studieplaner såväl som i utnyttjandet av de nya medierna som nya studiegemenskaper och kunskapskällor. En bättre koordinerad och samordnad kvalitetsuppföljning på dessa inslag i utbildningen behövs från förvaltningens håll.

Omvärldsanalys, framtidsforskning och prognostisering utgör en allt viktigare del av utbildningsplanering. Men det behövs mod, goda metoder och klarsynthet för att skilja på trend och faktiskt behov. Exempelvis erbjuds mycket medieutbildning, trots att de faktiska arbetsplatserna inom media inte i samma grad ökat på fältet (se UKM:s publikation 2011:16 och Kivinen 2011).

Ett behov man kan urskilja är att den undervisande personalens IT-kunskaper och IT-beredskap kräver en större satsning än hittills, i synnerhet med tanke på de aviserade möjligheterna att avlägga examensprov elektroniskt (se t.ex. "Gymnasiebetänkandet" 2010:14). Behovet finns dock på hela andra stadiet. Ytterligare behöver specialundervisningen utvecklas på andra stadiet. I dagsläget finns inte alltid metodik för att bemöta särbehov hos studerande på andra stadiet, inte heller har personalen alltid den behörighet eller information som behövs. Gruppernas storlekar och sammansättning behöver följas upp mera intensivt än hittills; frågan om integrerade eller differentierade undervisningsgrupper är alltid delikat, men är helt avgörande för den kunskap som kan generas i klassrumsundervisning. Ifall integrerad undervisning uppmuntras behövs fortbildning av personalen och ekonomiska resurser i större utsträckning än hittills.

Tillräcklig uppmärksamhet behöver fästas vid den ordinarie verksamheten hos utbildningsanordnarna. Innovations- och utvecklingsarbetet inom utbildningssektorn, såsom inom många andra branscher, sker i dag i hög grad genom projektmedel. Uppföljningen och utvärderingen av projektverksamheten är i regel intensiv. Men projekten engagerar sällan alla eller ens många personer ur den egna organisationen. Därmed behövs mera verktyg för att synliggöra, utvärdera och utveckla även ordinarie utbildningsverksamhet från förvaltningens håll. Implementeringen av projektkunskap, såsom ofta efterlyses, kan även sakna verkliga incitament och resurser, om den inte uppmärksammas mer systematiskt av skolledningen samt från myndighetshåll. Slutligen efterlyses tydliga kriterier för utvärdering och uppföljning av distanspedagogik och e-lärande. Att basserviceutvärderingen ofta fokuserar på geografiska avstånd utvärderar inte hela tillgängligheten, eftersom flera utbildningsanordnare på andra stadiet under en längre tid redan erbjudit avancerade möjligheter till inläring genom olika elektroniska plattformar och nätverk. Sådan utbildning behöver också kvalitetsutvärderas systematiskt.

[Tillgången till svenskspråkig gymnasieutbildning](#)

Tillgängligheten till gymnasium är oförändrad i Österbotten och i Mellersta Österbotten. Tillgängligheten i Mellersta Österbotten är jämförelsevis mycket god.

Tabell 6.1.4.2. Andelen (%) svenskspråkiga 16-åringar, som åren 2009–2010 bodde högst 10 km respektive 30 km från ett svenskspråkigt gymnasium

	16-åringar som bor högst 10 km från ett gymnasium		16-åringar som bor högst 30 km från ett gymnasium		16-åringar som bor över 30 km från ett gymnasium		Antal 16-åringar	
	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010
Nyland	85,6	87,1	98,5	98,4	1,5	1,6	1 311	1 298
Östra Nyland	69,1	73,6	99,8	99,5	0,2	0,5	405	409
Egentliga Finland	72,5	65,8	90,8	92,7	9,2	7,3	295	316
Österbotten	63,6	63,2	97,4	97,4	2,6	2,6	1 257	1 261
Mellersta Österbotten	88,6	90,4	98,9	98,9	1,1	1,1	88	94
Övriga landskap	41,3	37,4	54,7	53,5	45,3	46,5	75	99
Hela landet svenskspr	73,6	73,6	96,6	96,4	3,4	3,6	3 431	3 477
Hela landet fi+sve	86,1	85,9	98,3	98,3	1,7	1,7	65 448	65 795

Sammanlagt fanns 3 477 svenskspråkiga 16-åringar i landet år 2010, vilket utgör 5,3 procent av hela årsklassen 16-åringar i landet. Årsklassen blev större från 2009 till 2010. I hela landet ökade antalet svenskspråkiga 16-åringar med 46 på ett år, i Österbotten ökade antalet med fyra och i Mellersta Österbotten med sex. Antalet svenskspråkiga 16-åringar är störst i landskapen Nyland och Österbotten, med knappt 1 300 i vardera.

År 2010 bodde 73,6 procent av landets svenskspråkiga 16-åringar inom 10 km från närmaste gymnasium. Läget var helt oförändrat jämfört med föregående år och har varit på samma nivå de senaste åren. Det är ändå sämre än för 16-åringar överlag, 86 procent, där bättre gymnasietillgänglighet bland finskspråkiga höjer på det gemensamma procenttalet. Såsom på finskt håll, finns även på svenska stora skillnader i gymnasietillgänglighet mellan landskapen. I hela landet bor ändå i snitt över 95 procent av de svenskspråkiga ungdomarna inom 30 km från gymnasium, även om sträckan till närmaste svenskt gymnasium är längre i skärgårdsområdena i Egentliga Finland och på språköarna i kategorin Övriga landskap. År 2010 bodde i Österbotten 63,2 procent av de svenskspråkiga inom 10 km från närmaste gymnasium, 97,4 procent inom 30 km från närmaste gymnasium och 2,6 procent över 30 km från närmaste gymnasium. Motsvarande procenttal för Mellersta Österbotten var 90,4 och 98,9 samt 1,1 – vilket utgör det bästa resultatet i Svenskfinland. För Österbottens och för Mellersta Österbottens del var tillgängligheten år 2010 snarare oförändrad jämfört med året innan, dock med en liten förbättring i Mellersta Österbotten i mätningen med 10 kilometers radie. Ändringarna procentuellt sett behöver ändå ses i relation till elevunderlaget, som för mätningar av det här slaget i några landskap, även i Mellersta Österbotten, är relativt litet och där enskilda elevers geografiska läge samt förändringar i åldersklassens storlek drastiskt påverkar procenttalet.

Tillgången till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning

I Österbotten försämrades tillgängligheten marginellt, medan tillgängligheten försämrades dramatiskt i Mellersta Österbotten.

Tabell 6.1.4.3. Andelen (%) svenskspråkiga 16-åringar, som åren 2009–2010 bodde högst 10 km respektive 30 km från en yrkesutbildningsenhet med svenskspråkig utbildning

	16-åringar som bor högst 10 km från en yrkesutbildningsenhet		16-åringar som bor högst 30 km från en yrkesutbildningsenhet		16-åringar som bor över 30 km från en yrkesutbildningsenhet		Antal 16-åringar	
	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010
Nyland	70,2	72,7	96,1	95,0	3,9	5,0	1 311	1 298
Östra Nyland	51,4	59,4	99,8	99,5	0,2	0,5	405	409
Egentliga Finland	72,2	64,2	90,8	92,4	9,2	7,6	295	316
Österbotten	61,7	58,5	97,7	94,8	2,3	5,2	1 257	1 261
Mellersta Österbotten	87,5	0,0	98,9	76,6	1,1	23,4	88	94
Övriga landskap	0,0	0,0	6,7	5,1	93,3	94,9	75	99
Hela landet svenskspr.	63,9	61,2	94,8	92,2	5,2	7,8	3 431	3 477
Hela landet fi+sve	77,9	77,5	95,8	95,7	4,2	4,3	65 448	65 795

År 2010 hade 77,5 procent av landets 16-åringar tillgång till grundläggande yrkesutbildning inom 10 km från sitt hem, medan talet för de svenskspråkiga 16-åringarna var 61,2 procent. I snitt bor över 90 procent av de svenskspråkiga 16-åringarna inom en 30 kilometers radie från närmaste yrkesutbildningsanordnare, dock inte längre i Mellersta Österbotten och inte heller på språköarna. Läget i Österbotten försämrades en aning på samtliga punkter, dvs. med radierna 10 km, 30 km och över 30 km, medan läget i Mellersta Österbotten försämrades dramatiskt. Resultatet i landskapet Österbotten ligger ungefär på genomsnittet för de svenskspråkiga och är ungefär på samma nivå som i Egentliga Finland och i Östra Nyland, alltså omkring 60 procent vad gäller radien 10 km. I Mellersta Österbotten skedde dock en dramatisk försämring, från 87,5 procent till 0 procent i fråga om tillgången till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning. Orsaken är att den svenska utbildningen vid Karleby handelsinstitut upphörde. Därmed ökade också antalet unga som har 30 km eller mer till närmaste grundläggande yrkesutbildning. I nuläget bor 77 procent 30 km från yrkesutbildning, jämfört med sånär 100 procent året innan och 23 procent har över 30 km till yrkesutbildning jämfört med 1 procent året innan. Resultatet ligger klart under genomsnittet för hela landet och även under Svenskfinlands genomsnitt. Jämfört med att gymnasietillgängligheten i samma landskap hör till Svenskfinlands bästa, är skillnaderna i tillgängligheten till olika delar av andra stadiets utbildning därmed stor i Mellersta Österbotten.

Tillgången till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning inom tre olika utbildningsområden

Med samtliga radier mätt är läget i Svenskfinland en aning sämre än året innan, även i Österbotten. I Mellersta Österbotten har tillgången till alternativ lite förbättrats, även om den jämförelsevis är låg.

Tabell 6.1.4.4. Andelen (%) svenskspråkiga 16-åringar, som åren 2009–2010 hade tillgång till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning inom minst tre utbildningsområden högst 10 km respektive 30 km från hemmet

	16-åringar med tillgång till yrkesutbildning inom minst tre utb.områden högst 10 km från hemmet		16-åringar med tillgång till yrkesutbildning inom minst tre utb.områden högst 30 km från hemmet		16-åringar med tillgång till yrkesutbildning inom minst tre utb.områden över 30 km från hemmet		Antal 16-åringar	
	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010	År 2009	År 2010
Nyland	43,2	39,6	95,4	94,1	4,6	5,9	1 311	1 298
Östra Nyland	37,3	45,0	84,0	85,6	16,0	14,4	405	409
Egentliga Finland	63,1	58,5	82,0	78,2	18,0	21,8	295	316
Österbotten	46,0	44,6	88,8	87,5	11,2	12,5	1 257	1 261
Mellersta Österbotten	0,0	0,0	70,5	73,4	29,5	26,6	88	94
Övriga landskap	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	75	99
Hela landet svenskspr	43,2	41,6	87,7	86,1	12,3	13,9	3 431	3 477
Hela landet fi+sve	68,3	68,6	92,0	91,3	8,0	8,7	65 448	65 795

I Svenskfinland har närmare 90 procent tre yrkesutbildningsalternativ inom 30 km från sitt hem. På ett 10 kilometers avstånd är det sämre. År 2010 hade 42 procent av landets svenskspråkiga att välja mellan minst tre yrkesutbildningsområden 10 km från hemmet. Över 30 km till tre alternativ hade 14 procent av de svenskspråkiga unga. Läget hade dock försämrats på samtliga punkter för de svenskspråkigas del genomsnittligt sett. I Österbotten skedde en liten försämring på ett år i alla tre mätningar, dvs. med radien 10 km, 30 km och över 30 km, men resultatet ligger ändå en aning över Svenskfinlands genomsnitt. I Mellersta Österbotten finns inte tre yrkesutbildningsalternativ på 10 kilometers avstånd, medan 73 procent har alternativ inom 30 km. Läget förbättrades i mätningarna 30 km och över 30 km i Mellersta Österbotten, även om resultatet ligger klart under Svenskfinlands genomsnitt.

UTVÄRDERINGSGRUPP

Överinspektör för bildningsväsendet Disa Widell, svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet

Avdelningssekreterare Elisabeth Engman, svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet

KÄLLOR

Gymnasielagen (629/1998)

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007)

Lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009)

Lagen om regionförvaltningsverken (896/2009)

Lagen om yrkesutbildning (630/1998)

- Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2009. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Valtiovarainministeriö 26/2010
- Berg, Karoline, Johan Meriluoto, Siv Sandberg & Stefan Sjöblom (2010) Försiktighet och förändring på egna villkor. Kommun- och servicestrukturreformens första skede i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna. Publikationer av projektet om förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (SpråKon), Utvärderingsprogrammet ARTTU: Undersökningar nr 11.
- För en balanserad sysselsättningsutveckling 2025. Förslag till målsättningar för utbildningsutbudet 2016. Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2011:16.
- Herberts, Kjell (2009) Vasaregionens KSSR-projekt: Språkliga konsekvenser av nya kommunstrukturer. Vasa, Åbo Akademi. Separatutredning publicerad på www.vasa.fi, hämtad 12.4.2011.
- Häggman, Johan (2009) Specialutredning som underlag för eventuella kommunsammanslagningar i Vasaregionen. Separatutredning publicerad på www.vasa.fi, hämtad 12.4.2011.
- Kivinen, Lauri, Yles vd: För många utbildas för mediebranschen, Vasabladet 27.1.2011, <http://www.vasabladet.fi/Story/?linkid=141481>, hämtat 15.2.2011.
- Lukiokoulutuksen kehittämisen toimenpide-ehdotouksia valmistelevan työryhmän muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:14. ("Gymnasiebetänkandet")
- Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2005. Lääninhallitusten suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Sisäasiainministeriö 7/2006
- Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2006. Lääninhallitusten suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Sisäasiainministeriö 31/2007
- Niemi-Iilahti, Anita & Siv Sandberg (2009) Kommun- och servicestrukturen i Vasaregionen 2025. Slutrapport publicerad på www.vasa.fi, hämtad 12.4.2011.
- Statistikcentralen. Befolkningsstatistik
- Statistikcentralen. Utbildningsstatistik
- Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen, Finansministeriet 2009

6.2. Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi

6.2.1. Kirjastotoimi

6.2.1. Maakuntakirjastotoiminta osana kirjastotoimen kehittämistä

Johtopäätökset

- Maakuntakirjastoasetuksen mukaisten tehtävien toteutuminen Länsi- ja Sisä-Suomen alueella vaihtelee maakunnittain. Alueen kunnankirjastot arvioivat maakuntakirjastojen onnistuneen tehtävissään pääosin hyvin.
- Kirjastoasetuksessa määritellyt maakuntakirjastojen tehtävät kaipaavat ajantasaistamista ja uudelleen arviointia. Maakuntakirjastojen rinnalle alueellisiksi kehittäjiksi ovat nousseet kirjastojen yhteistyökimpat, jotka tekevät osittain samoja tehtäviä maakuntakirjastojen kanssa. Pääallekkäisyyksien karsimiseksi ja yhtäläisten toimintaresurssien turvaamiseksi tehtäviä ja rahoitusta on syytä selkeyttää.
- Alueelliselle kirjastotoimen kehittämiseksi on edelleen selkeä tarve. Sen avulla voidaan turvata osaltaan laadukkaiden palvelujen tasavertainen saatavuus.

Toimenpide-ehdotukset

- Opetus- ja kulttuuriministeriö uudistaa kirjastolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä alueellista kirjastotoimintaa koskevaa lainsäädäntöä.
- Ennen lainsäädäntöuudistusta opetus- ja kulttuuriministeriö tarkentaa alueellista kirjastotoimintaa koskevaa ohjeistusta yhteistyössä ELY-keskusten kanssa.
- Toiminnan tulevaa suuntaamista varten opetus- ja kulttuuriministeriö teettää selvityksen tarkoituksenmukaisesta alueellisesta kirjastotoiminnasta. Tässä yhteydessä olisi syytä selvittää myös mahdollisuudet vahvistaa kunnan ja valtion sopimusmenettelyä kunnan hoitaessa alueellista palvelu- ja kehittämistehtävää. Samoin on syytä selvittää, onko tarpeen tarkistaa alueelliseen kirjastotoimintaan myönnettävien valtionavustusten jakoperusteita ja -tapaa.
- Maakuntakirjastot neuvottelevat yhdessä alueen kuntien, kirjastojen yhteistyökimppojen ja ELY-keskuksen kanssa alueensa kirjastotoiminnan kehittämistarpeista.

Arviointiasetus

Arviointikohde	Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/hyvä palvelutaso
Maakuntakirjasto- toiminta osana kirjastotoimen kehittämistä	Maakuntakirjasto- palvelujen tarjonta ja kysyntä	Mitkä ovat maakuntakirjastotoiminnan resurssit?	Maakuntakirjastoavustusten määrä 2008-2010 Maakuntakirjastotoimintaan käytetyt henkilötyövuodet 2010	Maakuntakirjastopalvelujen tasa-arvoinen saatavuus eri alueilla
		Mitä palveluja ja kuinka paljon maakuntakirjastot tarjoavat alueillaan, ja miten paljon maakuntien yleiset kirjastot käyttävät palveluja?	Kaukolainojen määrän kehitys vv. 2000-2009 Tietopalvelun kysynnän muutos Tietopalvelun kehittäminen Ammatillisten kokousten ja koulutusten järjestäminen ja niihin osallistuminen Aineistokuljetusten järjestäminen ja niihin osallistuminen E-aineistojen tarjonta Maakunnan kirjastojen yhteydenottojen tarve, tiheys ja kehitys	
	Maakuntakirjasto- palvelujen tärkeys ja onnistuminen	Miten maakuntakirjastot ovat onnistuneet tehtävissään?	Onnistumisen itsearviointi Tärkeyden ja onnistumisen arviointi	
	Muiden alueellisten yhteistyömuotojen tarjonta ja kattavuus	Miten muut alueelliset yhteistyömuodot vaikuttavat maakuntakirjastotoimintaan?	Maakuntakirjasto-, seutukirjasto- ja kirjastokimppatoiminnan päällekkäisyys Muiden yhteistyömuotojen vaikutus yhteydenpitoon Muiden yhteistyömuotojen vaikutus aineistokuljetuksiin	
	Kehittäminen	Miten alueellista kirjastotoimintaa kehitetään?	Kehittämishankkeet Maakunnallinen kirjastostrategia Kirjastoverkon kehittämiselle ja toiminnalle tärkeät palvelut	

Johdanto

Kirjastotoimen arviointikohteena oli maakuntakirjastotoiminta osana kirjastotoimen kehittämistä. Tämä alueellinen raportti täydentää valtakunnallista arviointiraporttia.

Maakuntakirjastot perustettiin 1960-luvulla kirjastojen kehittämistyötä varten täydentämään yleisten, kaikille avoimien kirjastojen verkkoa. Uusia kirjastoja ei perustettu, vaan maakuntakirjasto-oikeus annettiin olemassa olevilla kirjastoille.

Maakuntakirjastoina ja yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimivat opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) määräämien kuntien yleiset kirjastot kunnan suostumuksella. Ministeriö määrää toiminta-alueet ja tehtävistä säädetään asetuksella. Koko maassa maakuntakirjastoja on 18 (arviointia tehtäessä 19), Länsi- ja Sisä-Suomen alueella viisi. Niiden toiminta-alueisiin kuuluvien kuntien määrä vaihtelee kahdeksasta 24:ään ja asukasmäärä vajaan 70.000:sta vajaaseen puoleen miljoonaan. Toiminta-alueiden kunta- ja väestötiedot on esitetty taulukossa 6.2.1.1.

Taulukko 6.2.1.1. Länsi- ja Sisä-Suomen maakuntakirjastoalueet ja niiden kunta- ja asukasmäärän kehitys

Maakuntakirjastoalue	Kuntien määrä		Asukasmäärä		Maakuntakirjasto
	2000	2010	2000	2010	
Etelä-Pohjanmaa	27	19	195 615	193 504	Seinäjoen kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Keski-Pohjanmaa	12	8	71 292	68 321	Kokkolan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Keski-Suomi	30	23	263 886	273 637	Jyväskylän kaupunginkirjasto - Keski-Suomen maakuntakirjasto
Pirkanmaa	34	24	447 051	487 923	Tampereen kaupunginkirjasto - Pirkanmaan maakuntakirjasto
Pohjanmaa	18	17	173 228	177 946	Vaasan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Yhteensä	121	91	1 151 072	1 201 331	

Maakuntakirjastojen tehtävät ovat säilyneet suunnilleen samoina vuosikymmeniä, vain pieniä muutoksia on tehty lainsäädäntöuudistusten yhteydessä. Nykyisen kirjastoasetuksen (908/1998) mukaan maakuntakirjaston tehtävänä on

- tukea alueensa yleisten kirjastojen tieto- ja kaukopalvelua
- kehittää toiminta-aluetta koskevaa tietopalvelua
- perehdyttää toiminta-alueen kirjastojen henkilöstöä kirjastotyön uusiin toimintamuotoihin ja kehittämishankkeisiin sekä
- suorittaa opetusministeriön antamat muut tehtävät

Pohjanmaalla kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisessä tulee huomioida ruotsinkielisten tarpeet.

Maakuntakirjastojen tehtävät ovat ammatillisia tukitehtäviä. Hallinnollisia tehtäviä tai toimivaltaa alueen kirjastoihin nähden niillä ei ole. Tehtävistä sovitaan tarkemmin vuosittain seurantakeskusteluissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa, joille tämä tehtävä aluehallinnon uudistuksen yhteydessä siirtyi lääninhallituksilta. Maakuntakirjastot saavat toimintaansa vuosittain OKM:n harkinnanvaraista avustusta.

Aineisto ja menetelmät

Arviointiaineisto koottiin kahdella Internet-kyselyllä, joista toinen suunnattiin maakuntakirjastoille ja toinen kuntien kirjastoille. Kyselyyn vastasivat kaikki viisi maakuntakirjastoa ja 67 kuntaa (56 suomenkieliseen kyselyyn ja 11 ruotsinkieliseen). Kuntien kirjastoille suunnatun kyselyn vastausprosentti oli 74. Arviointiaineistona käytettiin myös Yleisten kirjastojen tilastotietokannan tietoja ja maakuntakirjastojen avustushakemuksia.

Hallinto- ja palvelurakennemuutosten seuranta ja lähitulevaisuus

Länsi- ja Sisä-Suomen alueen maakuntakirjastojen toimintaympäristössä on tapahtunut suuria muutoksia. Vuosina 2000 - 2011 alueen kuntien määrä väheni 121:sta 91:een. Vähiten kuntaliitoksia on ollut Pohjanmaalla. Maakunnat ovat ajautuneet väkiluvun kehityksessä eri suuntiin. Pirkanmaa kuuluu maakuntiin, joissa suhteellinen väestönkasvu on suurinta. Pirkanmaan ohella Keski-Suomen ja Pohjanmaan väestömäärä on kasvanut.

Kirjastokentässä on tapahtunut muutoksia. Tiettyjen toimintojen ylläpito on keskitetty valtakunnallisesti. Keskitettyjä palveluja tuottaa yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimiva Helsingin kaupunginkirjasto. Maakuntakirjastojen rinnalle alueelliseen kehittämiseen ovat tulleet kirjastokimpat (hallinnollisesti itsenäisten kunnankirjastojen yhteistyöverkosto) ja seutukirjastot (seudullisten, yhtenä hallinnollisena kokonaisuutena toimivien kirjastojen yhteenliittymät). Länsi- ja Sisä-Suomen alueella kirjastokimpoilla on ollut merkittävä rooli ruotsinkielisten kuntien kirjastopalvelujen kehittämisessä. Länsi- ja Sisä-Suomen alueelle ei vielä ole syntynyt seutukirjastoja.

Maakuntakirjastoverkosto tuskin säilyy nykyisellään, jos maakuntarakenteen ennakoitu muutos kunta- ja palvelurakenteen muutosten takia toteutuu. Myös kirjastokentän muutokset vaikuttavat maakuntakirjastotoimintaan. Pirkanmaalla on tehty esiselvitys koko maakunnan kattavan kimpan edelleen kehittämisestä seutukirjastoksi. Lähitulevaisuudessa joudutaan pohtimaan tarvitaanko maakuntakirjastoa alueellisena kehittäjänä maakunnassa, jossa kaikki kunnat ovat samassa seutukirjastossa tai kirjastokimpassa.

Maakuntakirjastotoiminnan resurssit

Maakuntakirjastotoimintaan saatava toimintamääräraha (OKM:n avustus) ja resurssien käyttö vaihtelee maakunnittain. Toimintaan liittyviin hankkeisiin maakuntakirjastot voivat saada rahoitusta eri lähteistä. Käytettävissä oleva kokonaisrahoitus ja henkilöstö määrittävät toiminnan laajuutta.

Maakuntakirjastoina toimivat kirjastot saavat nykyisin toimintaansa opetus- ja kulttuuriministeriöltä vuosittain erikseen päätettävän harkinnanvaraisen valtionavustuksen toimintaan. Vuosina 2005 - 2009 maakuntakirjastotoimintaa ylläpitävät kunnat saivat toimintaa varten korotettua valtionosuutta, jonka käytöstä maakuntakirjastot sopivat ministeriön kanssa käytävissä keskusteluissa (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1071/2005, 1378/2007). Vuoden 2010 alusta tuli voimaan valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus ja hallinnonalakohtaiset

valtionosuudet yhdistettiin valtiovarainministeriöön. Vuonna 2010 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi maakuntakirjastotoimintaan avustuksia yhteensä noin 2,2 miljoonaa euroa. Länsi- ja Sisä-Suomen osuus tästä oli lähes 600 000 euroa. Kolmen viime vuoden aikana alueen maakuntien kirjastotoiminnan kehittämiseen on saatu maakuntakirjastoavustusta yhteensä 1,7 miljoonaa euroa. Maakuntakirjastoavustuksen lisäksi maakuntakirjastoina toimivat kaupunginkirjastot voivat hakea yleisille kirjastoille tarkoitettuja avustuksia sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Taulukkoon 6.2.1.2. on koottu näistä kolmesta lähteestä maakuntakirjastoille vuosina 2008 - 2010 myönnettyt avustukset. Osa muista avustuksista käytetään alueelliseen toimintaan ja kehittämiseen, osa taas maakuntakirjastona toimivan kunnan oman kirjastotoiminnan kehittämiseen.

Taulukko 6.2.1.2. Maakuntakirjastotoimintaan vuosina 2008 - 2010 myönnettyt avustukset

Maakuntakirjasto	Maakuntakirjasto-avustukset 2008-2010, euroa yhteensä	Muut OKM-avustukset 2008-2010, euroa yhteensä	OKM-avustuksista maakunnalliseen toimintaan, hankkeet, kpl	ELY-keskusten avustukset 2008-2010, euroa yhteensä	ELY-keskusten avustuksista maakunnalliseen toimintaan, hankkeet, kpl
Jyväskylän kaupunginkirjasto - Keski-Suomen maakuntakirjasto	419 200	70 200	4	11 100	0
Kokkolan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto	198 500	26 000	4	12 300	2
Tampereen kaupunginkirjasto - Pirkanmaan maakuntakirjasto	559 000	76 200	5	24 500	1
Seinäjoen kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto	248 400	92 400	4	21 200	0
Vaasan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto	295 000	133 800	5	7 550	1
yhteensä	1 720 100	398 600	22	76 650	4

Maakuntakirjastotoiminnan perusrahoituksen suuruus vaihtelee maakuntakirjastoalueittain. Viime vuosina kunnat ovat saaneet edellisen avustuksen indeksillä korotettuna. Pienimmillään avustuksen määrä maakunnan asukasta kohti on alle 40 senttiä, suurimmillaan 95 senttiä. Vuodelle 2011 Keski-Suomen maakuntakirjasto sai avustusta 146.200 euroa, Kokkolan maakuntakirjasto 67.000 euroa, Pirkanmaan maakuntakirjasto 194 900 euroa, Seinäjoen maakuntakirjasto 86.600 euroa ja Vaasan maakuntakirjasto 102.800 euroa.

Maakuntakirjastoavustuksen käyttö vaihtelee maakuntakirjastoalueittain. Henkilöstökuluihin avustuksesta käytettiin pienimmillään vajaat 60 prosenttia, suurimmillaan 90 prosenttia. Myös muiden menojen suhteellisessa osuudessa oli suuria vaihteluja. Vaihtelu on kuvattu taulukossa 6.2.1.3.

Taulukko 6.2.1.3. Maakuntakirjastoavustuksen käytön jakauman vaihtelu

Kululaji	Osuus, % min	Osuus, % max
Henkilöstömenot	58	91
Kaukopalvelun postituskulut/kuljetuskustannukset	5	26
Painetun maakuntakokoelman hankinta	1	10
E-aineistojen hankinta maakunnan kirjastoille	0	10
Järjestetyt kokoukset ja koulutukset	1	7
Kansainvälisen toiminnan kulut	0	27
Muut menot, esim. tietotekniikka, tiedotus, matkat	0	23

Maakuntakirjastotoimintaan pyritetään muutaman henkilön työpanoksella. Henkilöstöresurssin suuruus vaihtelee 1,5 henkilötyövuodesta (htv) 3,2 henkilötyövuoteen. Keski-Suomessa maakuntakirjastotehtäviin käytetty htv-määrä on jonkin verran lisääntynyt, muissa maakunnissa se on pysynyt ennallaan. Kokonaishtv-määrää koostuu useiden henkilöiden pienestä panoksesta. Suuntauksena on selvästi ollut, että harva työntekijä keskittyy vain maakuntakirjastotoimintaan. Maakuntakirjastotyö on osa tehtäväkuvaa.

Pääasiassa maakuntakirjastotehtävissä on kirjastoammatillisen koulutuksen omaavaa henkilöstöä. Keski-Suomessa, Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla heistä suhteellisesti useampi on korkeakoulutettu kuin Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Maakuntakirjastotoiminnan luonne näyttäisi vaikuttavan tarvittavan henkilöstön koulutustasoon. Jos toiminnassa painottuvat kehittämistehtävät, tarvitaan enemmän korkeakoulutettua henkilöstöä. Jos painotus taas on esim. kaukopalvelussa ja logistiikassa, tarvitaan enemmän muuta henkilöstöä.

Tarjolla olevat maakuntakirjastopalvelut ja niiden käyttö

Maakuntakirjastojen tarjoamien palvelujen sisällöt ja määrät vaihtelevat alueittain. Täydennyskoulutus on kirjastojen mielestä selvästi tärkein maakuntakirjastotoiminnan muoto.

Maakuntakirjastopalveluista arvioinnin kohteena olivat kaukopalvelu ja siihen liittyen aineistokuljetukset, tietopalvelu, elektronisten aineistojen tarjonta ja täydennyskoulutus. Tarkastelun kohteena oli myös kirjastojen ja maakuntakirjaston välinen yhteydenottotiheys, jota voi pitää indikaattorina maakuntakirjastopalvelujen tarpeellisuudesta. Lähes 40 prosenttia kirjastoista oli yhteydessä maakuntakirjastoon viikoittain ja suunnilleen sama määrä vähintään kuukausittain. Yhteydenottotiheydessä ei ollut tapahtunut suuria muutoksia. Joka neljännellä kirjastolla yhteydenpito on harventunut ja vastaavasti toisella neljänneksellä tiivistynyt. Maakuntakirjastoon otetaan eniten käytännön asioissa (kaukolainat, kuljetukset, koulutukset), ei niinkään laajemmissa esimerkiksi kokoelmapolitiikkaa tai kehittämishankkeita koskevissa asioissa.

Kaukopalvelu ja aineistokuljetukset

Maakuntakirjastot luotiin alun perin kaukolainauskeskuksiksi. Kaukolainaus on muuttunut rajusti 2000-luvulla. Kehittyneissä kirjastojärjestelmissä asiakkaat pystyvät tilaamaan aineistoja sieltä missä ne ovat saatavilla ja aineistokuljetukset huolehtivat logistiikasta. Ns. seutulainojen (alueellisen kirjastojen yhteistyökimpan lainat kirjastosta toiseen) määrä on kasvanut ja perinteisten kaukolainojen määrä vähentynyt. Aineistokuljetuksia järjestävien maakuntakirjastojen rooli on muuttunut enemmän logistiikkakeskukseksi.

Keski-Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla maakuntakirjastot ovat järjestäneet koko toiminta-alueellaan aineistokuljetukset ja maksavat ne osittain. Keski-Suomessa, Keski-Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla on maakuntakirjasto järjestänyt kimpan aineistokuljetukset. Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla kuljetusjärjestelyt ovat kimppavetoisia, eivät maakuntakirjaston kehittämisiä. Aineistokuljetusten piirissä oli vastaajista 54 kuntaa. Aineistokuljetukset esitetään taulukossa 6.2.1.4.

Taulukko 6.2.1.4. Länsi- ja Sisä-Suomen maakuntakirjastojen aineistokuljetukset

Kirjasto	Onko järjestänyt maakuntakirjasto-alueella aineistokuljetuksen?	Maksaako aineistokuljetuskustannukset?	Onko järjestänyt seutu-/kimppa-aineistokuljetukset?
Seinäjoen kaupunginkirjasto- Etelä-Pohjanmaan maakuntakirjasto	ei	ei	ei
Kokkolan kaupunginkirjasto - Keski-Pohjanmaan maakuntakirjasto	kyllä	osittain	kyllä
Jyväskylän kaupunginkirjasto - Keski-Suomen maakuntakirjasto	kyllä	osittain	kyllä
Tampereen kaupunginkirjasto - Pirkanmaan maakuntakirjasto	kyllä	osittain	kyllä
Vaasan kaupunginkirjasto - Pohjanmaan maakuntakirjasto	ei	ei	ei

Tietopalvelu

Kunnista maakuntakirjastoon tulevien tietopalvelukysymysten määrä on pysynyt ennallaan tai vähentynyt. Nykyisin alueellisen tietopalvelun kannalta tärkeitä ovat maakuntakirjaston tuottamat verkkopalvelut. Maakuntakirjastoista neljä ylläpitää verkkopalveluna tarjottavaa aluetietokantaa ja kirjailijatietokantaa. Kolme maakuntakirjastoa ylläpitää myös alueellista musiikkietokantaa. Valtakunnallisessa Kysy kirjastonhoitajalta -verkkopalvelussa olivat mukana kaikki maakuntakirjastot. Keski-Suomessa kirjastojen käyttöön tarjotaan myös ammatillinen extranet. Pirkanmaan erikoispalveluina ovat lastenkirjastotoimintaa tukevat Kirjatti- ja Satumetso-verkkopalvelut. Sivupiirin, nuorten kirjallisuutta esittelevän verkkopalvelun ylläpitoon osallistuvat Seinäjoki ja Tampere. Kirjasammon, kirjastojen yhteisen kaunokirjallisuusverkkopalvelun, tuottamiseen osallistuvat muut paitsi Kokkola. Sosiaalisen median sovelluksia käyttivät Jyväskylä ja Vaasa.

Keski-Suomen ja Pirkanmaan maakuntakirjastot ylläpitävät omaa alueellista tiedonhakuportaali Nelliä. Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakuntakirjastoilla on yhteinen Pohjanmaan Nelli. Nelli-portaalit ovat kuitenkin jääneet käyttäjille vieraiksi muun muassa käyttöliittymän vaikeuden takia. Kirjastot myös arvioivat oman hakujärjestelmänsä riittäväksi.

E-aineistot

Elektronisten aineistojen yleistymisen myötä maakuntakirjastoille tuli tehtäväksi toimia alueen kirjastojen ja kansallisen elektronisen kirjaston FinELibin välikätenä. Suomenkielistä, yleisöä kiinnostavaa, kohtuuhintaista aineistoa ei ole tarjolla riittävästi. Siksi maakuntakirjastojen e-aineistotarjonta alueensa kirjastoille on niukahko. Maakuntakirjastoavustuksesta e-aineistojen hankintaan käytetyn osuuden suuruus vaihteli. Eniten rahaa e-aineistoihin käytettiin Pirkanmaalla. Maakunnan väestön koulutustaso ja oletettu aineistojen kysyntä on eri maakunnissa erilainen. E-aineistojen käyttöoikeuksia kirjastot tai kirjastokimpat ostavat tarvittaessa myös suoraan aineistotoimittajilta. Taulukkoon 6.2.1.5 on koottu maakuntakirjastojen kirjastoille hankkimat e-aineistot.

Taulukko 6.2.1.5. Maakuntakirjastojen kirjastoille hankkimat elektroniset aineistot

Maakunnan kirjastoille hankitut elektroniset aineistot	
Etelä-Pohjanmaan maakuntakirjasto	Ebsco Master File Elite
Keski-Suomen maakuntakirjasto	Helecon Mix ja Suomen tilastollinen vuosikirja
Keski-Pohjanmaan maakuntakirjasto	Suomen tilastollinen vuosikirja
Pirkanmaan maakuntakirjasto	HeleconMix, Naxos Music Library, Suomen tilastollinen vuosikirja
Pohjanmaan maakuntakirjasto	Ebsco MasterFile Premier (maakunta-alueen ruotsinkieliset kirjat, 13 kpl), Nationalencyclopedin (kaikille), WebFacta (maakunta-alueen suomenkieliset kirjat, 3 kpl)

Koulutukset ja kokoukset

Kirjastohenkilöstön täydennyskoulutusta järjestävät pääasiassa maakuntakirjastot, ELY-keskukset ja kimpat. Yhteensä maakuntakirjastot järjestivät alueidensa kirjastoille 94 tilaisuutta, joissa osallistujia oli yhteensä 772. Henkilöstön täydennyskouluttajina ne ovat merkittäviä. Maakunnan kirjastot pitivät koulutustarjontaa tärkeimpänä maakuntakirjastotoiminnan muotona. Valtaosa tilaisuuksista järjestettiin maakuntakirjastoavustuksella.

Maakuntakirjastojen aktiivisuudessa kokousten ja koulutusten järjestäjinä on eroja. Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa kirjastoille järjestettiin viime vuonna neljä tilaisuutta, Pohjanmaalla 15 tilaisuutta. Pirkanmaan muihin nähden moninkertaista koulutustarjontaa selittää Pirkanmaan PIKI-kirjastojen järjestelmä uudistus, joka aiheutti suuren koulutustarpeen. PIKI-kirjastoihin kuuluvat lähes kaikki maakunnan kirjat. Käytäntönä on ollut, että kokoukset ja koulutustilaisuudet ovat avoimia kaikille alueen kirjastoille aina, kun se on mahdollista. Lisäksi Pirkanmaan maakuntakirjasto sai maakuntakirjastoavustuksen lisäksi kahtena viime vuotena ministeriön avustusta alueelliseen kirjastohenkilöstön täydennyskoulutukseen.

Koulutusten aiheet vaihtelevat paikkakunnittain. Sosiaalista mediaa käsitteleviä koulutuksia oli järjestetty useammalla alueella ja valtakunnallisista hankkeista erityisesti KDK (Kansallinen digitaalinen kirjasto) ja yhteisluettelo olivat lisänneet alueellista koulutusta myös Länsi- ja Sisä-Suomen alueelle. Maakuntakirjastojen keskinäinen yhteistyö koulutussuunnittelussa, esimerkiksi valtakunnalliset teemavuodet, voisi vahvistaa osaamisen tasapuolista kehittymistä tärkeillä osa-alueilla kautta koko maan.

Maakuntakirjastojen täydennyskoulutustarjonta kohtaa hyvin alueen kirjat. Kolme kuntaa neljästä lähetti edustajansa koulutuksiin. Etelä-Pohjanmaalla osallistujia oli kaikista alueen kunnista. Maakunnista koulutuksiin on vaikeampi päästä kuin maakuntakeskuksesta. Alueen muiden kuntien kirjastotyöntekijä pääsi osallistumaan keskimäärin yhteen koulutustilaisuuteen, maakuntakirjaston työntekijä keskimäärin kolmeen.

Miten maakuntakirjastot olivat onnistuneet tehtävissään?

Alueellisen kirjastotoiminnan kannalta on tärkeää kuinka hyvin maakuntakirjastot onnistuvat niissä tehtävissä, joita kunnat pitävät tärkeinä. Kunnat arvioivat maakuntakirjastojen onnistumista kriittisemmin kuin maakuntakirjastot itse.

Kunnille maakuntakirjastojen tehtävistä tärkeimmät ovat täydennyskoulutus, alueen kirjastoille järjestettävät yhteistyökoukukset, kaukopalvelu, verkkopalvelut ja erityisosaamisen jakaminen. Täydennyskoulutus oli selvästi tärkein. Merkitykseltään vähäisinä kirjastot pitivät hallintoon, tietopalveluun ja kokoelmiin ja hankintoihin liittyvää toimintaa.

Maakuntakirjastot itse arvioivat onnistuneensa kaikissa tehtävissään erinomaisesti tai hyvin. Koko maassa vain yksi maakuntakirjasto arvioi onnistuneensa jossain tehtävässään vain kohtalaisesti. Parhaiten ne arvioivat onnistuneensa alueen kirjastojen tieto- ja kaukopalvelun tukemisessa sekä toiminta-alueen kirjastohenkilöstön perehdyttämisessä uusiin toimintamuotoihin ja kehittämishankkeisiin.

Suurin osa kuntien kirjastoista arvioi maakuntakirjaston onnistuneen tehtäviensä hoidossa ylipäättään hyvin. Länsi- ja Sisä-Suomen maakuntakirjastojen kohderyhmältään saamat arviot noudattavat valtakunnallista linjaa. Parhaiten maakuntakirjastot olivat kohderyhmäarvion mukaan onnistuneet alueen yleisten kirjastojen tieto- ja kaukopalvelun tukemisessa. Heikoimmin maakuntakirjastot olivat onnistuneet kirjastojen mielestä toiminta-alueen kirjastojen perehdyttämisessä uusiin toimintamuotoihin ja kehittämishankkeisiin. Neljännes kirjastoista koko maassa arvioi maakuntakirjaston onnistuneen tässä tehtävässään vain kohtalaisesti tai huonosti. Maakuntakirjastokohtaiset erot ovat hyvin vähäisiä.

Muiden alueellisten yhteistyömuotojen vaikutus maakuntakirjastotoimintaan

Alueen kunnista vain muutamat ovat kirjastojen yhteistyökimppojen ulkopuolella. Alueen kirjastojärjestelmien ja kimpποjen määrä vaikuttaa maakuntakirjaston rooliin. Jos maakunnassa on vain yksi maakuntakirjastovetoinen kimppa, kimpan ja maakuntakirjaston roolit ovat päällekkäiset.

Alueellisiin kirjastoyhteistyöverkostoihin kuuluu valtaosa alueen kunnista. Syksyllä 2011 Pirkanmaan muutosten toteuduttua koko alueen kunnista vain kuusi on kimpποjen ulkopuolella. Maakuntakirjastoista vain Vaasa on kimpποjen ulkopuolella. Kimppojen rooli alueellisina kehittäjinä maakuntakirjastojen rinnalla on merkittävä. Kimppojen ulkopuolella olo ei aina ole vapaaehtoinen strateginen valinta. Käytössä olevan kirjastojärjestelmän takia yksittäisten kirjastojen ei aina halutessaankaan ole mahdollista hakeutua yhteistyöhön naapureidensa kanssa, koska se edellyttää kallista kirjastojärjestelmän vaihtoa.

Kirjastokimppoja on Etelä-Pohjanmaalla viisi (Krannit, Lakia, Oiva, Seitti ja YTY). Maakuntakirjastovetoinen Seitti on kuntaliitosten myötä muuttunut kahden kunnan kimpaksi. Pohjanmaalla kimpποja on kolme (Fredrika, Krannit ja Lakia). Keski-Pohjanmaalla vahvin kimppa on Anders. Maakunnan kunnista kaksi kuuluu toiseen kimppaan. Kirjastokimppojen toimialueet eivät noudata maakuntarajoja.

Keski-Suomessa maakuntakirjastovetoisen Aalto-kirjastot -kimpan rinnalla toinen toimija on pohjoisen Keski-Suomen Kepri-kirjastot. Maakunnan kunnista neljä on yhteenliittymien ulkopuolella. Pirkanmaalla maakuntakirjastovetoinen PIKI-kirjastot kattaa syksyllä 2011 kaikki kunnat. Maakuntakirjaston vetämiä kimpποja ovat Pirkanmaan PIKI, Keski-Suomen Aalto-kirjastot, Keski-Pohjanmaan Anders ja Etelä-Pohjanmaan Seitti.

Seutukirjastoja alueella ei Länsi- ja Sisä-Suomen alueella vielä ole, mutta Pirkanmaalla tehdyssä esiselvityksessä tavoitteeksi on asetettu koko maakunnan kattavan seutukirjaston perustaminen.

Maakunnan kirjastojen tasapuolisen kehittämisen kannalta maakuntakirjaston tehtävä on helpoin, jos kunnat ovat kaikki samassa järjestelmässä ja toimivat yhteistyöverkostonä. Pirkanmaan tilanne poikkeaa siksi merkittävästi vaikkapa Etelä-Pohjanmaan tilanteesta. Maakuntakirjaston on hankalampi toimia koko alueen kirjastojen veturina, jos kimppoja ja järjestelmiä on useita. Siksi kuntien kirjastot kehittävät palvelujaan yhä enemmän kirjastokimppojen kautta. Kimpat hakevat OKM:n rahoitusta alueellisiin hankkeisiin samoin kuin maakuntakirjastotkin. Kunnat odottavat, että joku ottaa selkeän kehittäjän vastuun. Ne odottavat suunnilleen samoja asioita sekä kimpalta tai seutukirjastolta, maakuntakirjastolta tai alueelliselta kehittäjältä yleensä.

Alueellisen kirjastotoiminnan kehittäminen

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi kehittämistä hanketoiminnan avulla. Tulevaisuuden kehittämistarpeita hahmotetaan tarkastelemalla kirjastojen maakuntakirjastotoimintaan, kirjastokimppaan/seutukirjastoon tai yleensä alueelliseen kehittämiseen kohdistamia odotuksia.

Alueen maakuntakirjastot ovat toteuttaneet useita erilaisia kehittämishankkeita. Hankkeet eivät kuitenkaan välttämättä kohdistu strategisesti valittuihin osa-alueisiin. Alueen maakunnista yhteinen kirjastotoimen kehittämisstrategia on vain Keski-Pohjanmaalla. Keski-Suomessa ja Pohjanmaalla sellainen on suunnitteilla. Pirkanmaan PIKI-kirjastoilla on yhteinen strategia, jossa tärkeimmäksi tavoitteeksi on asetettu yhteinen seutukirjasto. Keski-Pohjanmaan strategiassa painotetaan logistiikkaa, hankintaa, täydennyskoulutusta ja oheistoimintoja.

Maakunnan kirjastojen kehittämishankkeita toteuttavat kaikki maakuntakirjastot. Kyselyä tehtäessä hankkeita oli meneillään yhdeksän. Maakuntakirjastoilla on myös oman kirjaston kehittämishankkeita, onhan maakuntakirjasto aina myös kaupunginkirjasto. Oman toiminnan hankkeita oli selvästi enemmän kuin koko maakunnan kirjastojen kehittämishankkeita. Kansainvälinen kehittämissyhteistyö ei ole vielä käynnistynyt, hankkeita ei ollut yhtään.

Kehittämishankkeisiin maakuntakirjastot ovat saaneet OKM:n avustuksia kolmen viime vuoden aikana 23.000 – 134.000 euroa. Kaikki ovat hakeneet hankerahoitusta. Aktiivisin viime vuosina on ollut Vaasan maakuntakirjasto. Osa maakuntakirjastoista on lisäksi ollut mukana ESR-rahoitteisissa hankkeissa. Vuosien 2008 – 2010 ministeriön rahoitus on koottu taulukkoon 6.2.1.6.

Taulukko 6.2.1.6. OKM:n avustukset maakuntakirjastoittain 2008 – 2010

OKM:n avustukset maakuntakirjastoittain 2008 - 2010					
	Haettu €	Saatu €	% haetusta	hankehakemukset kpl	rahoituksen saaneet kpl
Jyväskylän kaupunginkirjasto - Keski-Suomen maakuntakirjasto	181 910	70 200	38,59	7	6
Tampereen kaupunginkirjasto – Pirkanmaan maakuntakirjasto	297 900	76 200	25,58	7	7
Seinäjoen kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto	219 800	92 400	42,04	7	6
Vaasan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto	291 056	133 800	45,97	12	9
Kokkolan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto	134 350	23 000	17,12	6	5

Vuoden 2011 kehittämisavustuksia alueen maakuntakirjastot saivat 38.000 – 226.200 euroa. Vaasa sai avustusta eniten, rahoituksen kuuteen hankkeeseen, joista yksi on valtakunnallinen.

Tulevaisuuden odotukset

Sekä maakuntakirjastoilta että kunnankirjastoilta kysyttiin mitä asioita ne pitävät tarpeellisina alueellisen kirjastotoiminnan kehittämisessä. Erikseen kysyttiin mitä kunnat odottavat maakuntakirjastolta, kimpalta/seutukirjastolta sekä alueelliselta kehittämistoiminnalta. Molempia ryhmiä pyydettiin myös esittämään tämän toiminnan kehittämistä koskevia ehdotuksia ja ajatuksia. Taulukkoon 6.2.1.7. on koottu näkemykset tärkeysjärjestykseen. Kirjastojen odotuksissa näkyy se mitä pitivät tällä hetkellä itselleen tärkeimpänä. Toisaalta on havaittavissa maakuntakirjastoon ja seutukirjastoon/kimppaan kohdistuvien odotusten samankaltaisuus. Alueen kuntien arvion mukaan maakuntakirjastojen ja kirjastojen käytännön työtä varten muodostamien kirjastokimppojen tehtäväjako ei ole täysin selvä ja vastanneista 66 prosenttia arvioi päällekkäisyyksiä olevan. Alueelliselta kehittämistoiminnalta kirjastot odottavat eniten alueellisten kehittämishankkeiden edistämistä.

Taulukko 6.2.1.7. Alueellisen kirjastotoiminnan osa-alueet tärkeysjärjestyksessä

Alueellisen kirjastotoiminnan osa-alueet tärkeysjärjestyksessä			
Kunnankirjastojen odotukset maakuntakirjastoilta	Kunnankirjastojen odotukset kimpalta tai seutukirjastolta	Kunnankirjastojen odotukset alueelliselta kehittämistoiminnalta*	Maakuntakirjastojen odotukset alueelliselta kehittämistoiminnalta*
1. täydennyskoulutus	1. yhteistyökokoukset	1. alueellisten kehittämishankkeiden edistäminen	1. hyvien käytäntöjen levittäminen
2. yhteistyökokoukset	2. verkkopalvelut	2. kansallisten verkkopalvelujen käytön edistäminen ja niiden tuottamiseen osallistuminen	1. kansallisten verkkopalvelujen tuottamiseen osallistuminen
3. kaukopalvelu	3. täydennyskoulutus	2. kansallisten verkkopalvelujen käytön edistäminen ja niiden tuottamiseen osallistuminen	3. kansallisten verkkopalvelujen käytön edistäminen
4. verkkopalvelut	4. aineistokuljetukset	4. alueellisen kirjastostrategiatyön edistäminen	3. alueellisten kehittämishankkeiden edistäminen
5. kehittämisprojektit	5. kaukopalvelu	5. aineistokuljetukset	3. alueellisen kirjastostrategiatyön edistäminen

* laskettu yhteen erittäin tarpeellisena ja tarpeellisena koetut

Maakuntakirjastot esittivät niukasti maakuntakirjastotoiminnan kehittämistä koskevia näkemyksiä. Niiden mielestä tulevassa toiminnassa erilaisten kehittämishankkeiden merkitys kasvaa. Tunnistettiin myös maakunnallisten työntekijöiden tarve erikoistehtävien hoitoon.

Kirjastojen esittämien avointen kommenttien mukaan alueellisessa kirjastojen kehittämisessä voitaisiin aiempaa voimakkaammin panostaa markkinointiin ja yhteisiin kehittämishankkeisiin. Alueille toivottiin yhteistä kokoelmapolitiikkaa ja yhteisiä kirjastoautopalveluja. Kirjastojen vastauksista välittyi myös se, että maakuntakirjaston ajateltiin jossain mielessä menettäneen asemiaan ("kimppayhteistyö ohittaa jo nyt maakuntakirjaston") tai menettävän niitä jatkossa ("seutukirjasto jättää varmaan maakuntakirjastolle vähän tehtävää"). Kirjastot myös näkivät, että alueelliseen kehittämistoimintaan mahtuu useitakin toimijoita ("det kan finnas flera aktörer i samverkan")

ARVIOINTIRYHMÄ

Sivistystoimentarkastaja Marjariitta Viiri, Pohjanmaan Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus
Sivistystoimentarkastaja Anneli Ketonen, Pohjanmaan Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus

TIETOLÄHTEET

Kirjastoasetus 1078/1998

Kirjastolaki 904/1998

Laki kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä 1433/2007

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1766/2009

Yliopistolaki 558/2009

Kyselyt maakuntakirjastoille ja yleisille kirjastoille loka-marraskuu 2010, kuntien vastausprosentti 74 %, maakuntakirjastojen vastausprosentti 100 %

Suomen yleisten kirjastojen tilastot. Helsinki, Opetusministeriö. Saatavissa: <http://tilastot.kirjastot.fi>

Kirjaston kehittämisohjelma 2006 - 2010 : kirjasto maaseudun ja taajamien monipalvelukeskuksena Opetusministeriön julkaisu 2006:44, Helsinki 2006. Saatavissa:

http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2006/Kirjaston_kehittamisohjelma.html

Opetusministeriön kirjastopolitiikka 2015: yleiset kirjastot, kansalliset strategiset painoalueet

Opetusministeriön julkaisu 2009:32, Helsinki 2009. Saatavissa:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Kirjastot/linjaukset_ja_hankkeet/Liitteet/kirjastopolitiikka2015.pdf

6.2.2. Landskapsbibliotekens verksamhet som en del av biblioteksväsendets utveckling

Slutsatser

Genomförandet av landskapsbibliotekens uppgifter enligt biblioteksförordningen uppvisar regionala skillnader. Landskapsbibliotekens uppgifter som fastställts i biblioteksförordningen är delvis föråldrade och återspeglar inte utvecklingen i informationssamhället. T.ex. fjärrlåneservicen har förändrats till en regional materialtransport, som biblioteksnätverken delvis ansvarar för. Fortbildning och utvecklingsprojekt är det man regionalt främst har behov av att samarbeta kring.

Landskapsbibliotekens verksamhet är svår att utvärdera eftersom inga mätare eller servicemål har fastställts för verksamheten och ingen systematisk insamling av verksamhetsstatistik har gjorts.

Biblioteksfältet har omformats till olika samarbetsområden som delvis utför samma uppgifter som landskapsbiblioteken. Vissa tjänster produceras på nationell nivå, vilket ökar överlappningen.

Det finns fortfarande ett tydligt behov av regional biblioteksverksamhet. Ändringar i kommunindelningen, nya samarbetsområden och den datatekniska utvecklingen har dock förändrat landskapsbibliotekens verksamhetsmiljöer.

Åtgärdsförslag

Undervisnings- och kulturministeriet förnyar lagstiftningen beträffande den regionala biblioteksverksamheten som en del av en totalförnyelse av bibliotekslagstiftningen. Dessförinnan preciseras regelverket för de bibliotek som utför regionalt biblioteksarbete i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet och de Närings-, trafik- och miljöcentraler som handlägger biblioteksfrågor.

Undervisnings- och kulturministeriet gör en utredning beträffande en ändamålsenlig regional biblioteksverksamhet, där man tar hänsyn till de förändrade regionstrukturerna, bibliotekens riksomfattande service, den nationella bibliotekspolitikerna samt regionala samarbetsformer och deras innehåll. Utredningen borde också ta ställning till om kommunernas och statens avtalsförfarande kan stärkas genom att kommunerna sköter om regionala service- och utvecklingsuppgifter.

Utvärderingsuppdrag

Utvärderingsuppdrag	Kriterier	Frågeställningar	Indikatorer	Mål för servicenivån
Landskapsbibliotekens verksamhet som en del av biblioteksväsendets utveckling	<p>Landskapsbibliotekens utbud av och efterfrågan på tjänster</p> <p>Betydelsen av landskapsbibliotekets tjänster och genomförande.</p> <p>Utbud av och tillgång till andra regionala samarbetsformer.</p> <p>Utveckling</p>	<p>Vilka resurser har landskapsbiblioteken till sitt förfogande för sin verksamhet?</p> <p>Vilka tjänster och i vilken omfattning erbjuder landskapsbiblioteken sina tjänster till sitt verksamhetsområde?</p> <p>I vilken omfattning använder de allmänna biblioteken landskapsbibliotekets tjänster?</p> <p>Hur väl har landskapsbiblioteken lyckats med sin uppgift?</p> <p>Vilken betydelse har andra regionala samarbetsformer på landskapsbibliotekens verksamhet?</p> <p>På vilket sätt utvecklar man den regionala biblioteksverksamheten?</p>	<p>Beviljade bidrag till landskapsbiblioteken under åren 2008-2010.</p> <p>Landskapsbibliotekens årsverken år 2010.</p> <p>Antal fjärrlån under åren 2000-2009.</p> <p>Förändring i efterfrågan på informationstjänster Utvecklingen av informationstjänster</p> <p>Antal möten och fortbildning för yrkeskåren samt deltagarantal</p> <p>Anordnande av materialtransporter och medverkan i dem.</p> <p>Utbud av e-material</p> <p>Behovet och omfattningen av kontakten med landskapsbiblioteken samt utvecklingstrend</p> <p>Självvärdering av hur man lyckats med sin uppgift</p> <p>Utvärdering av hur väl man lyckats med sin uppgift och tjänsternas relevans</p> <p>Överlappningar i landskapsbibliotekens-regionbibliotekens- och biblioteksnätverkens verksamhet</p> <p>- Andra samarbetsformers inverkan på kontakten</p> <p>-Andra arbetsformers inverkan på materialtransporterna</p> <p>Utvecklingsprojekt Landskapsstrategi Viktiga tjänster för utvecklingen av biblioteksnätverket och verksamheten</p>	Tillgång till jämlik service av landskapsbibliotekens tjänster

Inledning

Utvärderingsuppdraget för biblioteksväsendet var landskapsbibliotekets verksamhet som en del av biblioteksväsendets utveckling. Den här regionala rapporten kompletterar den nationella rapporten för biblioteksväsendet genom att den fokuserar på landskapsbibliotekens verksamhet ur ett finlandssvenskt perspektiv.

Landskapsbiblioteken inrättades på 1960-talet för att främja bibliotekens utveckling och komplettera nätverket av allmänna bibliotek. Som landskapsbibliotek och centralbibliotek för de allmänna biblioteken fungerade allmänna bibliotek som det ifrågavarande ministeriet (undervisnings- och kulturministeriet UKM) fastställde på rekommendation av kommunerna. Verksamhetsområdet bestäms av UKM och uppgifterna regleras i en förordning. Helsingfors stadsbibliotek fungerar som centralbibliotek för de allmänna biblioteken. Centralbiblioteket finns inte med i denna utvärdering, eftersom dess verksamhetsområde omfattar hela landet och dess uppgifter avviker från landskapsbibliotekens uppgifter.

År 2010 hade 19 stadsbibliotek på Fastlandsfinland ansvar för de uppgifter som ålagts landskapsbiblioteken. Tre landskapsbibliotek i Svenskfinland hade inom sitt verksamhetsområde enspråkigt svenska och tvåspråkiga kommuner med svenska som majoritetsspråk. I Västra och Inre Finland fanns fem landskapsbibliotek, vars verksamhetsområde omfattade mellan 8-24 kommuner och med ett invånarantal från drygt 70.000 till 0,5 miljoner. Inom verksamhetsområdet för Vasa landskapsbibliotek fanns 12 kommuner med svenska som majoritetsspråk. I Västra och Inre Finland var 12 procent av befolkningen svenskspråkig. Vid organiseringen av biblioteks- och informationsservicen i tvåspråkiga kommuner bör den svenskspråkiga befolkningen garanteras jämlik tillgång till dessa tjänster.

Tabell 6.2.3.1. Landskapen inom regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, kommun- och invånarantal åren 2000 och 2010 samt landskapsbibliotek

Landskapsbibliotekets område	Antal kommuner		Invånarantal		Landskapsbibliotek
	2000	2010	2000	2010	
Södra Österbotten	27	19	195 615	193 504	Seinäjäki stadsbibliotek
Mellersta Österbotten	12	8	71 292	68 321	Karleby stadsbibliotek
Mellersta Finland	30	23	263 886	273 637	Jyväskylä stadsbibliotek
Birkaland	34	24	447 051	487 923	Tammerfors stadsbibliotek
Österbotten	18	17	173 228	177 946	Vasa stadsbibliotek
Sammanlagt	121	91	1 151 072	1 201 331	

Landskapsbibliotekens uppgifter har bibehållits i stort sett oförändrade under decennier endast små förändringar har gjorts i samband med förnyad lagstiftning. Enligt den nuvarande biblioteksförordningen (908/1998) är landskapsbibliotekens uppgifter att

- stödja informations- och fjärrlåneservicen i de allmänna biblioteken inom sitt verksamhetsområde
- utveckla informationsservicen inom sitt verksamhetsområdet

- göra personalen vid biblioteken inom verksamhetsområdet förtrogen med nya arbetsätt och utvecklingsprojekt i biblioteksarbetet
- utföra andra uppgifter som vederbörande ministerium har ålagt landskapsbiblioteket

Till landskapsbibliotekens uppgifter hör att stöda i yrkeskåren inom bibliotekssektorn. Landskapsbiblioteken har inga förvaltningsuppgifter och ingen befogenhet gentemot de allmänna biblioteken. En detaljerad överenskommelse om uppgifterna görs årligen i samarbete med Närings-, trafik- och miljöcentralen.

I Undervisnings- och kulturministeriets publikation "Bibliotekspolitik 2015" påpekas nödvändigheten att omvärdera uppgifts- och områdesfördelningen för den regionala biblioteksverksamheten. Bland annat har förändringar i samband med kommun- och regionförvaltningsreformen och utvecklingen inom datateknologin samt förändringar i bibliotekens verksamhetsmiljö varit en bidragande orsak till detta. Staten stöder årligen verksamheten inom landskapsbiblioteken genom behovsprövade bidrag.

Material och tillvägagångssätt

Utvärderingsmaterialet samlades in genom två webbenkäter av vilka den ena riktades till landskapsbiblioteken och den andra till de kommunala biblioteken. Enkäten besvarades av alla landskapsbibliotek. Av de kommunala biblioteken besvarade 75 procent enkäten, samtliga 12 kommunbibliotek med svenska som majoritetsspråk besvarade enkäten. Som utvärderingsmaterial användes också de allmänna bibliotekens statistikdatabas och landskapsbibliotekens bidragsansökningar. Den aktuella utredningen omfattar även de enspråkigt svenska och tvåspråkiga kommunerna med svenska som majoritetsspråk i landskapen Egentliga Finland, Österbotten och Nyland.

Uppföljning av ändringar i förvaltnings- och servicestrukturen

Målet med lagen om kommun- och servicestrukturereformen (169/2007) är att skapa en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur. Avsikten är också att säkerställa tillgången till service av hög kvalitet för invånarna. Ramlagen förutsätter att kommunerna utarbetar en s.k. genomförandeplan för hur kommunens viktigaste funktioner ska ordnas framöver.

Stora förändringar har skett inom verksamhetsområdet för landskapsbiblioteken i Västra och Inre Finland. Under åren 2000–2010 minskade antalet kommuner i området från 121 till 91. Antalet kommunsammanslagningar har varit lägst i Österbotten. Under samma tidsperiod minskade inte antalet kommuner med svenska som majoritetsspråk i Västra och Inre Finland. Kommunerna Oravais och Vörå-Maxmo sammanslogs dock 1.1.2011 för att bilda Vörå kommun. Med avseende på befolkningsutvecklingen har landskapen utvecklats åt olika håll. I Birkaland har den relativa befolkningsökningen varit störst. Förutom i Birkaland har folkmängden ökat i Mellersta Finland och i Österbotten.

Inom biblioteksväsendet har det varit naturligt att samarbeta över kommun- och förvaltningsgränserna för att uppnå kostnadseffektivitet. Vid sidan av landskapsbiblioteken har nya aktörer för regional biblioteksutveckling tillkommit. Dessa är regionala nätverk för bibliotekssamarbete (samarbete mellan förvaltningsmässigt självständiga kommunbibliotek) och regionbibliotek (sammanslutningar av bibliotek i en region om fungerar som en förvaltningsmässig helhet). I Västra och Inre Finland fanns 12 biblioteksnätverk, fyra i Södra Österbotten, två i Mellersta Österbotten, två i Mellersta Finland, ett i Birkaland och tre i Österbotten. Totalt stod endast 10 kommuner utanför dessa sammanslutningar. Beslut om samarbete hade tagits i fem kommuner. I synnerhet det svenskspråkiga biblioteksnätverket har haft en betydande roll för utvecklingen av de svenskspråkiga biblioteken.

Man kan anta att landskapsstrukturen kommer att förändras i takt med hur utvecklingen av kommun- och servicestrukturreformen framskrider. Kommer ett landskapsbibliotek att behövas om alla kommuner i landskapet tillhör samma regionbibliotek eller samma biblioteksnätverk? Även förändringar i landskapsbibliotekens verksamhet i de övriga nordiska länderna kan inverka på hur man organiserar verksamhet på landskapsnivå i Finland. Biblioteksnätverkens och regionbibliotekens betydelse som regionala biblioteksutvecklare kommer att öka vid sidan om landskapsbiblioteken. Olika former av nättjänster kommer i allt högre grad att produceras på nationell nivå.

Resurserna för landskapsbibliotekens verksamhet

Anslagen och användningen av resurserna för landskapsbibliotekens verksamhet varierade regionalt. Till projekt som berör verksamheten kunde finansiering fås från olika håll.

Under åren 2005–2009 fick de kommuner som hade landskapsbibliotek och centralbibliotek en förhöjd statsandel. Diskussioner fördes mellan landskapsbiblioteken och ministeriet hur dessa pengar skulle användas. I början av år 2010 trädde ett nytt statsandelssystem i kraft och förvaltningsområdesspecifika statsandelar sammanslogs under finansministeriet. Under år 2010 beviljade undervisnings- och kulturministeriet sammanlagt cirka 2,2 miljoner euro i understöd till landskapsbibliotekens verksamhet. Varje år söker de bibliotek som fungerar som landskapsbibliotek statsunderstöd för sin verksamhet från undervisnings- och kulturministeriet. Västra och Inre Finlands andel av detta var närmare 600 000 euro. Under de tre senaste åren har man i området fått sammanlagt 1,7 miljoner euro för utveckling av landskapens biblioteksverksamhet.

Förutom statsbidrag till landskapsbiblioteken har de stadsbibliotek som fungerar som landskapsbibliotek kunnat söka understöd avsedda för allmänna bibliotek både från undervisnings- och kulturministeriet och från Närings-, trafik- och miljöcentralerna. En del andra understöd och finansieringskällor har också använts för regional verksamhet och utveckling, medan en del har använts för utveckling av den egna biblioteksverksamheten.

Tabell 6.2.3.2. Bidrag för landskapsbibliotekets verksamhet åren 2008-2010

Landskap (landskapsbibliotek)	Bidrag till landskapsbiblioteken år 2008-2010, euro sammanlagt	Andra statsbidrag år 2008-2010, euro sammanlagt	Antal projekt,stats- bidrag beviljade för landskaps- bibliotek	Bidrag beviljade av Närings-, trafik- och miljöcentralen år 2008-2010, euro tillsammans	Antal projekt, beviljade av Närings-, trafik- och miljöcentralen för verksamhet inom landskapsbiblioteket
Mellersta Finlands landskapsbibliotek	419 200	70 200	4	11 100	0
Karleby landskapsbibliotek	198 500	26 000	4	12 300	2
Birkalands landskapsbibliotek	559 000	76 200	5	24 500	1
Seinäjäki landskapsbibliotek	248 400	92 400	4	21 200	0
Vasa landskapsbibliotek	295 000	133 800	5	7 550	1
Västar och Inre Finland, sammanlagt	1 720 100	398 600	22	76 650	4
Övriga Finland sammanlagt	4 867 400	1 885 800	44	248 750	11
Hela Finland sammanlagt	6 419 200	2 294 900	54	376 520	15

Huvudsakligen var det personer utbildade till bibliotekarie som skötte landskapsbibliotekets uppgifter. Beroende på vilken inriktning landskapsbibliotekets verksamhet hade verkade detta påverka personalens utbildningsnivå. Om tyngdpunkten på verksamheten var utvecklingsuppgifter behövdes mer högskoleutbildad personal än om inriktningen t.ex. låg på fjärrlåneservice och logistik behövdes annan personal.

Tjänster som landskapsbiblioteken erbjuder och deras användning

Antalet tjänster och tjänsternas innehåll som landskapsbiblioteken erbjuder, varierade landskapen emellan. Fortbildning samt fjärrlån var de viktigaste tjänsterna.

Av de tjänster landskapsbiblioteken erbjuder utvärderades fjärrlåneservice, informationservice, tillgång till elektroniskt material och fortbildning. I samband med fjärrlåneservicen granskades också materialtransporterna. En indikator på behovet av landskapsbibliotekstjänster var hur täta kontakterna till landskapsbiblioteket var.

Närmare 40 procent av alla kommunbiblioteken var varje vecka i kontakt med landskapsbiblioteket och en något mindre andel en gång per månad. Två tredjedelar av biblioteken i Svenskfinland uppgav att de var i kontakt med landskapsbiblioteket varje månad medan drygt en tredjedel av kommunbiblioteken uppgav att de kontaktade landskapsbiblioteket varje vecka. Hälften av biblioteken ansåg att kontakterna hade hållits på samma nivå som tidigare och för en tredje del hade kontakterna minskat.

Tjänster för fjärrlån och materialtransporter

Landskapsbibliotekens vanligaste uppgift var att fungera som central för fjärrlån. Landskapsbibliotekens roll som förmedlare av materialtransporter har förändrats och antagit rollen som logistikcentraler.

Den tekniska utvecklingen med IT-system och kostnadseffektiva materialtransporter över kommungränser har radikalt förändrat systemet för fjärrlånen under 2000-talet. Antal regionlån (lån som de regionala biblioteksnätverken gör från ett bibliotek till ett annat) har ökat och antalet traditionella fjärrlån har minskat.

Landskapsbibliotek i Mellersta Österbotten och Birkaland ordnade materialtransporter mellan de bibliotek som ingår i nätverket men alla bibliotek i landskapet är inte med nätverket. I Mellersta Österbotten, Mellersta Finland och Birkaland har landskapsbiblioteken anordnat materialtransporterna för biblioteksnätverket. I Södra Österbotten och Österbotten bedrevs transportarrangemangen av det nätverk som de själva utvecklat. 54 kommuner svarade att de är med i materialtransporterna.

Informationstjänster

Enligt landskapsbibliotekens bedömning har antalet frågor från kommunbiblioteken angående informationstjänsten inte ökat.

Landskapsbiblioteken i Södra Österbotten och Mellersta Österbotten, ansåg att frågornas antal hade minskat medan de övriga ansåg att förfrågningarna förblivit konstant. Endast 10 procent av kommunbiblioteken angav informationstjänsten som en orsak till att de hade kontakt med landskapsbiblioteket. Motsvarande procent för bibliotek i det svenska distriktet var 12 mot drygt 10 procent för hela landet.

Under de senaste åren har produktionen av nationella webbtjänster ökat avsevärt. Detta har medfört förändringar i informationstjänsterna. Av landskapsbiblioteken upprätthåller fyra en regiondatabas. Tre landskapsbibliotek upprätthåller också en regional musikdatabas. I Mellersta Österbotten saknas dessa tjänster. Alla landskapsbibliotek deltog i den riksomfattande nättjänsten ”Fråga bibliotekarien”. I Mellersta Finland erbjöds också en yrkesinriktad extranet som biblioteken kunde använda. Specialtjänster i Birkaland är webbtjänsterna Kirjatti och Satumetso, som stöder barnbiblioteksverksamheten. I underhållet av Sivupiiri, en webbtjänst som presenterar litteratur för unga, medverkade Seinäjoki och Tammerfors. Alla landskapsbibliotek förutom Karleby, deltog i produktionen av Boksampo, bibliotekens gemensamma webbtjänst för skönlitteratur. Två av fem landskapsbibliotek (Jyväskylä och Vasa) använde applikationer för sociala medier.

Elektroniskt material

Landskapsbiblioteken informerade de allmänna biblioteken om materialsamlingarna som ingick i det Nationella Elektroniska Biblioteket, FinElib. Det material som finns i det virtuella biblioteket,

FinElib är i främsta hand anpassade för universitet och yrkeshögskolor samt specialbibliotek och forskningsinstitut. I Birkaland användes närmare 10 procent av landskapsbiblioteksunderstödet för anskaffning av elektroniskt material till landskapets bibliotek. De allmänna biblioteken köpte därför FinElibs material i tämligen liten skala. Vid behov köpte de allmänna biblioteken användarrättigheter direkt från materialleverantörer. Gemensamma anskaffningar av e-material gjordes ofta tillsammans med biblioteks nätverket.

Landskapsbiblioteken hade utgående från UKM:s riksomfattande projekt byggt upp regionala portaler. Nelliportalen, som är nationalbibliotekets sökportal, är en metasöktjänst för licensierat och tillgängligt elektroniskt material. Landskapsbiblioteken i Södra Österbotten och Mellersta Österbotten hade en gemensam Nelliportal – Österbottens Nelli. På grund av snävt utbud av elektroniskt material hade portalen använts sparsamt. Kommunbiblioteken angav att Nelli användes mera sällan eftersom den regionala ämnesdatabasen var tillräcklig täckande. Man ansåg att Nelli var svår att använda och arbetsam att upprätthålla.

Fortbildning

Fortbildning för bibliotekspersonal ordnades huvudsakligen av landskapsbiblioteken i samarbete med Närings- trafik- och miljöcentralen, biblioteks nätverken och också av enskilda bibliotek.

Landskapsbiblioteken i Västra och Inre Finland ordnade sammanlagt 94 möten och evenemang för yrkeskåren inom bibliotekssektorn, med totalt 772 deltagare. Hälften av evenemangen var riktade till hela landskapsbibliotekets verksamhetsområdet. Fortbildningsdagarna befrämjade personalens kompetensutveckling. Majoriteten av biblioteken i Svenskfinland ansåg att fortbildningen vara den viktigaste uppgiften som landskapsbiblioteken hade.

Majoriteten av fortbildningstillfällena genomfördes med landskapsbibliotekets egna medel medan 47 kurser finansierades i samarbete med andra aktörer, i allmänhet med andra bibliotek. I hela landet arrangerades 40 procent av fortbildningsutbudet med egna medel medan en femtedel med hjälp av andra understöd. Teman för fortbildningsdagarna varierade beroende på ort. Teman för fortbildningsdagarna sammanföll med de teman som riksomfattande var aktuella och behandlade bl.a. sociala medier, gemensamma nättjänster och förändringar i katalogiseringen. Av de nationella projekten var det särskilt NDB (Det nationella digitala biblioteket) och samkatalogen som uppmärksammats i den regionala fortbildningen i Västra och Inre Finland. Svenskspråkiga fortbildningsdagar hade i någon mån arrangerats av landskapsbiblioteken. Kommunbibliotek med få anställda hade svårt att delta i fortbildning.

Hur landskapsbiblioteken har lyckats i sina uppgifter

De kommunala biblioteken var mera kritiska i hur väl landskapsbiblioteken hade lyckats i sin uppgift än vad landskapsbiblioteken själva var.

Landskapsbiblioteken i Västra och Inre Finland uppskattade att de hade lyckats utmärkt eller bra i alla sina uppgifter som landskapsbibliotek. Denna uppskattning går i linje med hur man i hela landet

bedömde sin egen verksamhet, endast ett landskapsbibliotek ansåg att det hade lyckats måttligt med någon uppgift. En fjärdedel av biblioteken i hela landet bedömde att landskapsbiblioteket hade lyckats måttligt eller dåligt i att stöda yrkeskåren inom bibliotekssektorn.

Vid organiseringen av biblioteks- och informationsserVICEN i svensk- och tvåspråkiga kommuner bör hänsyn tas till språkliga behov och rättigheter. Den svenskspråkiga befolkningen bör garanteras jämlik tillgång till dessa tjänster. I Nyland, Österbotten och Egentliga Finland bedömde landskapsbiblioteken att de lyckats utmärkt eller bra i att verkställa språklig jämlikhet. I två av tre landskap ansåg kommunbiblioteken att landskapsbiblioteken hade lyckats väl i att främja språklig jämlikhet.

Majoriteten av biblioteken i Svenskfinland ansåg att landskapsbiblioteken hade lyckats bra i att i att stöda yrkeskåren med nya verksamhetsformer och utvecklingsprojekt. Något svagare bedömde biblioteken i hela Svenskfinland att landskapsbiblioteken hade lyckats med att stöda dem när det gällde informationstjänster och fjärrlån. Övriga kommunbibliotek ansåg att landskapsbiblioteket hade lyckats bäst med att ge dem stöd i informations- och fjärrlåneserVICEN. Enligt biblioteken hade landskapsbiblioteken lyckats sämre i att informera yrkeskåren om nya verksamhetsformer och utvecklingsprojekt.

Kommunbiblioteken fick fritt kommentera landskapsbibliotekens verksamhet. Åsikten bland kommunbiblioteken var att Vasa landskapsbibliotek ansågs vara en betydelsefull intressebevakare för biblioteken. I Mellersta Finland framhävde kommunbiblioteken landskapsbibliotekets roll som distributör av specialexpertis. I Birkaland, Södra Österbotten och Mellersta Österbotten framförde kommunbiblioteken att landskapsbiblioteket var en viktig administratör av utvecklingsprojekt. I Birkaland har landskapsbiblioteket fungerat som utvecklare av webblioteket.

Häftan av biblioteken i Svenskfinland var av den åsikten att landskapsbiblioteket betydelse hade hållits på samma nivå som tidigare medan 38 procent ansåg att landskapsbiblioteket betydelse minskat och 12 procent menade att dess betydelse ökat.

Utvecklingen av den regionala biblioteksverksamheten

Landskapsbiblioteken samarbetade med andra landskapsbibliotek, kommunbibliotek och Nationalbiblioteket. Man samarbetade när man hade behov av specialexpertis samt kring utvecklingsprojekt. Landskapsbibliotekets verksamhetsområde har varit det samma under en lång tid. Kommun- och servicestrukturreformen har resulterat i kommunsammanslagningar och kommunernas antal har minskat. I takt med förändringar inom förvaltningen och datatekniken har nya samsarbetsområden bildats.

Landskapsbiblioteken har präglats av en omfattande utvecklingsverksamhet i Västra och Inre Finland. Utvecklingsprojekt har presenterats av alla landskapsbibliotek. Mest aktiv har Österbotten varit. Då denna förfrågan sändes ut var nio utvecklingsprojekt under planering. Landskapsbibliotekens egna utvecklingsprojekt var klart fler än utvecklingsprojekt riktade till hela landskapet, eftersom landskapsbiblioteken samtidigt också var stadsbibliotek. Inga internationella projekt hade genomförts. Till utvecklingsprojekten hade landskapsbiblioteken under de tre senaste

åren fått mellan 23 000 – 134 000 euro i understöd från undervisnings- och kulturministeriet. En del av landskapsbiblioteken hade dessutom deltagit i projekt finansierade via ESF-programmet.

I Västra och Inre Finland har endast landskapsbiblioteket i Mellersta Österbotten en gemensam utvecklingsstrategi för verksamhetsområdet. I Mellersta Finland och Österbotten var en sådan under planering. I Birkaland hade PIKI-biblioteken en gemensam strategi, vars främsta mål var ett gemensamt regionbibliotek. I utvecklingsstrategin för Mellersta Österbottens betonades logistik, anskaffning och fortbildning.

Det svenskspråkiga biblioteks nätverket Fredrika är ett samarbete mellan 12 kommuner i Österbotten. Fredrikabibliotekens bibliotekssystem med webbkatalog syns i form av gemensam ämnesdatabas. Kundregistret är inte gemensamt. Biblioteks nätverket ger fördelar åt små bibliotek i.o.m. regional materialcirkulation och fjärrlånebeställningar mellan biblioteken. Alla de bibliotek som ingick i biblioteks nätverket för Fredrika, ansvarade gemensamt för samarbetet. Framtida utmaningar var programutveckling med andra biblioteks nätverk.

En gemensam material- och kunddatabas är ett bra argument för materialcirkulation. Biblioteken ansåg att regional materialcirkulation mera hör till biblioteks nätverkets uppgift än till landskapsbiblioteket. I Svenskfinland var majoriteten av kommunbiblioteken av samma åsikt. Bibliotekens samarbete hade inverkat positivt på det enskilda bibliotekets utveckling. Man kunde konstatera att verksamhetsområdet för biblioteks nätverken och webb bibliotekens nätverk delvis överlappar varandra. Gemensamma bibliotekssystem ger fördelar i mindre överlappningar i arbetet och bättre kundservice. Drygt 40 procent av de finlandssvenska biblioteken var av den åsikten att landskapsbiblioteken i viss mån överlappar biblioteks nätverket och vice versa. Två tredjedelar av kommunbiblioteken i Västra och Inre Finland var av samma åsikt.

Framtida förväntningar och utveckling

I Svenskfinland ansåg biblioteken att det var viktigt för dem att landskapsbiblioteket tryggar tillgången till fortbildning för bibliotekspersonal samt representerar landskapets kommunbibliotek på både regional, nationell och internationell nivå.

Landskapsbibliotek såg som betydelsefullt att regionala utvecklingsprojekt gynnas och att personalen ges möjligheter till att höja sin kompetens. Kommunbibliotek ansåg att landskapsbiblioteken förlorat sin ställning i områden med starka biblioteks nätverk (Birkaland). I Birkaland har biblioteken svårt att bedöma när det är frågan om landskapsbibliotekets verksamhet och när det handlar om biblioteks nätverkets verksamhet.

Majoriteten av kommunbiblioteken i Västra och Inre Finland angav att det var viktigt att främja regionala utvecklingsprojekt och delta i produktionen av den nationella webbservicen och bidra till regionalt arbete med biblioteksstrategin. Drygt tre fjärdedelar av kommunbiblioteken i Svenskfinland ansåg att användningen av nationellt och regionalt producerade webbtjänster var nödvändigt för utvecklingen av det regionala samarbetet. Information om best praxis till biblioteken ansågs viktigare än att delta i produktionen av gemensamma nationella webbtjänster. Regional utvärdering, uppgörande av biblioteksstrategi, utveckling av logistiska tjänster samt att utveckla

regionalt samlingspolicy ansågs vara mindre nödvändiga funktioner för att det regionala samarbetet ska kunna utvecklas.

De flesta kommunbibliotek ansåg att landskapsbibliotekens viktigaste uppgifter var att ordna fortbildning. Samarbetsmöten och fjärrlåneservice prioriterades högre än att delta i produktionen av nationella webbtjänster. I Svenskfinland ansåg biblioteken att det var viktigt för dem att landskapsbiblioteket tryggar tillgången till fortbildning för bibliotekspersonal samt representerar landskapets kommunbibliotek på både regional, nationell och internationell nivå. Betydelsefulla tjänster var även fjärrlåneservice, delgivning av specialexpertis samt webbtjänster. Administrativa frågor, informationstjänst och materialtransporter var däremot mindre viktiga uppgifter.

I de fria kommentarerna fick kommunbiblioteken framföra egna utvecklingsförslag gällande den regionala biblioteksverksamheten. Kommunbiblioteken var av den åsikten är man kunde satsa ännu mera än tidigare på marknadsföringen av biblioteken och på gemensamma utvecklingsprojekt. En regional samlingspolicy och gemensam bokbuss, skulle främja det regionala samarbetet och ge bättre biblioteksservice. Kommunbiblioteken önskade bättre samarbete med landskapsbiblioteket. Kommunbiblioteken i Svenskfinland önskade att tvåspråkigheten borde synas i biblioteksverksamheten samt att det behövdes kommunöverskridande samarbete.

UTVÄRDERINGSGRUPP

Specialplanerare Gunilla Berglund, svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet
Överinspektör för bildningsväsendet Gunilla Sandler, svenskspråkig serviceenhet för undervisningsväsendet

KÄLLOR

Bibliotekslagen 904/1998

Biblioteksförordningen 1078/1998

Finlands grundlag 731/1991

Allmänna bibliotekens statistikdatabas. Helsingfors, Undervisningsministeriet.

<http://tilastot.kirjastot.fi>

Befolkningsstatistik. Statistikcentralen <http://www.stat.fi>

Svenskspråkig enkät till enspråkigt svenska och tvåspråkiga kommuner vars majoritetsspråk är svenska.

Lag om deponering och förvaring av kulturmaterial 1433/2007

Lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet 1705/2009

Statsrådets förordning om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet 1766/2009

Utvecklingsprogram för bibliotek 2006-2010. Biblioteket som ett mångsidigt servicecenter på landsbygden och i tätorterna. Undervisningsministeriets publikationer 2007:5, Helsingfors 2007 http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2006/Kirjaston_kehittamisohjelma.html

Bibliotekspolitik 2015. Allmänna bibliotek. Nationella strategiska prioritetsområden. Undervisningsministeriets publikationer 2009:33.

6.2.3. Nuorisotoimi

Nuorisolain 8 §:n edellyttämä nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa

Johtopäätökset

Nuorisotoimesta vastaavien viranhaltijoiden ja nuorten vaikuttajaryhmien ilmoituksen mukaan nuorten osallistuminen ja kuuleminen toteutuvat kunnissa vaihtelevasti. Osassa kunnista nuoret ja nuorten asiat huomioidaan hyvin, osassa välttävästi. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmassa nimetty palvelutasotavoite, jonka mukaan vuoden 2010 loppuun mennessä kaikissa kunnissa on käytössä 5–17-vuotiaiden vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmä, ei toteudu. Nuorten vaikuttajaryhmä on 54:ssä (69 %) Pohjanmaan ELY -keskuksen nuorisotoimen laajennetun toimialueen vastanneissa kunnissa. Toiminnan edellytyksiä on luotu nuorten vaikuttajaryhmille pääosin hyvin, mutta edelleen kaivataan vaikuttajaryhmien toiminnan parempaa tunnustamista ja aikuisten tukea.

Kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa ei ole vielä tarjolla nuorille monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia. Vastanneista kunnista 26:ssa on sekä nuorten vaikuttajaryhmä, kuulemisjärjestelmä, aloitekanava että nuorisotalon talotoimikunta tai muu vastaava. Voidaan sanoa, että näissä kunnissa tilanne on erinomainen. Etelä-Pohjanmaalla tällaisia kuntia ovat Alavus, Evijärvi, Kauhajoki, Lappajärvi ja Seinäjoki; Keski-Pohjanmaalla ainoastaan Kokkola; Pohjanmaalla Kristiinankaupunki, Maalahti ja Pietarsaari; Keski-Suomessa Hankasalmi, Joutsa, Jyväskylä, Karstula, Keuruu, Petäjävesi, Saarijärvi, Viitasaari ja Äänekoski ja Pirkanmaalla Hämeenkyrö, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Punkalaidun, Valkeakoski, Virrat ja Ylöjärvi.

Nuoret kokevat voivansa vaikuttaa vapaa-aikaansa ja kouluun liittyviin asioihin, mutta vaikuttamisen mahdollisuudet laajemmin nuorisopolitiikkaan ovat heikot. Nuorten osallistuminen ja kuuleminen eivät ole vielä yleisesti koko kunnan asia. Nuorisotoimesta vastaavat viranhaltijat ja nuorten vaikuttajaryhmät kokevat esteiksi nuorisopoliittiseen vaikuttamiseen muun muassa tiedon ja koulutuksen puutteen, aikuisten asenteet sekä järjestelmien suppeuden ja toimimattomuuden. Nuoret toivovat aitoa kiinnostusta ja kuuntelemista sekä todellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Aloitteisiin vastaaminen ja palautteen saaminen on hidasta tai palautetta ei saada ollenkaan. Toisaalta sekä kuntien viranhaltijat että nuoret itse toivovat nuorten kiinnostuvan enemmän vaikuttamisesta ja tekevän aktiivisemmin aloitteita.

Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuudet huomioidaan heikosti kunnan strategioissa ja säännöissä, samoin näiden mahdollisuuksien arviointi on heikkoa. Sekä viranhaltijat että nuorten vaikuttajaryhmät kaipaavat lisää nuorille suunnattua tiedotusta ja koulutusta. Koulutusta tarvitaan lisää myös kunnan henkilöstölle sekä luottamushenkilöille.

Toimenpide-ehdotukset

Jokaiseen kuntaan on perustettava säännöllisesti toimiva nuorten vaikuttajaryhmä. Ryhmän aseman tulee olla laajasti kunnassa tunnustettu, ja vaikuttajaryhmällä on oltava todellisia mahdollisuuksia

osallistua ja vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Vaikuttajaryhmälle tulee osoittaa riittävät resurssit.

Nuorille on luotava monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia. Nuorille tulee tarjota selkeitä ja helposti käytettäviä kanavia ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa. Kanavia on oltava useita ja kanavien tulee olla toimivia. Nuorten on saatava palautetta tekemistään aloitteista.

Vaikuttamismahdollisuuksia tulee tarjota nuorille eri ympäristöissä myös koulujen ja nuorisotalojen ulkopuolella. Kunnan henkilöstön, luottamushenkilöiden ja nuorten välillä on oltava aitoa vuorovaikutusta. Koko kunnan on sitouduttava nuorten kuulemiseen. Nuorten mielipide tulee huomioida kunnallisen päätöksenteon eri vaiheissa.

Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistäminen on kunnissa kirjattava kuntastrategiaan, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan ja / tai muuhun vastaavaan asiakirjaan. Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia on arvioitava vuosittain ja arviointiin tulee ottaa mukaan kunnan johto ja henkilöstö, luottamushenkilöt sekä nuoret.

Nuorten osallisuuteen liittyvää koulutusta on lisättävä. Koulutusta on tarjottava eri hallintokuntien henkilöstölle, luottamushenkilöille ja nuorille. Koulutus tulee liittää osaksi koulujen opetussuunnitelmia. Tiedottamista nuorille eri vaikuttamismahdollisuuksista ja päätöksenteosta tulee lisätä, ja tiedotuksessa on hyödynnettävä monipuolisesti eri kanavia.

Arviointiasetus

Nuorisotoimen arviointikohteena oli vuonna 2006 voimaan tulleen nuorisolain 8 §:n edellyttämä nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa. Nuorisolain 8 §:ssä todetaan, että ”nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.” Laissa nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita. Tässä raportissa on kuitenkin tarkasteltu pääasiassa alle 18-vuotiaiden osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia. Samaa kohdetta arvioitiin vuonna 2007. Tämän arvioinnin tulokset eivät ole suoraan verrattavissa vuoden 2007 tuloksiin, koska arvioinnin kohteena oleva alue on pienempi kuin vuonna 2007, jolloin alueena oli Länsi-Suomen lääni.

Arviointikriteerit	Arviointi- kysymykset	Mittarit	Palvelutasotavoitteet
Nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien kattavuus	Onko nuorille luotu kattavasti osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä?	Kuntien määrä, joissa on <ul style="list-style-type: none"> • vaikuttajaryhmä • kuulemisjärjestelmä • aloitekanava • nuorisotalotoimikunta tai vastaava • muutos vuodesta 2007 	Vuoden 2010 loppuun mennessä kaikissa kunnissa on käytössä 5–17-vuotiaiden vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmä.*
Nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien tarjonta	Tarjotaanko kunnissa nuorille monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia?	Kunnassa on <ul style="list-style-type: none"> • vaikuttajaryhmä • kuulemisjärjestelmä • aloitekanava sekä 	Tilanne on hyvä, jos nuorille on tarjolla monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia.

<p>Nuorten vaikuttajaryhmien kokoonpano</p>	<p>Minkälaisia vaikuttajaryhmiä toimii kunnissa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • nuorisotalotoimikunta tai vastaava • muutos vuodesta 2007 • Ympäristöt, joissa lapset ja nuoret voivat kunnassa osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon ja tulla kuulluksi • Vaikuttajaryhmien jäsenten määrä • Vaikuttajaryhmien jäsenten sukupuoli- ja ikäjakauma • Vaikuttajaryhmien jäsenten valintaperuste • Vaikuttajaryhmien toiminnan perusta 	<p>Tilanne on parantunut vuodesta 2007.</p>
<p>Nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien vaikuttavuus</p>	<p>Miten ja millaisiin asioihin nuoret ovat vaikuttaneet kunnissa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vaikuttajaryhmien toiminnan tarkoitus ja toiminnalle luodut edellytykset • Vaikuttajaryhmien tekemien aloitteiden määrä • Toteutuneiden aloitteiden määrä • Vaikuttajaryhmien toimintaan varattu määräraha • Nuorten kuulemisjärjestelmien ja aloitekanavien toimivuus • Nuorten osallistumisen ja kuulemisen toteutuminen nuorisotaloilla • Nuorten mahdollisuus päättää nuorisotalojen määrärahoista • Asiat, joihin nuoret ovat voineet kunnassa vaikuttaa 	<p>Tilanne on hyvä, jos nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät ovat käytössä ja nuorilla on niiden kautta mahdollisuus vaikuttaa nuoria koskeviin asioihin sekä osallistua nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn.</p>
<p>Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistäminen</p>	<p>Edistetäänkö kunnissa nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistämisen huomioiminen kunnan strategioissa • Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien arviointi • Nuoria koskevasta päätöksenteosta tiedottaminen • Kunnan henkilöstön, luottamushenkilöiden sekä nuorten koulutus • Vaikuttajaryhmien aikuisen tuki 	<p>Tilanne on hyvä, jos nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistäminen on huomioitu kunnan strategioissa ja osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia arvioidaan säännöllisesti.</p> <p>Tilanne on hyvä, jos kunta tiedottaa monipuolisesti nuorille heitä koskevasta päätöksenteosta ja tiedottaminen vastaa nuorten tarpeita.</p> <p>Tilanne on hyvä, jos kunnan henkilöstöä ja luottamushenkilöitä on koulutettu nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistämiseen. Tilanne on hyvä, jos nuorille on järjestetty osallistumiseen ja kuulemiseen liittyvää koulutusta ja koulutus vastaa nuorten tarpeita.</p> <p>Tilanne on hyvä, jos nuorten vaikuttajaryhmien toiminnassa mukana olevat aikuiset tukevat ryhmän toimintaa.</p>

* Lähde: Valtioneuvoston 13.12.2007 hyväksymä hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma
Taulukko 6.2.1.1 Arviointikriteerit, arviointikysymykset, mittarit ja palvelusotavoitteet

Johdanto

Vuonna 1989 hyväksytyn YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12. artiklassa taataan alle 18-vuotiaalle oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet huomioidaan myös perustuslain (731/1999) toisen luvun 6 §:ssä, jossa todetaan, että ”lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään

koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”. Lisäksi lain 14 §:ssä veloitetaan julkista valtaa edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa henkilöä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kuntalain (365/1995) 27 § määrittelee puolestaan kuntalaisten yleiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Kouluympäristössä tapahtuvaan osallistumiseen ja kuulemiseen ottaa kantaa perusopetuslaki (628/1998), jonka 47 a §:ssä todetaan, että koululla voi olla sen oppilaista muodostuva oppilaskunta. Opiskelijoiden osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään puolestaan lukiolaissa (629/1998) ja laissa ammatillisesta koulutuksesta (630/1998). Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään myös vuoden 2008 alusta voimaan tullessa lastensuojelulaissa (417/2007).

Matti Vanhasen II hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman yhtenä tehtävänä on ollut lisätä lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemista sekä lasten oikeuksista tiedottamista. Perustan politiikkaohjelmalle on luonut valtioneuvoston vuonna 2007 hyväksymä hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma.

Tutkija Tomi Kiilakoski (2007, 13–14) määrittelee teoksessa Lasten ja nuorten kunta osallisuuden oikeudeksi omaan identiteettiin ja arvokkuuteen osana perhettä (tai sitä muistuttavaa yksikköä), ryhmää, yhteisöä, yhteiskuntaa tai ekosysteemiä. Osallisuus on vastuun kantamista omasta itsestä, toisista ihmisistä ja koko yhteisön toimintakyvystä. Vastuun kantaminen edellyttää myös vastuun saamista. Osallisuus voimaannuttaa ja valtauttaa, antaa tunteen kuulumisesta johonkin (Koskinen 2010, 49). Osallisuus on yhteinen oppimisprosessi, joka rakentuu muun muassa toisten yksilöiden ja yhteisöjen näkökulmien tarkastelusta sekä yhteisestä maailman jäsentämisestä ja ymmärryksen luomisesta (Kiilakoski 2010, 152; Kivijärvi & Herranen 2010, 62). Tärkeää on mahdollisuus saada tietoa asioista, ilmaista itseään ja tulla ymmärretyksi sekä saada apua ja tukea itsensä ilmaisemiseen. Keskeistä nuorille on myös todellisen vaikuttamisen ja itse toimimisen mahdollisuuden kokeminen (Gretschel 2009a, 148). Tässä arvioinnissa pyritään kuvaamaan nuorten osallistumisen kaarta kunnallisessa päätöksenteossa, tiedonsaannista osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien olemassaoloon sekä niiden vaikuttavuuden arviointiin.

Nuorten osallistumisjärjestelmällä tarkoitetaan tässä arvioinnissa systemaattista tapaa tai tapoja, joilla kunnassa on tarjottu nuorille mahdollisuus osallistua nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Nuorisopolitiikalla tarkoitetaan laajasti alle 29-vuotiaiden kasvu- ja elinolojen parantamista. Tärkeitä kanavia ovat muun muassa nuorisovaltuustot ja vastaavat vaikuttajaryhmät, oppilaskunnat sekä nuorisotalotoimikunnat ja vastaavat nuorisotaloilla toimivat ryhmät.

Vaikuttamismahdollisuuksiin kuuluu kuntalaisten kuuleminen. Kuulemisjärjestelmällä tarkoitetaan tässä arvioinnissa systemaattista tapaa tai tapoja, joilla kunnassa kuullaan nuoria heitä koskevissa asioissa. Kuuleminen voi tapahtua muun muassa lautakunta- tai valtuustoedustuksen, yhteisten keskustelutilaisuuksien, lausuntojen pyytämisen tai verkossa tapahtuvan kuulemisen kautta. Aloitejärjestelmällä tarkoitetaan tässä arvioinnissa puolestaan järjestelmällistä tapaa, jolla erityisesti nuoret voivat tehdä ehdotuksia jonkin asian muuttamiseksi tai parantamiseksi. Aloitejärjestelmä voi rakentua esimerkiksi verkkopohjaisesta aloitekanavasta ja / tai nuorille suunnatusta aloite- tai palautelaatikosta.

Kyselyn toteuttaminen

Valtion aluehallinnon nuorisotoimen tehtävät on keskitetty valtakunnallisesti kuuteen elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-keskukseen: Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Pohjois-Pohjanmaan sekä Lapin ELY -keskuksiin. Pohjanmaan ELY -keskuksen nuorisotoimen toimialue on sama kuin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (LSSAVI) alue eli siihen kuuluu viisi maakuntaa: Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa ja Pohjanmaa.

Arviointia varten laadittiin kyselyt kuntien nuorisotoimien vastaaville viranhaltijoille. Arviointiin haluttiin saada mukaan myös palvelujen käyttäjien näkökulma ja vastaava kysely toteutettiin osoittamalla se nuorten vaikuttajaryhmille. Kyselyt toteutettiin edellä mainittujen ELY -keskuksen sekä Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry:n ja Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto - Nuva ry:n yhteistyönä. Kuntien nuorisotoimista vastaaville viranhaltijoille lähetettiin Webropol -ohjelmalla laaditut verkkolomake-kyselyt. Nuorten vaikuttajaryhmille kysely toimitettiin viranhaltijoiden välityksellä. Viranhaltijoille suunnattuun kyselyyn saatiin 80 vastausta Pohjanmaan ELY -keskuksen laajennetun toimialueen 91 kunnasta. Yhden viranhaltijan vastaus koski kolmea kuntaa eli voidaan sanoa, että vastaus saatiin 82 kunnasta. Vastausprosentti oli 90. Nuorten vaikuttajaryhmiltä saatiin yhteensä 39 vastausta. Vastaukset saatiin pääosin nuorisovaltuustoilta.

Hallinto- ja palvelurakennemuutosten vaikutusten seuranta

Kuntakentässä tapahtuvat muutokset heijastuvat myös nuoriin. Kun kuntaliitoksia suunnitellaan ja valmistellaan, on tärkeää, että nuorten mielipiteet otetaan huomioon heitä koskevissa asioissa. Nuorille tulisi tiedottaa kuntaliitoksen valmistelun vaiheista sekä liitoksen vaikutuksista nuorten palveluihin. Pohjanmaan ELY -keskuksen nuorisotoimen toimialueella on tapahtunut vuoden 2007 jälkeen kolmetoista kuntaliitosta. Kuntaliitokset vaikuttavat konkreettisesti kunnissa luotuihin osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiin. Positiivisimmillaan kuntien yhdistyessä osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä yhdistetään ja samalla kehitetään uusia osallistumisen ja kuulemisen muotoja. Toimivat järjestelmät laajenevat kattamaan kuntia, joissa niitä ei vielä ole käytössä. Toisaalta erilaisten toimintamallien yhdistämisen aiheuttama muutosvastarinta voi hidastaa järjestelmien käyttöönottoa ja kehittämistä.

Kuntaliitosten lisäksi myös esimerkiksi sosiaali- ja terveyshuollon palvelujen organisoinnin ja kouluverkkojen muuttuminen vaikuttavat nuorten palveluihin. Myös näistä muutoksista on tärkeää tiedottaa palvelujen käyttäjiä sekä huomioida heidän mielipiteensä päätöksentekoprosesseissa.

Lähtötilanteen näkökulmat

Kansainvälisessä ICCS 2009 -tutkimuksessa (International Civic and Citizenship Education Study) on selvitetty 38 maan nuorten valmiuksia toimia ja osallistua aktiivisina kansalaisina 21. vuosisadan yhteiskunnassa. Tutkimuksen mukaan suomalaisten nuorten yhteiskunnallinen tietämys on huippuluokkaa. Nuoret itse arvioivat oman tietämyksensä ja kykynsä osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan huomattavasti paremmaksi kuin nuoret useimmissa muissa tutkimukseen osallistuneissa maissa. Heikon arvion saa myös oppilaiden osallistuminen koulun päätöksentekoon, sillä muihin

Pohjoismaihin verrattaessa oppilaiden osallistuminen etenkin koulun päätöksentekoon liittyviin toimintoihin oli Suomessa erittäin vähäistä. (Suoninen, Kupari & Törmäkangas 2010, 50, 67, 144.)

Nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien kehittämisessä on ollut tukena vahva lainsäädäntö. Suomessa on luotu sekä suoria että edustuksellisia osallistumisen muotoja, vaikkakin edustukselliset muodot ovat painottuneet. Nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä on usein laadittu aikuislähtöisesti ylhäältä alaspäin. Tulevaisuudessa tulee entistä enemmän rakentaa nuorista lähteviä ja nuorten omaa toimintaa aktivoivia ja tukevia osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja. (Feldmann-Wojtachnia, Gretschel, Helmisaari, Kiilakoski, Matthies, Meinhold-Henschel, Roth & Tasanko 2010, 69–70.)

ICCS 2009 -tutkimuksen mukaan kahdeksaluokkalaiset katsoivat voivansa vaikuttaa tärkeiksi kokemiensa ongelmien ratkaisuun hyödyntämällä Internet- tai ystävyysverkostoja. Tutkimukseen vastanneista nuorista hieman yli 60 prosenttia katsoi, että verkostojen avulla voi vaikuttaa paljon tai ainakin jossain määrin. (Suoninen ym. 2010, 87.) Yksi tulevaisuuden haaste onkin se, miten esimerkiksi sosiaalisen median avulla pystytään aktivoimaan ja tukemaan nuoria osallistumaan ja vaikuttamaan. On kuitenkin hyvä muistaa, että sähköisillä järjestelmillä ei voida korvata reaali maailman kanssa käymistä (Ryynänen 2009, 180).

Onko nuorille luotu kattavasti osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä?

Kaikissa kunnissa ei ole käytössä 5–17-vuotiaiden vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmää.

Vastanneista 82 kunnasta 54:ssä toimi vähintään yksi vaikuttajaryhmä. Kyselyyn vastanneissa kunnissa vaikuttajaryhmiä oli vuonna 2010 yhteensä 65 ryhmää. Vaikuttajaryhmien määrää kysyttäessä koulujen oppilaskunnat ja oppilasyhdistykset sekä nuorisotalojen talotoimikunnat rajattiin ulkopuolelle. Vaikuttajaryhmäksi ei laskettu kokousta, foorumia tai muuta vastaavaa, joka kokoontui muutaman kerran vuodessa.

Viranhaltijoiden ilmoituksen mukaan 85 prosentissa kuntia oli käytössä kuulemisjärjestelmä. Kunnista noin 79 prosentilla oli jokin aloitekanava. Aloitekanava.fi -palvelu oli käytössä noin kolmasosassa Pohjanmaan ELY -keskuksen alueen kunnista. Tilanne on parantunut jonkin verran vuodesta 2007, jolloin kuulemisjärjestelmä oli Länsi-Suomen läänissä hieman yli 80 prosentissa kuntia ja jokin aloitekanava löytyi vain 54 prosentissa kuntia.

Nuorisotalotoimikunta tai muu vastaava toimintatapa oli ainakin osassa kunnan nuorisotiloista 61 prosentissa vastanneista kunnista. Kaikissa kunnissa tosin ei ole nuorisotiloja eikä näin ollen siis talotoimikuntaakaan.

	Vaikuttajaryhmä %	Kuulemisjärjestelmä %	Aloitekanava %	Talotoimikunta tai muu vastaava %
Etelä-Pohjanmaa	67	100	100	53
Keski-Pohjanmaa	100	67	50	33
Keski-Suomi	64	86	77	67
Pirkanmaa	65	73	64	71
Pohjanmaa	69	93	100	54
Pohjanmaan ELY (n=78)	68	85	79	61
Manner-Suomi (n=298)	70	92	81	64

Taulukko 6.2.1.2. Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Pohjanmaan kuntien kuulemisjärjestelmät verrattuna koko Manner-Suomen tilanteeseen 2010.

Tarjotaanko kunnissa nuorille monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia?

Kunnat ovat kehittäneet nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia, mutta nuoret kokevat, ettei heitä kuulla riittävästi. Vastanneista kunnista 26:ssa oli sekä nuorten vaikuttajaryhmä, kuulemisjärjestelmä, aloitekanava, että talotoimikunta tai muu vastaava. Neljä viranhaltijaa ilmoitti, ettei heidän kunnassaan ollut vuonna 2010 käytössä mitään edellä mainituista järjestelmistä.

Sekä vastanneiden viranhaltijoiden että nuorten mukaan nuoret voivat osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon ja tulla kuulluksi parhaiten nuorisotaloilla sekä yläkouluissa ja lukioissa. Vastanneiden kuntien viranhaltijoista yli puolet arvioi, että nuorten mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn on huono tai tyydyttävä. Nuoret kokivat tilanteen viranhaltijoita parempana, sillä vain vajaa kolmannes nuorista arvioi tilanteen huonoksi tai tyydyttäväksi. Tosin kyselyyn vastanneet nuoret ovat itse aktiivisia ja todennäköisesti keskimääräistä tietoisempia mahdollisuuksistaan.

Kuulemisen tapa	Viranhaltijat %, n=78	Nuoret %, n=38
Nuorisovaltuuston tai muun nuorten vaikuttajaryhmän kuuleminen	54	79
Nuorisovaltuustolta tai muulta nuorten vaikuttajaryhmältä pyydetty lausunnot	50	63
Nuorten ja päättäjien yhteiset keskustelutilaisuudet	45	42
Nuorisovaltuuston tai muun nuorten vaikuttajaryhmän edustus lautakunnassa tai valtuustossa	45	68
Oppilaskuntien hallitusten kuuleminen	44	53
Lapsi- ja nuorisojärjestöjen kuuleminen	32	24
Aloitekanava.fi palvelun Kunta kysyy -osio	29	13
Opiskelijakuntien hallitusten kuuleminen (lukiot ja ammatilliset oppilaitokset)	27	47
Oppilaskuntien hallituksilta pyydetty lausunnot	26	21
Lapsi- ja nuorisojärjestöiltä pyydetty lausunnot	14	18
Muu	14	5
Opiskelijakuntien hallituksilta pyydetty lausunnot (lukiot ja ammatilliset oppilaitokset)	13	29
Lasten parlamentin kuuleminen	12	21
Lasten parlamentilta pyydetty lausunnot	4	5
Kunnassamme ei ole nuorten kuulemisjärjestelmää	15	0

Taulukko 6.2.1.3 Käytössä olevat nuorten kuulemisen tavat kunnissa viranhaltijoiden ja nuorten vaikuttajaryhmien vastausten mukaan (Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Pohjanmaan kunnat vuonna 2010)

Kehittämiskohteena nuorten mahdollisuuksissa osallistua nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn monen kunnan viranhaltijat näkivät muun muassa nuorten vaikuttajaryhmän perustamisen tai sen toiminnan vakiinnuttamisen. Lisäksi nuorten toivottiin olevan aktiivisempia vaikuttajia. Lisää tiedotusta vaikuttamismahdollisuuksista kaivattiin, ja mielipiteitä toivottiin kysyttävän myös vaikuttajaryhmän ulkopuolisilta nuorilta. Viranhaltijat toivoivat nuorten pääsevän mukaan asioiden valmisteluun ja nuorille toivottiin edustuspaikkoja lautakuntiin. Kehittämisen tarvetta nähtiin myös aikuisten asenteissa nuoria kohtaan. Nuoret mainitsivat kehittämiskohteiksi lisäksi ohjauksen ja koulutuksen sekä nuorten ja päättäjien vuorovaikutuksen lisäämisen. Lisäksi kehittämiskohteiksi nimettiin nuorten aktivointi ja oppilaskuntien parempi toiminta. Nuoret toivoivat mahdollisuutta osallistua sektorirajat ylittävästi, päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Nuoret halusivat päästä tekemään ja toteuttamaan asioita itse. Kehittämiskohteissa mainittiin myös äänestysikärajan laskeminen kunnallisvaaleissa.

Minkälaisia vaikuttajaryhmiä toimii kunnissa?

Yleisimmin vaikuttajaryhmien nuoret olivat 13–18-vuotiaita ja yli puolet toiminnassa mukana olevista oli tyttöjä.

Pohjanmaan ELY -keskuksen alueella on vuoden 2007 jälkeen toimintansa oli aloittanut 23 uutta ryhmää. Mukana oli myös alueellisia ryhmiä. Ryhmien toiminta perustui useimmiten kunnanvaltuuston tai lautakunnan päätökseen. Vaikuttajaryhmien jäsenet valittiin joko vaaleilla tai nimettiin. Moneen ryhmään pääsivät mukaan kaikki halukkaat. Vastanneiden kuntien vaikuttajaryhmissä oli mukana yhteensä 906 nuorta. Yleisin ryhmäkokoo oli noin kymmenen henkeä. Ryhmäläisistä reippaasti yli puolet oli tyttöjä. Yleisimmin vaikuttajaryhmien nuoret olivat 13–18-vuotiaita.

Miten ja millaisiin asioihin nuoret ovat vaikuttaneet kunnissa?

Nuoret ovat voineet vaikuttaa kunnissa tyypillisesti nuorisotoimen ja koulun asioihin.

Nuorista ja viranhaltijoista reilut 40 prosenttia arvioi vaikuttajaryhmän toiminnan olevan tasaisesti sekä vaikuttamista ja edunvalvontaa että tapahtumien järjestämistä. 41 prosenttia nuorista ja viranhaltijoista arvioi toiminnan olevan enemmän vaikuttamista ja edunvalvontaa.

Viranhaltijoista ja nuorista yli puolet koki, että vaikuttajaryhmän toiminnalle oli luotu edellytyksiä hyvin. Erinomaiseksi tilanteen koki noin 15 prosenttia sekä viranhaltijoista että nuorista. Vain yksi ryhmä ilmoitti edellytysten olevan huonot. Viranhaltijat toivoivat vaikuttajaryhmille omaa määrärahaa ja lisää resursseja. Kuntien nuorisotyöntekijöille kaivattiin enemmän aikaa ryhmien ohjaamiseen ja tukemiseen. Useissa vastauksissa toistui toive ryhmän aseman tunnustamisesta sekä toive aidosta kuulemisesta. Nuoret mainitsivat vaikuttajaryhmien toiminnassa kehittämiskohteiksi muun muassa nuorten motivaation, ryhmähengen ja yhteisöllisyyden lisäämisen, pääsemisen mukaan päätöksentekoon, aikuisen tuen sekä nuorten ja aikuisten säännölliset yhteiset foorumit.

Kuluneen toimintakauden aikana vaikuttajaryhmät tekivät kunnissa viranhaltijoiden mukaan yhteensä 130 aloitetta. Aloitteista 74 toteutui ryhmän toivomalla tavalla. Hieman yli puolet nuorista vastaajista koki, ettei heidän ryhmänsä ollut saanut kunnalta palautetta tekemiinsä aloitteisiin.

Vaikuttajaryhmien toimintaan oman määrärahan oli varannut 39 vastannutta kuntaa. Yhteen lasketut määrärahat olivat noin 240.000 euroa vuodessa. Summat vaihtelivat noin seitsemästä sadasta eurosta 30.000 euroon.

Kuntien viranhaltijoista ja nuorista puolet koki, että nuoria kuullaan kunnassa tyydyttävästi. Nuorten kuulemisen tasoa piti hyvänä kolmasosa vastanneista. Vastanneet viranhaltijat toivoivat lisää järjestelmällisyyttä ja säännöllisyyttä nuorten kuulemiseen. Virkamiesten ja päättäjien toivottiin kiinnostuvan enemmän nuorten mielipiteistä. Useassa vastauksessa todettiin, että kuuleminen jää yksin nuoriso- / vapaa-aikatoimen asiaksi. Sekä viranhaltijat että nuoret jakoivat toiveen aidosta kuulemisesta ja sitoutumisesta nuorten kuulemiseen. Nuoret toivoivat helposti lähestyttäviä ja selkeitä vaikuttamiskanavia ja ennen kaikkea nuorten tutustuttamista kunnalliseen päätöksentekoon.

Vastanneista viranhaltijoista yli 80 prosenttia arvioi nuorten aloitekanavien toimivuuden huonoksi tai tyydyttäväksi. Nuoret olivat samaa mieltä viranhaltijoiden kanssa. Eniten kehittämistarvetta viranhaltijat kokivat olevan aloitekanavien markkinoinnissa ja tiedottamisessa. Myös nuorten innostaminen vaikuttamaan koettiin tärkeäksi. Vastaajien mielestä nuorten tekemien aloitteiden eteenpäin viemiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja asioiden etenemisestä tulisi tiedottaa enemmän. Nuoret jakoivat viranhaltijoiden ajatukset kehittämiskohteista. Nuoret toivoivat, että luotaisiin monipuolisia aloitekanavia ja että nuoria ja päättäjiä koulutettaisiin kanavien käyttöön. Vastauksissa todettiin muun muassa, että aloite- ja palautelaatikat olisi tarkistettava säännöllisin väliajoin ja, että Facebookia voisi hyödyntää paremmin.

Vastanneista viranhaltijoista noin 65 prosenttia koki nuorten voivan vaikuttaa hyvin tai erinomaisesti nuorisotalojen toimintaan. Nuorisotalojen määrärahoista osa oli annettu nuorten päätettäväksi neljässätoista vastanneesta kunnista. Summat vaihtelivat kuntatasolla 500 eurosta aina 20.000 euroon saakka. Tyypillisiksi kehittämiskohteiksi vastanneet viranhaltijat nostivat talotoimikunnan perustamisen sekä nuorten kuulemisen säännöllisyyden ja suunnitelmallisuuden parantamisen. Nuorisotalojen ohjaajille toivottiin lisäkoulutusta osallisuudesta. Osa myös toivoi tiloille ylipäätään ammattitaitoisia ohjaajia vapaaehtoisten valvojien tilalle.

Nuoret olivat viranhaltijoiden mukaan voineet vaikuttaa kunnissa tyypillisesti nuorisotalojen viihtyvyyteen ja toimintaan, nuorisotoimen järjestämiin tapahtumiin, ympäristösuunnitteluun ja kaavoitukseen sekä koulun viihtyvyyteen ja kouluruokailuun. Useassa kunnassa nuoret olivat vaikuttaneet nuorisotoimen ja / tai koulun henkilöstön palkkaamiseen ja / tai vakinaistamiseen. Lisäksi viranhaltijoiden mukaan nuoret olivat voineet vaikuttaa kuntien lapsi- ja nuorisopoliittisiin kehittämisohjelmiin sekä erilaisiin hyvinvointisuunnitelmiin. Nuoret totesivat, että he olivat voineet vaikuttaa edellä mainittujen asioiden lisäksi lähiliikuntapaikkoihin, nuorten osallistumiseen ja kuulemiseen, koulukuraattorin / -psykologin saamiseen, kouluverkkoselvitykseen, kesätyöpalkkaan

ja harrastuksiin. Sen sijaan esimerkiksi terveyteen, työllisyyteen ja toimeentuloon liittyvät maininnat jäivät vähäisiksi.

Edistetäänkö kunnissa nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia?

Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistäminen on huomioitu kunnissa vaihtelevasti, samoin vaikuttamiseen liittyvä tiedotus ja koulutus.

Reilut puolet vastaajista ilmoitti, että nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistäminen oli huomioitu lastensuojelulain mukaisessa lasten ja nuorten hyvinvointia koskevassa suunnitelmassa. Noin viidenneksessä vastanneista kunnista mahdollisuudet oli huomioitu kuntastrategiassa. Muita paikkoja olivat muun muassa kunnan johtosääntö, nuorisostrategia sekä toiminta- ja kehittämissuunnitelmat. Kuudessatoista vastanneesta kunnasta ei nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia ollut huomioitu kunnan säännöissä ja / tai strategioissa lainkaan. Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia arvioitiin vain joka neljännessä kunnassa. Arviointia tehtiin tyypillisesti toimintakertomuksissa, erilaisissa kuulemistilaisuuksissa ja erilaisissa suunnitelmissa. Arvioijana toimi usein nuorisotoimen henkilöstö tai nuorten vaikuttajaryhmä. Kyselyn vastauksista ei käy ilmi vaikuttivatko arvioinnit jollain tapaa toiminnan suunnitteluun tai vietiinkö arvioinnin tuloksia päätöksentekoon.

Viranhaltijakyselyn vastaajista 65 prosenttia ja nuorista liki puolet koki tiedotuksen vastaavan vain tyydyttävästi nuorten tarpeita. Viidesosa nuorista ja viranhaltijoista koki, että tiedottaminen vastasi huonosti nuorten tarpeita. Viranhaltijoista joka kymmenes ja nuorista kuudesosa ilmoitti, että kunta ei tiedottanut lainkaan nuorille heitä koskevasta päätöksenteosta.

Nuorten vaikuttajaryhmät tiedottivat ryhmän toiminnasta pääasiassa nuorisotaloilla, koulujen ilmoitustaululla ja Facebookissa tai IRC-galleriassa. Lisäksi ryhmät ilmoittivat tiedottaneensa nuorisotoimen tai -tiedotuksen nettisivuilla tai -lehdissä ja sanomalehdissä. Ainoastaan yksi ryhmä ilmoitti, ettei ryhmä tiedota muille nuorille toiminnastaan.

Nuorisotoimen henkilöstöä koulutti 70 prosenttia vastanneista kunnista. Koulutuksen järjestäjiä olivat pääsääntöisesti ELY -keskukset, Allianssi ry, Nuva ry sekä muut järjestöt. Muuta kunnan henkilöstöä, tyypillisesti opetushenkilöstöä, koulutti vain neljäsosa vastanneista kunnista. Kuntien luottamushenkilöille koulutusta tarjosi viidesosa kunnista. Vastanneista viranhaltijoista 54 prosenttia ilmoitti kunnan järjestäneen nuorille osallistumiseen ja kuulemiseen liittyvää koulutusta. Lähes sama määrä nuorten ryhmiä ilmoitti, että heille oli järjestetty koulutusta. Koulutus painottui pääosin nuorten vaikuttajaryhmien koulutukseen. Koulutuksen voidaan sanoa olleen kirjavaa sen suhteen, vastasiko se nuorten tarvetta, koska arviot jakautuivat melko tasaisesti. Kehittämiskohteiksi nuoret nimesivät sen, että koulutuksia ylipäätään järjestettäisiin. Koulutusta kaivattiin esiintymis- ja neuvottelutaitoon sekä projekti- ja hanketyöhön. Lisäksi uusille vaikuttajaryhmien jäsenille kaivattiin tietopakettia toiminnasta ja mahdollisuuksista. Vastauksista nousi esiin nuorten toive koulutuksen järjestämisestä koulujen yhteiskuntaopin tunnilla. Sama toive mainittiin myös viranhaltijoiden vastauksissa. Nuoret toivoivat, että koulutusta suunnattaisiin

kaikille nuorille ja että koulutus olisi nuorisolähtöisesti suunniteltua. Useissa vastauksissa toivottiin erityisesti kunnan poliitikkoja ja virkamiehiä kertomaan kunnan asioista.

Yhtä ryhmää lukuun ottamatta kaikki nuorten vaikuttajaryhmät olivat sitä mieltä, että toiminnassa mukana oleva aikuinen tuki ryhmän toimintaa.

ARVIOINTIRYHMÄ

Erikoissuunnittelija Kaija Blom, Pohjanmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Erikoissuunnittelija Annika Kattilakoski, Pohjanmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

TIETOLÄHTEET

- Valtakunnallinen peruspalvelujen arviointiraportti, erikoissuunnittelija Tuija Kautto, Pohjanmaan ELY -keskus ja ylitarkastaja Pia Tasanko, Uudenmaan ELY -keskus
- Kuntalaki (365/1995)
- Laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998)
- Lastensuojelulaki (417/2007)
- Lukiolaki (629/1998)
- Perusopetuslaki (628/1998)
- Perustuslaki (731/1999)
- YK:n lapsen oikeuksien sopimus
- Valtioneuvoston 13.12.2007 hyväksymä hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma
- Webropol -kysely. Manner-Suomen kunnat, nuorisoasioista vastaavat viranhaltijat ja nuorten vaikuttajaryhmät loka-marraskuu 2010.
- Väestötiedot 2009. Tilastokeskus. <http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/tau.html>
- Feldmann-Wojtachnia, Eva & Gretschel, Anu & Helmisaari, Vappu & Kiilakoski, Tomi & Matthies, Aila-Leena & Meinhold-Henschel, Sigrid & Roth, Roland & Tasanko, Pia 2010. Youth participation in Finland and in Germany - Status analysis and data based recommendations. The Finnish Youth Research Society & Bertelsmann Stiftung. <http://www.cap.lmu.de/download/2010/youth-participation.pdf>
- Gretschel, Anu 2009a. Yhteenveto nuorten vaikutusmahdollisuuksien kehittämisen tulevaisuuden haasteista. Teoksessa Gretschel, Anu (toim.) Nuorten vaikutusmahdollisuuksien arviointi. Helsinki: Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry, 147–149.
- Kiilakoski, Tomi 2007. Johdanto. Teoksessa Gretschel, Anu & Kiilakoski, Tomi (toim.) Lasten ja nuorten kunta. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 77, 8–20.
- Kiilakoski, Tomi 2010. Korkatut pullot, pirun kusi ja alkoholistien maksat. Luonnostelmia osallistavaan päihdekasvatukseen. Teoksessa Kylmäkoski, Merja & Pylkkänen, Sanna & Viitanen, Reijo (toim.) Yhteisöllisiä näkökulmia nuorten ehkäisevään päihdetyöhön. Humanistinen ammattikorkeakoulu. Sarja C. Oppimateriaaleja 21, 2010. Vaajakoski: Gummerus, 143–161.
- Kivijärvi, Antti & Herranen, Jatta 2010. Monikulttuuriset nuoret ja osallisuuden ohuus. Nuorisotutkimus 3/2010, 57–66.
- Koskinen, Sanna 2010. Ympäristökansalaisuus on kansalaisuutta tässä ja nyt. Nuorisotutkimus 3/2010, 47–50.

Ryynänen, Aimo 2009. Professori Aimo Ryynäsen lausunto. Teoksessa Aaltonen, Kimmo (toim.) Nuoriso-lakiopas. Helsinki: Tietosanoma Oy, 176–187.

Suoninen, Annikka & Kupari, Pekka & Törmäkangas Kari 2010. Nuorten yhteiskunnalliset tiedot, osallistuminen ja asenteet. Kansainvälisen ICCS 2009 -tutkimuksen päätulokset. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.

6.2.4. Liikuntatoimi

6.2.4. Käyttövuoropoliitikan vaikutukset liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen

Johtopäätökset

1. Kuntien käyttövuoropoliitikka perustuu virallisesti hyväksytyihin kirjallisiin jakoperusteisiin joka toisessa kunnassa Pohjanmaan ELY -keskuksen laajennetulla toimialueella.
2. Kuntien käyttövuoropoliitikkalla pyritään edistämään lasten ja nuorten liikuntaa. Se on keskeinen tavoite ja painopiste liikuntapaikkojen käyttövuoropoliitikkassa ja merkittävin huomioon otettava tekijä käyttövuorojen jaossa.
3. Liikuntapaikkojen käyttövuorojen jaon merkittävimmät ongelmat ovat vuorojen vähäisyys suhteessa kysyntään ja suuri kysyntä viikon iltavuoroista.

Toimenpidesuosituks

1. Kuntiin laaditaan virallisesti hyväksytyt liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet, jotka perustuvat liikuntatoimea ohjaavaan strategiaan ja ovat kuntalaisten tiedossa.
2. Kaikkiin kuntien omistamiin ja hallinnassa oleviin liikuntapaikkoihin sovelletaan yhtenäisiä käyttövuorojen jakoperusteita riippumatta siitä, mikä hallintokunta käyttövuorot jakaa. Erityisesti tämä koskee koulujen yhteydessä olevia liikuntahalleja ja -saleja, joiden käyttövuoroista on suurin kysyntä.
3. Käyttövuoropoliitikan tavoitteiden toteutumista seurataan kunnissa pitkäjänteisesti ja jakoperusteisiin tehdään tarvittaessa muutoksia asetettujen tavoitteiden suunnassa.

Arviointiasetelma

Arviointikohde	Kriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/hyvä palvelutaso
Käyttövuoropoliitikan vaikutukset liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen	Kunnallisten liikuntapaikkojen käyttövuoropoliitikka (prosessi)	Miten kunnassa päätetään liikuntapaikkojen käyttövuoroista?	Virallinen päätös jakoperusteista ja vuorojen jakajasta	Kunnassa on virallisesti hyväksytty liikuntapaikkojen käyttövuoropoliitikka
			Laajasti kunnan liikuntapaikat kattavat jakoperusteet	
	Kunnan liikuntapaikkojen käyttövuoropoliitikan tavoitteet ja toteutuminen	Mitkä ovat käyttövuoropoliitikan tavoitteet ja painopisteet?	Kuntalaisten kuuleminen Määritellyt tavoitteet ja painopisteet	Kunnan liikuntapaikkojen käyttövuoropoliitikan tavoitteet ja painopisteet toteutuvat

		Seurataanko kunnassa käyttövuoropoliitikan tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista?	Vakiintunut seurantajärjestelmä	Käyttövuoropoliitikan toteutumista seurataan
	Muutokset kuntien liikuntapaikkojen käyttövuoropoliitikassa	Onko kunta- ja palvelurakennemuutoksella sekä muilla toimintaympäristön muutoksilla vaikutusta käyttövuoropoliitikkaan?	Muutosten huomioon ottaminen käyttövuoropoliitikassa	Kunta- ja palvelurakennemuutuksen vaikutukset on otettu huomioon käyttövuoropoliitikassa.

Johdanto

Liikuntatoimen arviointikohde vuonna 2010 oli käyttövuoropoliitikan vaikutukset liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen. Käyttövuoropoliitikalla tarkoitetaan tässä arvioinnissa virallisesti hyväksytyjä kirjallisia liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteita tai vakiintuneen, pitkäaikaisen käytännön mukaisia jakoperusteita, näiden vahvistamista koskevaa päätöksentekoprosessia ja määriteltyjen tavoitteiden toteutumisen seuranta. Arvioinnissa on tarkasteltu kunnan omien liikuntapaikkojen käyttövuoroja sekä kunnan hallinnassa olevia, esimerkiksi yksityiseltä halliyhtiöltä tai kuntosaliryttäjältä vuokrattuja vakiokäyttövuoroja. Käyttövuorojen jakamiseen liittyviä valtakunnallisia palvelutavoitteita ei ole määritelty lainsäädännössä. Palvelutavoitteet on muodostettu arviointiryhmän asiantuntemukseen ja aiheeseen liittyviin suosituksiin ja valtakunnallisiin linjauksiin perustuen.

Kuntalain mukaan kuntien tehtävänä on edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Liikunta on kunnan hyvinvointipoliitikan väline ja sillä on merkittävä rooli kuntalaisten toimintakyvyn ja terveyden ylläpidossa. Liikunta on myös peruspalvelu, joka kuuluu kuntien tehtäviin. Liikuntalain 2 §:n mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät. Liikuntalain asettamien tavoitteiden toteutumista paikallistasolla tuetaan resurssi- ja informaatio-ohjauksella. Liikuntalain 1§:n mukaan lain tarkoituksena on lisäksi edistää liikunnan avulla tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävä kehitystä.

Vuonna 2010 julkistettiin valtakunnalliset suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa (STM, 2010). Tavoitteena suosituksissa on kunta, jossa kuntalaiset liikkuvat terveytensä kannalta riittävästi ja jossa liikunta tarjoaa kuntalaisille mahdollisuuksia yhdessä tekemiseen ja yhteisöllisyyteen. Kuntalaisten liikuntakäyttäytymiseen vaikuttavat useat eri tekijät ja kunnalla on mahdollisuus tukea kuntalaisten liikuntakäyttäytymistä monin eri keinoin. Yksi näistä tekijöistä on liikuntapaikat ja eri käyttäjäryhmien mahdollisuudet niiden käyttämiseen. Vuosina 2005, 2006 ja 2007 liikuntatoimen peruspalvelujen arvioinnin kohteena oli kunnallisten liikuntapaikkojen käyttömaksupoliittikka. Tuolloin todettiin, että käyttömaksupoliitikan painotuksilla pyrittiin useimmiten lisäämään lasten ja nuorten liikunta-aktiivisuutta. Käyttömaksujen (VM/2007) ohella myös vuorojen saatavuus sekä niiden jakautuminen eri käyttäjäryhmille voi olla liikuntakäyttäytymistä tukeva tai rajoittava tekijä. Liikunnan toimiala on muuttunut ja laajentunut kilpaurheilusta kaikkien väestöryhmien terveyttä edistävään liikuntaan ja arkipäivän fyysiseen aktiivisuuteen, ja tämä tuo tarpeen kytkeä liikunnan

strategiatyö osaksi kunnan hyvinvointistrategiaa ja laajemmin kuntasuunnitelmaa. Kuntalaisten liikuntakäyttytymisen ja liikuntapaikkojen käytön seuranta toimii kuntien strategiatyön tukena, ja vastaavasti virallisesti hyväksytyt käyttövuorojen jakoperusteet auttavat jalkauttamaan strategioiden hyvinvointilinjauksia käytäntöön.

Jyväskylän yliopistossa tehdyn Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo seurantatutkimuksen mukaan käytetyimmät liikuntapaikat ovat edelleen kevyen liikenteen väylät ja maastoliikuntapaikat, kuten kuntoradat. Vuonna 2009 kevyen liikenteen väyliä käytti vähintään kerran viikossa 71 prosenttia naisista ja 54 prosenttia miehistä. Sisäliikuntatiloista käytetyimpiä ovat seurantatutkimuksen mukaan kuntokeskukset, joiden suosio on kasvanut reippaasti verrattuna vuoteen 1998 ja uimahallit, jotka erityisesti naisten osalta ovat kasvattaneet suosiotaan. Muista sisäliikuntatiloista käytetyimpien joukossa ovat lisäksi koulujen liikuntasalit. Keskeisinä johtopäätöksinä tutkimuksessa nousee esiin kevyen liikenteen väylien, kuntoratojen ja ulkoilualueiden merkityksen ohella se, että aikuisväestöstä ainoastaan yksi kolmasosa käyttää säännöllisesti varsinaisia rakennettuja liikuntapaikkoja. Rakennettujen liikuntapaikkojen käyttäjiä ovat tutkimuksen mukaan ensisijaisesti lapset ja nuoret, sekä kilpaurheilutoiminnassa mukana olevat nuoret aikuiset. (Suomi ym., 2010)

Käytetyimpien sisäliikuntatilojen osalta koulujen liikuntasaleilla on eniten merkitystä kunnan käyttövuoropolitiikan näkökulmasta. Koulujen liikuntasaleja on kaikissa kunnissa. Ne ovat lisäksi moniin liikuntalajeihin ja monille käyttäjäryhmille sopivia tiloja, ja näin ollen niiden käyttövuorojen kysyntä on suurta.

Paikallisesti määritetty ja hyväksytty rakennettujen liikuntapaikkojen käyttöpolitiikka on kuntapäätäjille ja viranhaltijoille väline kunnassa valittujen hyvinvointi- ja liikuntapoliittisten linjausten tukemiseen ja edistämiseen. Liikuntaseurat sisäliikuntatilojen käyttäjinä -tutkimuksessa (1997) seurat arvioivat kunnallisia liikuntatiloja ja niiden käyttöä laadullisesta näkökulmasta. Tyytyväisimpiä seurat olivat tuolloin hinta-laatusuhteeseen, ja huonoimman arvosanan kysytyistä piirteistä saivat tilojen jakoperusteet. Vain reilu kolmannes seuroista oli niihin tyytyväisiä. Isojen kaupunkien seuroista ainoastaan joka viides piti tilannetta hyvänä, ja lähes puolet piti tilojen jakoperusteita melko heikkoina tai heikkoina. Maaseudun seuroissa tilannetta piti hyvänä 53 prosenttia ja keskikokoisilla paikkakunnillakin 34 prosenttia. Vastaavasti melko heikkoina tai heikkoina piti jakoperusteita keskikokoisten paikkakuntien seuroista 28 ja maaseudun seuroista 15 prosenttia. (Koski & Varis, 1997) Suurimmissa kaupungeissa sekä seurojen että harrastettujen lajien määrä ja näin ollen myös käyttövuorojen kysyntä on suurempi kuin muualla, ja tämän vuoksi olisi tärkeää, että jakoperusteet olisivat mahdollisimman selkeät ja avoimesti tiedossa.

Kuntaliiton Kunta liikuttajana -tutkimuksen (1997) mukaan koulujen liikuntasalien käyttövuorojen jakoperusteita ei ole vahvistettu suurimmassa osassa kuntia, ja koulusalien vuorot jakoi usein koulun johtaja tai rehtori. Kunnat eivät myöskään tilastoineet koulusalien käyttöä kovin tehokkaasti, joka kolmas kunta ei tilastoinut salikäyttöä lainkaan. Tehokkaan liikuntatilojen käytön ja jakoperusteiden toteuttamisen kannalta vuorojen jakajan olisi kuitenkin hyvä tietää tilojen käyttöaste, käyttäjät ja harrastajamäärät. Suoritustilojen olemassaolo ja vuorojen saatavuus ovat

k142untalaisten liikuntakäyttämiseen vaikuttavia ja sitä suuntaavia tekijöitä ja näin ollen myös osa kunnan terveydenedistämistäktiivisuutta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvillä muutoksilla on käyttövuoropoliittikan näkökulmasta vaikutuksia liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen. Kuntaliitokset aiheuttavat tarpeen yhtenäistää toimintakäytäntöjä ja -ohjeistuksia, jotka voivat käyttövuoropoliittikan osalta olla hyvinkin erilaisia eri kunnissa. Mikäli kirjattuja ohjeistuksia ja sääntöjä ei ole ollut käytössä, voi uuden toimintapolitiikan käyttöönotto erityisesti aiheuttaa kitkaa. Jos kuntien liikuntapaikkojen käyttövuorojen jako on perustunut strategiasta johdettuihin hyväksytyihin jakoperusteisiin, on yhtenäisen käytännön laatiminen helpompaa. Kuntarakenteesta riippuen erityispohdinnan kohteeksi voivat nousta esim. liikunnan lähipalvelut. Myös liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakamisesta ja jakoperusteista tiedottaminen nousee tärkeään rooliin uusissa laajemmista kunnissa, jotta kaikilla kuntalaisilla olisi tasapuoliset mahdollisuudet hyödyntää liikuntapaikkoja.

Kuntaliitoksilla ja erityisesti sosiaali- ja terveystalvelujen yhteistoiminta-alueilla voi olla vaikutusta myös liikuntapaikkojen käyttöön saamisen näkökulmasta. Uusien hallinnollisten rakenteiden syntymisen yhteydessä olemassa ollut hallinnonalojen välinen yhteistoiminta voi katketa, ja samalla tilojen yhteiskäyttö voi lakata tai ainakin vaikeutua merkittävästi. Kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen ja liikuntapaikkojen tehokkaan käytön näkökulmasta tämä on huono kehityskulku.

Lähtitulevaisuuden näkymät

Arkipäivän aktiivisuus ja työn fyysinen kuormittavuus on vähentynyt, ja erityisesti istumisen määrä on lisääntynyt. Fyysisen kunnan ja toimintakyvyn ylläpitäminen vaatii näin ollen aiempaa enemmän omaa aktiivisuutta, ja liikunnan harrastamisen mahdollisuuksia kaikille väestöryhmille. Tämä aiheuttaa ongelmia liikuntapaikkojen käyttövuorojen riittävyteen ja tasa-arvoiseen saavutettavuuteen. Myös lajikirjon laajeneminen lisää liikuntapaikkojen käyttövuorojen tarvetta, kun useimmat lajit ovat kilpailemassa samoista liikuntatiloista. Lisäksi moni ulkona varsinaisesti harrastettava laji voi vaatia sisäliikuntatiloja oheis- ja taitoharjoitteluun. Vaikka suomalaiset harrastavat liikuntaa kansainvälisesti tarkasteltuna varsin aktiivisesti, on liikunta-aktiivisuuden lisääminen edelleen kansanterveydellisestä näkökulmasta erittäin tärkeää kaikissa ikäryhmissä.

Väestörakenteen muutos aiheuttaa paineita liikuntapaikkojen käyttöön. Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa voimakkaasti, ja myös alueelliset erot väestön ikärakenteessa tulevat kasvamaan. Eri väestöryhmillä on erilaisia tarpeita liikuntatilojen ja käyttövuorojen suhteen. Liikuntapaikkojen rakentamisessa ja peruskorjaamisessa tulee korostumaan esteettömyys sekä tilojen muunneltavuus eri käyttäjäryhmien ja liikuntamuotojen tarpeisiin.

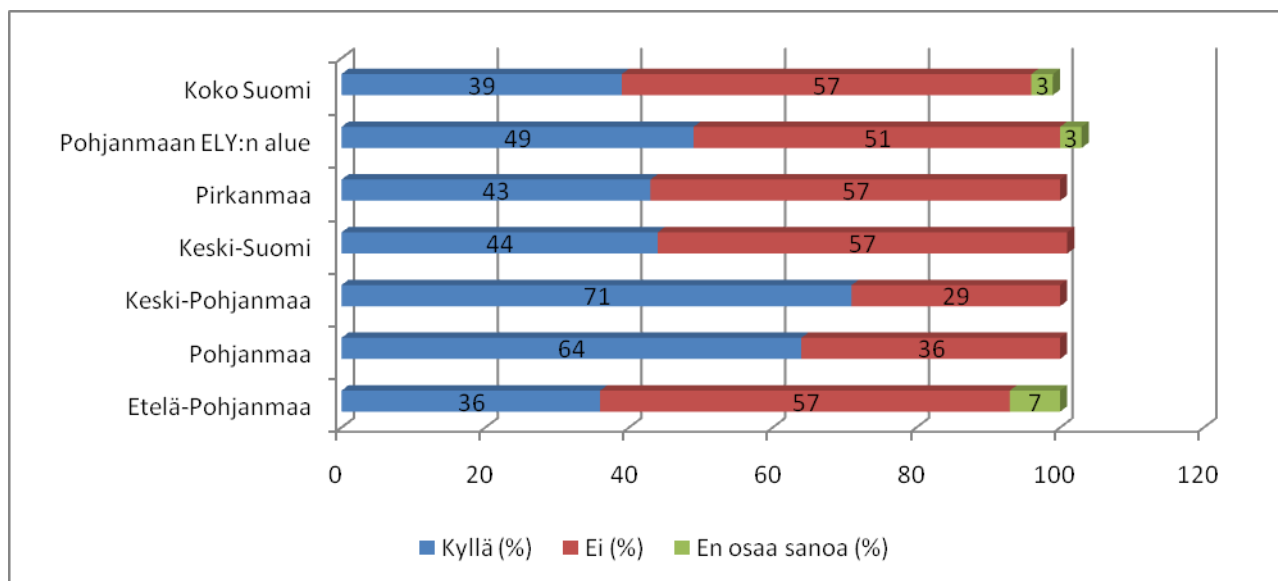
Omatoimisen liikunnan ja erilaisissa ei-rekisteröityneissä ryhmissä tapahtuvan liikunnan harrastamisen lisääntyminen voi lisätä tarvetta kuntien käyttövuoropoliittikan uudistamiselle ja eri toimialojen hallinnassa olevien tilojen tehostetummalle yhteiskäytölle.

Kuntien liikuntapaikkojen käyttövuoropoliittikan arviointi perustui kuntien liikuntatoimesta vastaavien viranhaltijoiden arvioon ja arviointiaineisto kerättiin kunnilta verkkokyselyinä. Raportissa esitetyillä tuloksilla tarkoitetaan kyselyyn vastanneita kuntia eikä kaikkia Suomen kuntia. Pohjanmaan ELY -keskuksen laajennetulla toimialueella kyselyyn vastasi 79 kuntaa eli vastausprosentti oli 87. Tulokset esitetään liikuntatoimesta vastaavien ELY -keskusten toimialueittain, jotka maakunnittain ovat seuraavat:

- **Pohjois-Pohjanmaan ELY -keskus:** Kainuu ja Pohjois-Pohjanmaa
- **Pohjois-Savon ELY -keskus:** Etelä-Savo, Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala
- **Pohjanmaan ELY -keskus:** Keski-Suomi, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa ja Etelä-Pohjanmaa
- **Varsinais-Suomen ELY -keskus:** Varsinais-Suomi ja Satakunta
- **Uudenmaan ELY -keskus:** Päijät-Häme, Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kymenlaakso, Kantahäme ja Etelä-Karjala
- **Lapin ELY -keskus:** Lappi

Miten kunnassa päätetään liikuntapaikkojen käyttövuoroista?

Kuntien liikuntapaikkojen käyttövuoroista päätti yleisimmin liikuntatoimen viranhaltija ja 49 % kunnista oli laatinut virallisesti hyväksytyt liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet. Kunnan liikuntapaikkojen käyttövuorot jaettiin vakiintuneen käytännön perusteella, viranhaltijan päätöksellä tai kunnalla oli laadittuna kirjalliset käyttövuorojen jakoperusteet. Virallisesti hyväksytyllä jakoperusteella tarkoitettiin esimerkiksi kunnanhallituksen, -valtuuston tai liikunta-asioista vastaavan lautakunnan hyväksymää käyttövuorojen jakoperustetta. Kuviosta 6.2.4.1. ilmenee, että lähes puolet (49 %) kunnista oli laatinut virallisesti hyväksytyt liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet. Koko Suomessa vastaava luku oli 39 prosenttia, joten Pohjanmaan ELY -keskuksen laajennetulla toimialueella tilanne oli oleellisesti maan keskiarvoa parempi. Paras tilanne maakunnittain tarkasteltuna oli Pohjanmaan ja huonoin Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. Virallisesti hyväksytyt jakoperusteet koskivat kaikkia kunnan hallinnoimia liikuntapaikkojen käyttövuoroja 74 prosentissa kunnista.



Kuvio 6.2.4.1. Virallisesti hyväksytyt käyttövuorojen jakoperusteet kunnissa 2010.

Virallisesti hyväksytyt jakoperusteet edistävät käyttövuoropäätösten johdonmukaisuutta, läpinäkyvyyttä sekä pitkäjänteisyyttä varsinkin niissä kunnissa, joissa käyttövuoroista on eniten kysyntää suhteessa tarjontaan. Kirjallisten jakoperusteiden laatiminen ja niiden valmistelu hallintokuntien yhteistyönä varmistaa linjausten tarkastelun useasta eri näkökulmasta, mikä edistää tasa-arvon toteutumista eri käyttäjäryhmien välillä.

Yleisin peruste kirjallisten jakoperusteiden puuttumiseen oli se, että kunnilla ei ollut tarvetta virallisille jakoperusteille. Muita kuntien mainitsemia syitä olivat ”viranhaltija jakoi vuorot” ja ”kunnilla oli vakiintunut käytäntö vuorojen jaossa”. Asiaa kysyttiin avoimella kysymyksellä ja tämän vuoksi vastaukset eivät olleet yhteismitallisia. Kysymyksenasettelu ei antanut mahdollisuutta selvittää syitä miksi kunnilla ei ollut tarvetta laatia erillisiä jakoperusteita. Tähän saattoi vaikuttaa myös varsin laaja vakiintunut ja mahdollisesti pitkäaikainen käytäntö käyttövuorojen jakamisessa. Tämä voi osaltaan selittää sitä, miksi kirjallisia jakoperusteita ei kunnissa katsottu tarpeelliseksi.

Tilanteet vaihtelivat kunnittain, joten tässä muutamia suoria lainauksia kuntien vastauksista miksi kunnassa ei ole virallisesti hyväksytyjä jakoperusteita:

Nokia: ”Ainoastaan kunnanhallitukselta suositus, jossa lapset ja nuoret huomioitava ensisijaisesti.”

Kuortane: ”Kunnalla on vain urheilukenttä, jossa liikuntatoimi jakaa käyttövuorot. Koulujen liikuntasalien käyttövuoroista vastaavat koulun johtajat. Kunnalla on Kuortaneen Urheiluopiston kanssa yhteisiä liikuntapaikkoja mm. jäähalli, hiekkatekonurmi, joiden käyttövuorot jakaa Urheiluopisto. Kuntalaiset käyttävät myös runsaasti Urheiluopiston muita sisäliikuntatiloja.”

Seinäjoki: ”Jakoperusteet ovat aikaisemmin olleet liikuntalautakunnassa, mutta niitä ei ole uusittu vuoden 2009 kuntaliitoksen jälkeen. Asia on valmisteilla. Viranhaltijapäätös viedään lautakuntaan tiedoksi ja lautakunnalla on niihin otto-oikeus.”

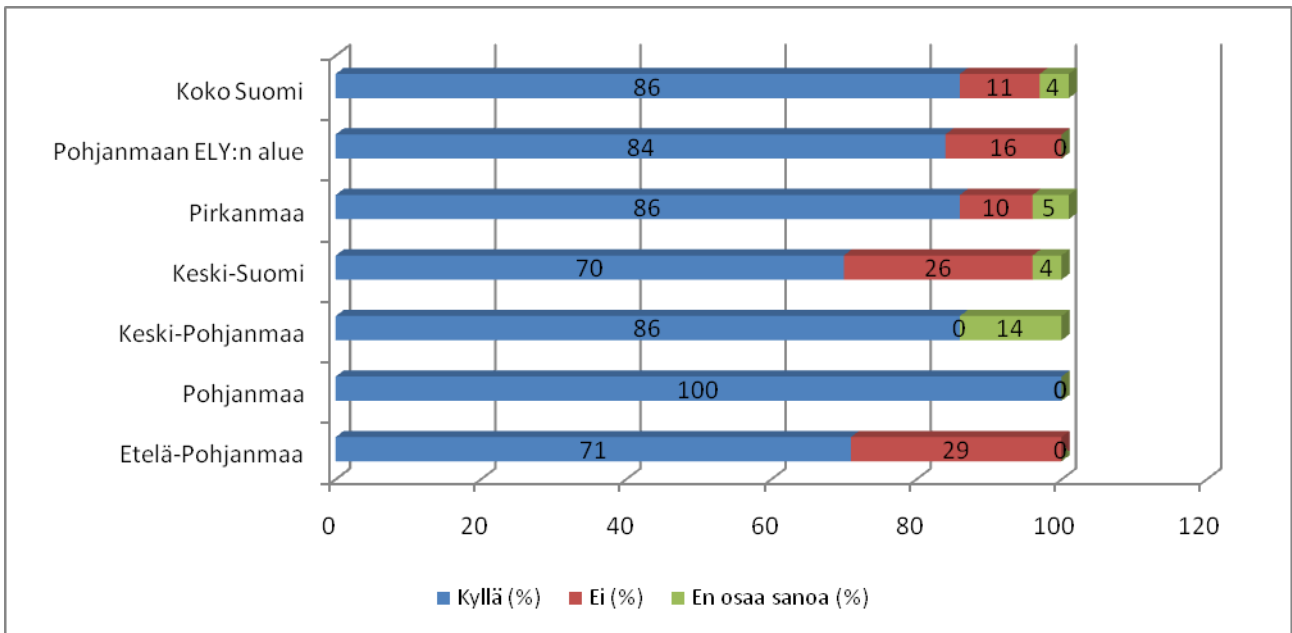
Lappajärvi:” Lähes kaikki hakijat saavat vuoroja. Perustuu tietoon ja harkintaan.”

Viitasaari: ” Käyttövuorot ovat riittäneet kaikille hakijoille. Hyväksytyt liikuntastrategian mukaisesti jaossa huomioidaan eri-ikäisten kuntalaisten tarpeet.”

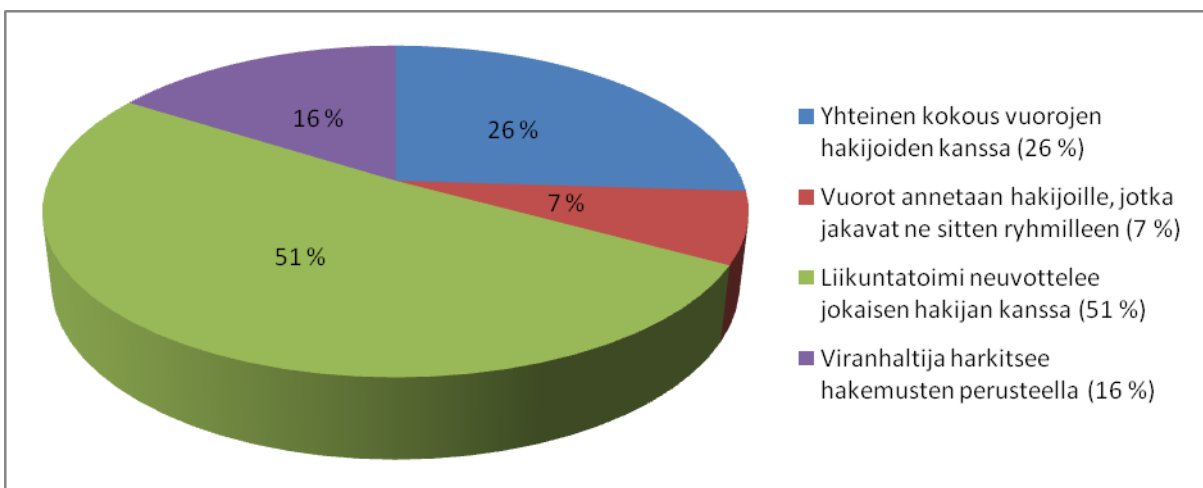
Lähes kaikissa kunnissa (90 %) käyttövuorojen jakoperusteet hyväksyi liikunta-asioista vastaava lautakunta. Ainoastaan yhdessä kunnassa kunnanvaltuusto oli hyväksyjänä ja kahdessa jokin muu taho. Niistä kunnista, joissa oli kirjallisesti hyväksytyt käyttövuorojen jakoperusteet, 63 prosentissa käyttövuorojen jakaja vahvistettiin hallinto- tai johtosäännössä ja 25 prosentissa lautakunnan päätöksellä. Muutamassa kunnassa jakaja vahvistettiin esimiehen tai lautakunnan delegointipäätöksellä tai asiaa pohtineen työryhmän päätöksellä.

Liikuntatoimen viranhaltija päätti käyttövuorojen jakamisesta 68 prosentissa kunnista, kun taas 17 prosentissa päätöksenteko oli jaettu kunnassa usealle eri taholle. Liikunta-asioista vastaava lautakunta teki päätöksen ainoastaan neljässä kunnassa, joten sen rooli tässä yhteydessä ei ollut merkittävä. Joka kymmenes kunta vastasi, että jokin muu taho päätti käyttövuorojen jakamisesta. Mikäli vuorojen jakamisesta vastasivat useat eri tahot, yleisin oli koulun rehtori/johtaja, joka päätti koulun liikuntatilojen käyttövuoroista ja toiseksi yleisin oli liikunta paikanomistaja, joka päätti omien tilojensa käyttövuoroista. Mikäli käyttövuorojen jakaminen on koulutoimen tai rehtorin vastuulla, saattaa vuorojen jakamisessa olla muista liikuntapaikoista erillinen käytäntö, ellei käyttövuoropolitiikkaa ole kunnassa linjattu yhtenä kokonaisuutena. Arviointituloksista ei ilmennyt päättivätkö rehtorit ja koulutoimi myös salien iltakäytöstä.

Valtaosassa kunnista (84 %) vuorojen hakijat pääsivät vaikuttamaan liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakamiseen, ainoastaan 16 prosentissa kunnista tätä mahdollisuutta ei ollut (kuviot 6.2.4.2.). Paras tilanne oli Pohjanmaan maakunnassa, jossa kaikissa kunnissa vuorojen hakijoilla oli mahdollisuus vaikuttaa käyttövuorojen jakamiseen ja huonoin Keski-Suomen maakunnassa. Pohjanmaan ELY -keskuksen laajennetun toimialueen tilanne oli hieman valtakunnan keskiarvon alapuolella. Kuvion 6.2.4.3. mukaan yleisin tapa, jolla hakijat pääsivät vaikuttamaan jakopäätökseen, oli liikuntatoimen neuvottelut jokaisen hakijan kanssa (51 %) ja toiseksi yleisin järjestää yhteinen kokous hakijoiden kanssa (26 %). Viranhaltija harkitsi hakemusten perusteella 16 prosentissa kunnista ja neljässä kunnassa vuorot annettiin hakijoille, jotka jakoivat ne edelleen ryhmilleen.



Kuvio 6.2.4.2. Pääsevätkö vuorojen hakijat vaikuttamaan liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakamiseen kunnissa 2010



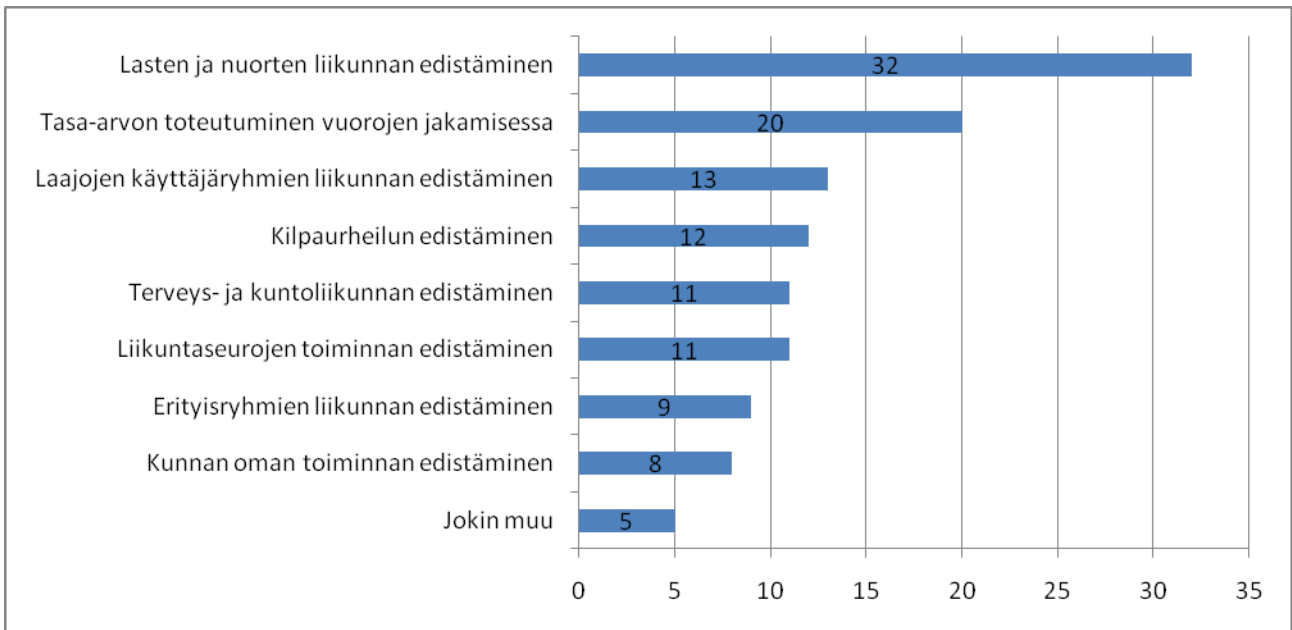
Kuvio 6.2.4.3. Miten hakijat pääsevät vaikuttamaan liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakamiseen kunnissa 2010

Mitkä ovat käyttövuoropolitiikan tavoitteet ja painopisteet?

Käyttövuoropolitiikan tärkein tavoite ja painopiste oli lasten ja nuorten liikunnan edistäminen.

Käyttövuoropolitiikan tavoitteissa ja painopisteissä selvitettiin pyritäänkö liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakamisella vaikuttamaan aktiivisesti ja tietoisesti kuntalaisten liikunnan harrastamiseen. Käyttövuorojen jaon keskeisimpiä liikuntapolitiittisia tavoitteita kysyttiin avoimella kysymyksellä. Tuloksista ilmeni, että tavoitteet olivat joko käyttäjäryhmä- tai arvoperusteisia. Lasten ja nuorten liikunnan edistäminen oli selvästi keskeisin liikuntapolitiittinen tavoite, jota kuntien käyttövuorojen jakamisella pyrittiin edistämään (kuviot 6.2.4.4.). Toiseksi merkittävin oli

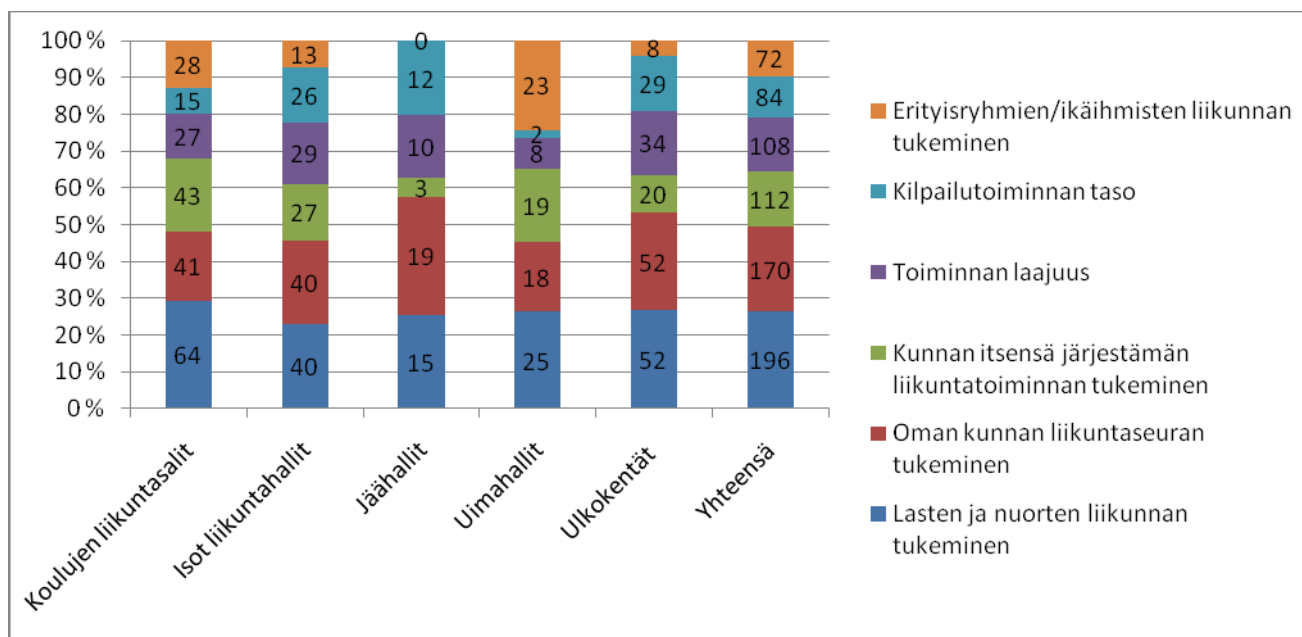
tasa-arvon ja tasapuolisuuden toteutuminen käyttövuorojen jaossa, kolmanneksi laajojen käyttäjäryhmien liikunnan edistäminen.



Kuvio 6.2.4.4. Käyttövuorojen jakamisessa keskeisimmät liikuntapoliittiset tavoitteet kunnissa 2010 (vastausten lukumäärä)

Edellä mainitut liikuntapoliittiset tavoitteet perustuivat liikuntastrategiaan (42 %), kuntastrategiaan (23 %), hyvinvointistrategiaan (16 %) tai johonkin muuhun asiakirjaan (19 %) esimerkiksi lautakunnan päätökseen tai terveystoiminnan strategiaan.

Käyttövuoroja jaettaessa joudutaan priorisoimaan eri käyttäjäryhmiä ja lajeja. Kunnilta kysyttiin merkittävimpiä liikuntapaikkojen käyttövuorojen jaossa huomioon otettavia tekijöitä liikuntapaikoittain (kuviot 6.2.4.5.). Tarkasteluun valitut liikuntapaikat olivat laajoja käyttäjäryhmiä palvelevia liikuntapaikkoja: liikuntasalit ja -hallit, jäähallit, uimahallit ja ulkokentät. Merkittävin tekijä käyttövuorojen jaossa oli lasten ja nuorten liikunnan edistäminen ja toiseksi merkittävin oli vuorojen osoittaminen oman kunnan liikuntaseuroille. Liikuntapaikoittain tarkasteltuna lasten ja nuorten liikunta mainittiin useimmiten kaikkien muiden liikuntapaikkojen osalta paitsi jäähallien, jossa tärkein asia oli oman kunnan järjestämisen tukeminen. Lasten ja nuorten liikunta oli kuitenkin jäähallienkin osalta toisena.



Kuvio 6.2.4.5. Merkittävimmät liikuntapaikkojen käyttövuorojen jaossa huomioon otettavat tekijät eri tyyppisillä liikuntapaikoilla 2010 (vastausten lukumäärä).

On tärkeää, että lasten ja nuorten liikuntaa pyrittiin edistämään käyttövuoropoliitilla, sillä Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo seurantatutkimuksen 1999-2009 mukaan rakennettujen liikuntapaikkojen suurin käyttäjäryhmä oli lapset ja nuoret ja kilpaurheilutoiminnassa mukana olevat nuoret aikuiset. Lasten ja nuorten liian myöhäiset tai aikaiset käyttövuorot erityisesti arkena voivat hankaloittaa liikuntaharrastusta sekä koko perheen sitoutumista liikuntaharrastukseen.

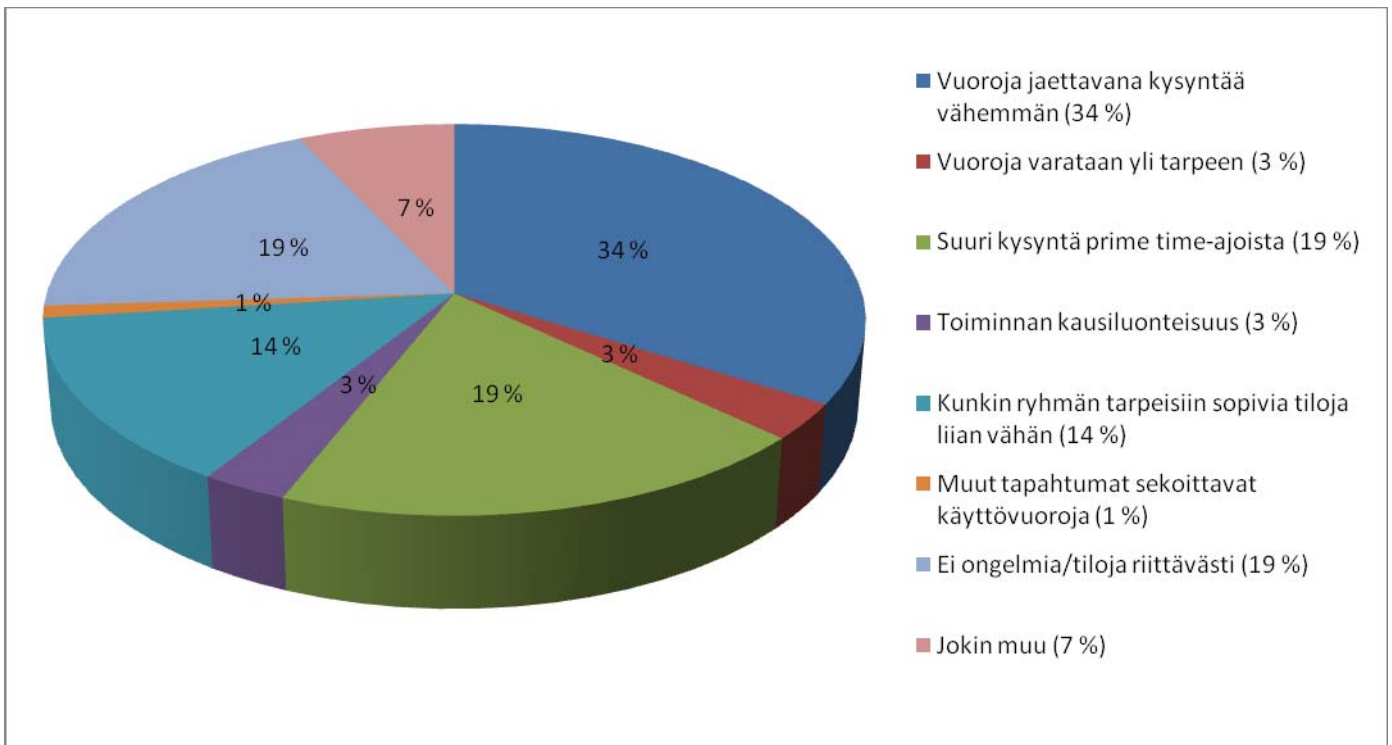
Seurataanko kunnassa käyttövuoropoliitikan tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista?

Käyttövuoropoliitikan tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista seurasi puolet kunnista.

Yleisin tapa liikuntapaikkojen käytön seurantaan oli seurata, mitkä käyttäjäryhmät vuoroja käyttivät (48 %) ja toiseksi yleisimmin seurattiin vuorojen kävijämäärää (32 %). Käyttäjälautetta keräsi 18 prosenttia kunnista. Kahdessa kunnassa vuorojen käyttöä ei seurattu.

Käyttövuoropoliitikan tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista seurasi puolet kunnista. Pohjanmaan ELY -keskuksen laajennetun toimialueen tilanne oli parempi verrattuna koko maan keskiarvoon, jossa vastaava luku oli 40 prosenttia. Viranhaltijan arvion mukaan käyttövuoropoliitikan tavoitteet ja painopisteet toteutuivat hyvin 64 prosentissa ja tyydyttävästi 33 prosentissa kunnista.

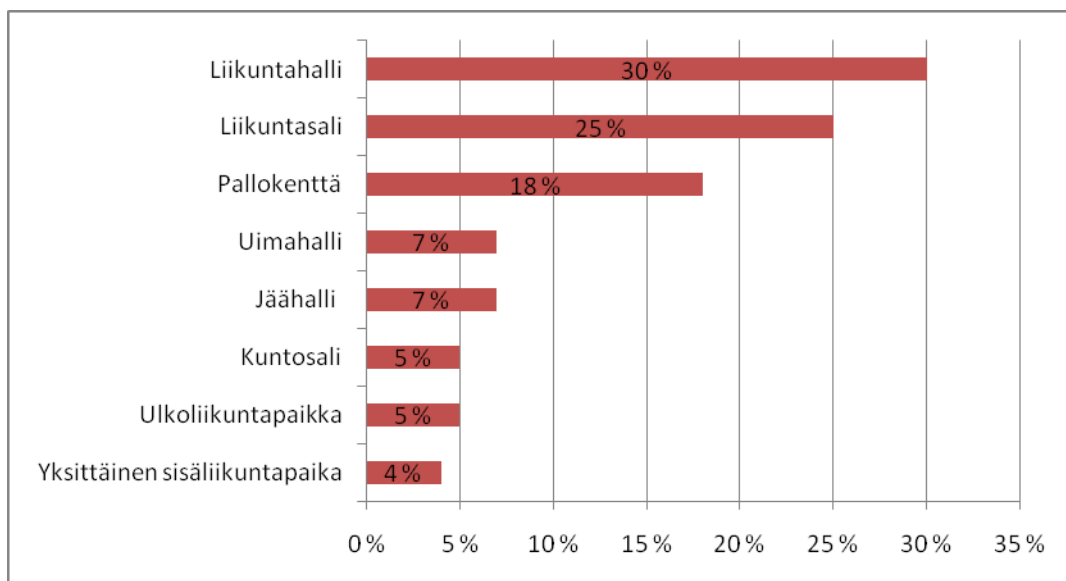
Käyttövuorojen jaon keskeisimpiä ongelmia kysyttiin avoimella kysymyksellä. Kuvion 6.2.4.6. mukaan merkittävimmät ongelmat olivat se, että vuoroja oli jaettavana kysyntää vähemmän, suuri kysyntä prime time ajoista ja että kunkin ryhmän tarpeisiin sopivia tiloja oli liian vähän. Lähes viidesosalla (19 %) ei ollut ongelmia tilojen riittävyyden kanssa ja ainoastaan kaksi kuntaa ilmoitti, että vuoroja varattiin yli tarpeen.



Kuvio 6.2.4.6. Käyttövuorojen jaon keskeisimmät ongelmat 2010

Liikuntapaikkojen käyttövuorojen kysyntä vaihtelee huomattavasti liikuntapaikoittain. Vastaajaa pyydettiin merkitsemään liikuntapaikat tärkeysjärjestyksessä eli ensimmäiseksi merkittiin liikuntapaikka missä kysyntä oli suurinta suhteessa tarjontaan. Kaikista suurin kysyntä oli liikuntahalleista ja liikuntasalista. Ainostaan kahdeksan kuntaa oli merkinnyt jonkun muun liikuntapaikat tärkeimmäksi: Jalasjärvi uimahallin, Perho kuntosalin, Laukaa jalkapallokentät, Joutsa palloilukentät, Lempäälä nurmikentät, Tampere ja Vaasa jäähallit ja Korsnäs jalkapallokentät.

Mikäli vastauksia tarkastelee laskemalla kaikki vastaukset yhteen, ottamatta huomioon tärkeysjärjestyksestä, oli eniten kysyntää liikuntahalleista, liikuntasaleista ja pallokentistä (kuvio 6.2.4.7.). Liikuntasalit ja -hallit ovat laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikkoja, joissa voi harrastaa useita eri liikuntalajeja ja näin ollen ne palvelevat usein myös useita liikuntaseuroja ja käyttäjäryhmiä.



Kuvio 6.2.4.7. Liikuntapaikat, joissa käyttövuorojen kysyntä on merkittävästi tarjontaa suurempi 2010. Kaikki vastaukset laskettu yhteen.

Onko kunta- ja palvelurakennemuutoksella sekä muilla toimintaympäristön muutoksilla vaikutusta käyttövuoropolitiikkaan?

Kunta- ja palvelurakennemuutoksella oli vaikutuksia käyttövuoropolitiikkaan niissä kunnissa, jotka olivat osallistuneet kunta- ja palvelurakennemuutukseen. Uudistukset olivat lähinnä jakoperusteiden yhtenäistämässä uuden kunnan alueella.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksella voi olla vaikutuksia kuntien liikuntatoimeen kuntaliitosten, sekä esimerkiksi oppilaitosverkoston ja sosiaali- ja terveystoimen muutosten myötä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksella oli ollut vaikutusta seitsemän kunnan käyttövuoropolitiikkaan. Tilanteet vaihtelivat kunnittain, joten seuraavaksi muutamia suoria lainauksia kuntien vastauksista millaisia vaikutuksia uudistuksella on ollut:

”Toimintatapoja yhtenäistetty.”

”Kuntosalitoiminta aktivoitunut (eli naapurikunnista tullut käyttäjiä -liikuntaseteli).”

”Tasa-arvoisuutta on vaikea noudattaa koska kuntaliitossopimuksessa on kirjattu tiettyjen liikuntapaikkojen osalta vapautus liikuntapaikkamaksuista.”

”Lisää tiloja, lisää käyttäjiä, joustavammat käytänteet esim. järjestöille.”

”Olemassa olevat tilat on jaettu uuden kunta-alueen toimijoiden kesken. Maksut ovat tulleet mukaan koko kunnan alueelle.”

Käyttövuoropolitiikkaan oli tulossa muutoksia 22 prosentissa kunnista. Eniten muutostarvetta aiheuttivat väestön ikärakenteen muutos, uudet liikuntalajit, väestön määrän muutos, organisoimattomat liikuntaryhmät sekä väestön keskittyminen taajamiin ja kasvukeskuksiin. Ainoastaan kolme kuntaa vastasi, että kunta- ja palvelurakennemuutos aiheuttaa eniten muutostarvetta.

Viisi kuntaa tulee laatimaan tulevaisuudessa uudet liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet ja neljässä käyttövuorojen hintoja tullaan tarkistamaan. Kahdessa kunnassa tullaan kuntaliitoksen vuoksi yhtenäistämään liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet.

ARVIOINTIRYHMÄ

Sivistystoimentarkastaja Satu Sjöholm, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
 Erikoissuunnittelija Annika Kattilakoski, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
 Suunnittelija Ann-Mari Ekman, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
 Sivistystoimentarkastaja Ismo Myllyaho, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
 Osastosihteeri Paula Puttonen, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

TIETOLÄHTEET

Kuntalaki (369/1995)

Liikuntalaki (1054/1998)

Koski Pasi & Varis Minna, Liikuntaseurat sisäliikuntatilojen käyttäjinä, Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 1997

Kunta liikuttajana, Tutkimus liikunnan tilasta, tiloista ja tulevaisuudesta, Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 1997

Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2007, Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 23/2008, s. 142–150

Suomi Kimmo & Matilainen Pertti & Glan Virva & Vettenranta Jouni & Vehkakoski Kirsi & Suomi Aino & Nuutinen Laura, Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo; seurantatutkimus 1999–2009, Jyväskylän yliopisto, Liikuntatieteiden laitos, julkaisematon aineisto

Suosituksien liikunnan edistämiseksi kunnissa, Sosiaali- ja terveysministeriö, Esitteitä 2010

7. HYVINVOINTI

7.1. Lastensuojeluasioiden määrä ja käsittelyprosessien toimivuus

Johtopäätökset

1. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella tehdään lastensuojeluilmoituksia hieman vähemmän kuin koko maassa keskimäärin. Kuntien arvion mukaan ilmoitusten määrät ovat kuitenkin edelleen kasvussa.
2. Neljäosassa lastensuojeluilmoituksista ja kolmasosassa lastensuojelutarpeen selvityksistä lastensuojelulain mukaiset määräajat ylittyvät kunnissa. 48 prosentissa kuntia kaikki lastensuojelutarpeen selvitykset ylittävät määräajan. Tärkeimpänä syynä lastensuojeluilmoitusten ja -selvitysten käsittelyn viivästymiseen on kuntien oman arvion mukaan se, että kelpoisuuden omaavia lastensuojelutekijöitä ei ole riittävästi eivätkä sijaisjärjestelyt ole toimivia.
3. Kuntien väliset erot ovat suuria lastensuojelun tarveselvityksen valmisteluajoissa.
4. Lastensuojeluselvitysten tarpeenmukainen laajuus ei toteudu kaikissa kunnissa.
5. Yhden vuoden seuranta-aika määräaikojen toteutumisessa ei ole riittävä.

Lastensuojeluilmoitusten ja käsittelyaikojen tilastointi on vasta alkuvaiheessa kunnissa. Kuntien vastausten perusteella kirjaamisessa ja dokumentoinnissa on puutteita sekä erilaisia tulkintatapoja.

Toimenpide-ehdotukset

1. Lastensuojelutoimenpiteiden lainmukainen toteutuminen edellyttää lastensuojelutyöntekijöiden lisäämistä. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrää arvioitaessa tulee huomioida lastensuojelun laatusuosituksen mukainen sosiaalityön henkilöstömitoitus. Lakisääteisten lastensuojelupalvelujen turvaamiseksi sosiaalityöntekijöillä tulee olla myös toimiva sijaisjärjestely.
2. Lastensuojeluprosessin kaikki vaiheet tulee huomioida resurssien kohdentamisessa. Lastensuojeluilmoitusten ja – selvitysten käsittelyprosessien sisältöjä tulee selkeyttää.
3. Kuntien yhteistyössä ja kunta- ja palvelurakenteiden uudistuksessa tulee varmistaa lastensuojelun sosiaalityön alueellisesti kattava saatavuus ja asiantuntijuus.
4. Lastensuojelun dokumentointia ja tilastointia tulee selkeyttää.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit (Indikaattorit)	Palvelutasotavoitteet/ hyvä palvelutaso
Lastensuojeluasioiden määrä	Kuinka paljon vuonna 2010 on tehty lastensuojelu-ilmoituksia tekijän mukaan?	Lastensuojeluilmoitusten määrä.	
Käsittelyprosessien toimivuus	Miten lastensuojeluasioiden käsittelyn määräajat toteutuvat?	Käsittelyajat Mihin toimenpiteisiin on ilmoitusten perusteella ryhdytty?	Lastensuojeluilmoitukset on käsiteltävä seitsemän vuorokauden ja lastensuojeluselvitykset tehtävä kolman kuukauden määräajassa.

Johdanto

Lastensuojelulain (417/2007) mukaan lastensuojeluasia voi tulla vireille lapsen tai hänen huoltajiensa omasta hakemuksesta, lastensuojeluilmoituksesta, pyynnöstä lastensuojelutarpeen selvittämiseksi, ennakollisesta lastensuojeluilmoituksesta tai kun tieto lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta saadaan muuta kautta. Mahdollisuus tehdä lastensuojeluilmoituksen sijaan pyyntö lasten suojelutarpeen selvittämiseksi ja ennakollinen lastensuojeluilmoitus vielä syntymättömästä lapsesta perustuu lakimuutokseen, joka tuli voimaan 1.3.2010 (25a§, 25c§, 88/2010).

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen lastensuojelun työntekijän on välittömästi arvioitava lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Tämän lisäksi hänen on seitsemän arkipäivän kuluessa ratkaistava käynnistyykö vireille tulon seurauksena lastensuojelutarpeen selvitys vai onko ilmoitus sellainen, että se ei anna aiheutta toimenpiteisiin. (26§).

Mikäli selvitys päätetään käynnistää, lapsen lastensuojeluasiakkuus alkaa ja hänelle nimetään hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijän tehtävänä on johtaa selvitystyöskentelyä ja huolehtia siitä, että se tehdään ilman aiheettomia viivytyksiä. Selvityksen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluttua lastensuojeluasian vireille tulosta. (27§).

Lastensuojeluasian vireille tulon taustalla on yleensä aina huoli lapsesta ja hänen hyvinvoinnistaan. Määräaikaisten asettamiselle on pyritty siihen, että huolen aiheellisuus selvitetään mahdollisimman ripeästi ja mikäli lapsi tarvitsee apua, hänen ei tarvitse odottaa sitä tarpeettoman kauan. Ensisijaisena tavoitteena on lapsen edun parempi toteutuminen. Mitä nuorempi lapsi on, sitä vähemmän aikaa hän voi odottaa avun saamista. Toisaalta myös nuoruusikäisten tilanteet saattavat hyvin nopeasti kriisiytyä, jos asioihin ei puututa.

Selvityksen painopisteen tulisi olla lapsen ja perheen arkielämän olosuhteiden sekä kehityksen riskitekijöiden ja sitä vaarantavien tekijöiden tarkastelussa. Siihen tulisi aina sisältyä suoraa työskentelyä lapsen kanssa lapsen iästä riippumatta, jotta lapsen oikeus tiedonsaantiin sekä omien mielipiteiden ja toivomusten ilmaisemiseen toteutuu. Tavoitteena on, että selvityksen perusteella tukitoimet voidaan kohdentaa oikein ja ne todella vastaavat lapsen ja perheen tarpeita. Tarvittaessa lapsen tilannetta ja perheen arkea helpottavaa palvelua ja tukea voidaan järjestää jo selvitysvaiheessa.

Selvityksen perusteella sosiaalityöntekijä arvioi tarvitaanko tilanteessa lastensuojelun työskentelyä. Mikäli tarvetta lastensuojelutoimenpiteisiin ei todeta, lapsen asiakkuus lastensuojelussa päättyy. Jos asiakkuus jatkuu, lapselle tehdään asiakassuunnitelma. Siihen kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan sekä tukitoimet ja muu työskentely, joilla muutokseen pyritään (30§). Kunnalla on velvoite järjestää lapselle ja hänen perheelleen ne sosiaalihuollon tukitoimet, jotka asiakassuunnitelmaan on kirjattu (36§).

Kunnalla on velvollisuus pitää rekisteriä sekä lastensuojeluilmoituksista että pyynnöistä lastensuojelutarpeen selvittämiseksi (25b§). Koska uudet lastensuojelun vireille tulon muodot tulivat mahdollisiksi vasta keväällä 2010, niiden käytöstä ei vielä ole saatavissa valtakunnallista

tilastotietoa. Tässä arvioinnissa käytetään ilmoitusten osalta THL:n keräämiä lastensuojelutilastoja vuodelta 2009. Valtakunnallisissa tilastoissa ei koota tietoja ilmoittajatahoista. Näiltä osin hyödynnetään kuuden suurimman kaupungin kokoamia tietoja, jotka koskevat vuotta 2009. Lisäksi on käytetty Kuntaliiton, STM:n ja THL:n yhdessä toteuttaman lastensuojelua koskevan selvityksen (jatkossa Lastensuojelukysely) lastensuojeluilmoitusta koskevia tietoja vuodelta 2010.

Lastensuojeluasioiden käsittelyaikoja on selvitetty sekä valtakunnallisesti että alueellisesti vuosina 2009 ja 2010. Systemaattista seurantaan niiden toteutumisesta ei kuitenkaan ole saatavissa. Sosiaali- ja terveysalan lupa ja valvontavirasto Valvira kartoitti 2010 kuntakyselyllä lastensuojelulain mukaisten määräaikojen toteutumista vuoden 2009 osalta. Kyselyn tulokset on raportoitu aiemmin vuoden 2009 valtakunnallisessa peruspalvelujen arviointiraportissa. Tässä arviointiraportissa tietolähteenä käytetään käsittelyaikojen osalta Lastensuojelukyselyn aineistoa, joka on kerätty syksyllä 2010 sekä edellä mainitun Valviran kyselyn alueellisia tietoja vuodelta 2009. Valviran vuonna 2009 tekemään kyselyyn vastasi Länsi- ja Sisä-Suomen alueen kunnista 80 prosenttia. Syksyn 2010 kysely on laadittu yhteistyössä kuntaliiton, Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen, Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman, kunta- ja palvelurakenteen uudistumista arvioivan ARTTU-tutkimushankkeen sekä KASTE-ohjelman LastenKaste kanssa.

Lastensuojelukyselyn vastausprosentti Länsi- ja Sisä-Suomen alueella oli 76 prosenttia. Osaan kysymyksistä kuitenkin vastasi vain 48 prosenttia alueen 91 kunnasta. Kysymyksiin vastanneiden kuntien määrä käy ilmi taulukoista.

Taulukko1. Lastensuojeluilmoitusten ja lasten lukumäärät ikäryhmittäin ja maakunnittain vuonna 2009. (Lastensuojelu 2009, THL 29/2010)

Alue/maakunta	lapset, joista on tehty lastensuojeluilmoitus	Eri ikäryhmien osuus suhteutettuna vastaavaan väestöön, %						Lastensuojeluilmoitusten lkm
		0-2-vuotiaat %	3-6-vuotiaat %	7-12-vuotiaat %	13-15-vuotiaat %	16-17-vuotiaat %	0-17-vuotiaat %	
Koko maa	53 318	3,1	3,5	4,1	7,1	7,1	4,9	79 651
Pirkanmaa	3 526	2,7	3,1	3,1	5,1	5,1	3,7	4 719
Keski-Suomi	2 511	3,1	3,5	3,9	6,1	6,1	4,5	3 766
Etelä-Pohjanmaa	1 938	2,7	2,8	3,4	6,9	6,9	4,7	2 917
Pohjanmaa	1 041	1,5	1,8	2,3	4	4	2,8	1 480
Keski-Pohjanmaa	731	2,8	3,9	3,7	6,8	6,8	4,7	1 034

Valtakunnallisesti ei ole selvitetty sitä miltä tahoilta lastensuojeluilmoituksia on lastensuojeluviranomaisille tullut. Kuusikkokuntien eli maan kuuden suurimman kaupungin kokoamien tietojen mukaan valtaosa lastensuojeluilmoituksista tuli viranomaisilta, joilta oli peräisin 71 prosenttia kaikista ilmoituksista. Viranomaisista suurin yksittäinen ilmoittajataho oli poliisi, jonka tekemiä oli selvästi yli neljäsosa kaikista ilmoituksista. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulun viranomaisten tekemien ilmoitusten osuus oli kullakin keskimäärin noin 10 prosenttia.

Kuntien arvion mukaan lastensuojeluilmoitusten määrä on jatkanut kasvuaan vuonna 2010. Lastensuojelukyselyyn vastanneista kunnista koko maassa 57 prosenttia oli tätä mieltä ja alle viisi prosenttia vastanneista arvioi määrän kääntyneen laskuun. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella vastanneista kunnista 67 prosenttia arvioi määrän jatkavan kasvuaan ja vain yksi prosentti arvioi määrän kääntyneen laskuun. Loput kunnista arvioivat määrän pysyvän edellisten vuosien tasolla

Miten lastensuojelun käsittelyajat toteutuvat?

Vuotta 2009 koskevan Valviran kyselyn mukaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella suurin osa lastensuojeluilmoituksista eli 77 prosenttia käsiteltiin alle seitsemässä vuorokaudessa (Taulukko 2). Maakuntien välillä ei ollut suuria eroja. Sen sijaan yksittäisten kuntien välillä erot olivat huomattavia. Etenkin kunnissa, joissa ilmoitusten määrä oli suuri, myös käsittelyajat pitkittyivät.

Taulukko 2. Lastensuojeluilmoitusten käsittelyajat vuonna 2009 Länsi- ja Sisä-Suomessa (vastanneita kuntia n=73)

Lastensuojeluilmoitusten käsittelyaika							
Maakunta	enintään 7 arkipäivää %	8-20 arkipäivää %	21-30 arkipäivää %	yli 30 arkipäivää %	yhteensä (lkm)	vastanneita kuntia lkm (kuntien lkm)	
Pirkanmaa	82	9	6	3	100 (2521)	18 (24)	
Keski-Suomi	80	15	3	2	100 (2528)	15 (23)	
Etelä-Pohjanmaa	72	15	7	6	100 (2638)	15 (19)	
Pohjanmaa	69	23	7	1	100 (1140)	17 (17)	
Keski-Pohjanmaa	78	17	3	2	100 (818)	8 (8)	
Länsi- ja Sisä-Suomi	77	15	5	3	100 (9645)	73 (91)	

Yli 2.000 lapsen osalta lastensuojeluilmoituksen käsittely kesti yli seitsemän vuorokautta. 1.404 (15 %) lapsen ilmoituksen käsittely vei aikaa viikosta kolmeen viikkoon. Yli kolme viikkoa lastensuojeluilmoituksen käsittely kesti yli 800 lapsen osalta. Vajaassa kolmasosassa kunnista kaikki ilmoitukset käsiteltiin seitsemässä vuorokaudessa.

Taulukko 3. Lastensuojelutarpeen selvityksen käsittelyajat vuonna 2009 Länsi- ja Sisä-Suomessa (vastanneita kuntia n=73)

Lastensuojelutarpeen selvitysten käsittelyaika					
Maakunta	3kk kuluessa %	3-6 kk %	6-12 kk %	yli 12 kk %	yhteensä (lkm)
Pirkanmaa	60	25	12	3	100 (1995)
Keski-Suomi	68	27	3	2	100 (1132)
Etelä-Pohjanmaa	71	17	11	1	100 (1384)
Pohjanmaa	83	11	6	0	100 (410)
Keski-Pohjanmaa	68	10	22	0	100 (225)
Länsi- ja Sisä-Suomi	67	21	10	2	100 (5146)

Kaksi kolmasosaa (67 %) lastensuojelutarpeen selvityksistä käsiteltiin vuonna 2009 Länsi- ja Sisä-Suomessa lain mukaisesti kolmen kuukauden kuluessa. Pohjanmaan maakunnan kunnissa 83

prosenttia lastensuojeluselvityksistä käsiteltiin määräajassa, kun taas Pirkanmaalla vain 60 prosentissa selvitys tehtiin määräajassa. Selvitysten käsittelyajat pitkittyivät aina yli vuoden pituisiksi lähes sadassa tapauksessa. Kuntien välinen vaihtelu oli suuri. Jossain tapauksissa kysymysten tulkinta oli kunnissa erilainen eikä sen vuoksi vertailu kuntien välillä ole luotettavaa. Valviran kyselyssä vuonna 2009 kuntien esittäminä perusteluna määräaikojen ylityksille oli ensisijaisesti resurssipula. Lastensuojelutarpeen viivästymistä perusteltiin lisäksi asiakkaiden vastahakoisuudella selvitykseen osallistumiselle sekä eri yhteistyötahojen ja perheen muita tutkimuksia ja selvityksiä mahdollisesti toteuttavien tahojen kanssa sovittavien tapaamisten sekä tutkimustulosten vaatimalla odottelujalla. On kuitenkin otettava huomioon, että jos selvitykset viipyvät yli puolikin vuotta, lapsen ja perheen tilanne voi siinä ajassa vaikeutua huomattavasti.

Taulukko 4. Lastensuojelutarpeen selvityksen aikarajan toteutuminen vuonna 2010 Länsi- ja Sisä-Suomessa kuntaryhmyksen mukaan ja aikarajan ylittäneiden selvitysten keskimääräinen osuus % (vastanneita kuntia n=44)

Kuntaryhmä	Kuntien määrä, joissa 3 kk aikaraja		
	toteutuu	ylittyy	yhteensä
Kaupunkimaiset kunnat	2	4	6
Taajaanasutut kunnat	5	5	10
Maaseutumaiset kunnat	14	14	28
yhteensä	21	23	44
Aikarajan ylittäneiden selvitysten osuus kaikista selvityksistä %		20 %	
Vaihteluväli kuntien vastauksissa		3%-80%	

Kuntaryhmän vaikutuksia lastensuojelutarpeen selvityksen aikarajojen toteutumiseen arvioivaan kysymykseen oli vastannut alle puolet Länsi- ja Sisä-Suomen alueen kunnista, minkä vuoksi on kyselyn vastauksiin suhtauduttava varauksella. Vuoden 2009 kyselyn perusteella kuntaryhmällä ei näyttänyt olleen kovin merkittävää vaikutusta lastensuojelutarpeen selvityksen aikarajan toteutumisessa. Länsi- ja Sisä-Suomen osalta vuoden 2010 kyselyn tietoja kuitenkin tukee se, että myös kyselyn valtakunnallisten tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että kaupunkimaisissa kunnissa pystyttiin tekemään selvitykset selvästi harvemmin kolmen kuukauden määräajassa kuin maaseutumaisissa kunnissa.

Kyselyyn vastanneista Länsi- ja Sisä-Suomen kunnista 48 prosentissa kaikki lastensuojelutarpeen selvitykset tehtiin kolmen kuukauden määräajassa. Kunnissa, joissa määräajat ylittyivät, yli kolmen kuukauden määräajan ylittäneiden osuus kaikista selvityksistä vaihteli 3-80 prosentin välillä.

Taulukko 5. Lastensuojelutarpeen selvityksen toteutuksen organisointi ja aikarajojen toteutuminen Länsi- ja Sisä-Suomessa vuonna 2010 (vastanneita kuntia n=44)

Organisointitapa	Kuntien määrä, joissa 3 kk aikaraja		
	toteutuu	ylittyy	yhteensä
Keskitetty malli	2	2	4
Hajautettu malli	15	17	32
Osittain keskitetty, osittain hajautettu	1	2	3
Muu	3	2	5
Yhteensä	21	23	44

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston hallintoalueella yleisimmin lastensuojelussa toteutettiin hajautettua mallia, jolloin sosiaalityöntekijöiden tehtäviin kuului muitakin lastensuojelutehtäviä kuin selvitysten tekeminen. Vain neljässä vastanneista kunnista selvitysten tekeminen oli keskitetty erityiselle työryhmälle tai lastensuojeluyksikölle. Organisointitavalla ei ollut vastausten perusteella merkitystä tarveselvitysten aikarajan toteutumiseen.

Taulukko 6. Lastensuojelutarpeen selvityksen laajuus ja aikarajojen toteutuminen Länsi- ja Sisä-Suomessa vuonna 2010 (vastanneita kuntia n=40)

Selvityksen laajuus	Kuntien määrä, joissa 3 kk aikaraja		
	toteutuu	ylittyy	yhteensä
Pääsääntöisesti suppea	5	0	5
Tarpeenmukainen	14	21	35
Yhteensä	19	21	40

Kolmen kuukauden määräaika toteutui niissä kunnissa, joissa ratkaisu lapsen asiakkuudesta tehtiin pääsääntöisesti suppeampaa selvitystä käyttäen. Useimmissa kunnissa lastensuojelutarpeen selvitys tehtiin tarpeen mukaisessa laajuudessa. Lastensuojelulain mukaan selvitys tulee tehdä kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa, joka yleensä tarkoittaa useampia tapaamisia lapsen ja vanhempien kanssa sekä lapsen kannalta merkityksellisten olosuhteiden selvittämistä.

Valviran kyselyssä vuonna 2009 kunnat esittivät ratkaisukeinoina määräaikaiviiveisiin mm. määräaikojen uudelleenmäärittelyä. Vastausten mukaan määräajat tulisi porrastaa esimerkiksi kolmeksi ja kuudeksi kuukaudeksi erilaisten perheiden tilanteiden mukaan. Myös lastensuojeluasioiden dokumentoinnissa oli kehittämisen tarvetta. Uuden lainsäädännön toteutuksessa oli tapahtunut muun muassa virheellisiä kirjauksia ja kirjaamattomuutta. Keinoina esitettiin vielä työnjaon kehittämistä muun muassa työparikäytäntöön vaikuttamalla sekä erillisten työnjakokokousten tai lastensuojeluilmoituksia käsittelevien ryhmien perustamista lastensuojeluun. Vuoden 2010 kyselyn perusteella organisointitavalla ei kuitenkaan näyttänyt olevan merkitystä tarveselvityksen aikarajan toteutumiseen.

Mihin toimenpiteisiin oli ilmoitusten perusteella ryhdytty?

Taulukko 7. Lastensuojeluilmoituksista tarveselvitykseen ja asiakkuuteen johtaneiden % -osuudet Länsi- ja Sisä-Suomessa vuonna 2009 (vastanneita kuntia n=73)

Maakunta	lastensuojelu-ilmoituksia, lkm	ilmoituksesta tarveselvitykseen johti %	Ilmoituksista asiakkuuteen johti %	vastanneita kuntia lkm (kuntien lkm)
Pirkanmaa	2897	69 %	32 %	18 (24)
Keski-Suomi	3429	57 %	23 %	15 (23)
Etelä-Pohjanmaa	2649	44 %	30 %	15 (19)
Pohjanmaa	1497	32 %	32 %	17 (17)
Keski-Pohjanmaa	1089	21 %	15 %	8 (8)
Länsi- ja Sisä-Suomi	11561	50 %	26 %	73 (91)

Kyselyyn vastanneissa Länsi- ja Sisä-Suomen alueen kunnissa tehtiin vuonna 2009 lastensuojelusta yhteensä 11.561 ilmoitusta. Lastensuojeluilmoituksista lastensuojeluselvitykseen johti 50 prosenttia eli vajaa 6.000 tapausta. Eniten selvitykseen johtaneita ilmoituksia eli 69 prosenttia oli Pirkanmaan kunnissa, kun taas Keski-Pohjanmaalla vain viidesosa (21 %) lastensuojeluilmoituksista johti selvitykseen. Selvityksen jälkeen asiakkuuden jatkumiseen johti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella kaikkiaan vajaa 3.000 tapausta.

Tämä on 51 prosenttia kaikista selvityksistä. Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnissa, joissa lastensuojeluilmoituksista vähiten johti selvitykseen, selvityksistä eniten jatkui asiakkuuteen saakka. Keski-Suomessa ja Pirkanmaalla, joissa lastensuojeluilmoituksesta jatkui selvitykseen suhteellisesti enemmän tapauksia, jatkui selvityksen jälkeen asiakkuuteen vähemmän. Yksittäisten kuntien välillä oli suuria eroja. Joissakin kunnissa ilmoituksista selvitykseen siirtyi suurin osa tai jopa kaikki tapaukset. Joissakin kunnissa vain kymmenesosa ilmoituksista johti selvityksen.

ARVIOINTIRYHMÄ

Ylitarkastaja Juha Mieskolainen (teemavastaava), peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue
 Ylitarkastaja Aino Arponen, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue
 Ylitarkastaja Lea Liukku, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

TIETOLÄHTEET

Lastensuojelulaki 417/2007

Lastensuojelukyselyn aineisto, osio 4. Kuntaliiton, Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kysely lakisääteisten lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien tilasta ja lastensuojelusta

Valviran kuntakysely 2010 lastensuojelulain mukaisten määräaikojen toteutumisesta vuoden 2009 osalta.

Kuuden suurimman kunnan lastensuojelu 2009. Lastensuojelun työryhmän raportti 17.6.2010

Lastensuojelu 2009. Tilastoraportti 29/2010. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

8. LIIKENNEPALVELUT

8.1. Joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen

Johtopäätökset

Joukkoliikennelaissa tai PSA:ssa säädettyjen menettelytapojen ei voitu osoittaa olevan syynä siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaisten vuorojen päättymiseen. Vuorojen määrä on vähentynyt eivätkä ELY -keskukset ja kunnat ole pystyneet hankkimaan kaikkea päättynyttä liikennettä.

VALLU -järjestelmään tallennetuissa tiedoissa on puutteita. Palvelutarjonnan muutosten todentaminen on ongelmallista, koska kuntien hankkimat avoimet joukkoliikennepalvelut pääosin puuttuvat valtakunnallisesta rekisteristä. Puuttuvat tiedot heikentävät asiakasinformaation luotettavuutta. Kuntien vastuu joukkoliikennepalveluista on kasvanut.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Vuorotarjonta	Miten siirtymäajan sopimuksiin tehdyt muutokset vaikuttivat peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen tarjontaan vuoden 2010 aikana? Miten peruspalvelutaso on toteutunut alueittain suhteessa LVM:n vuonna 7/2005 Julkisen liikenteen peruspalvelutaso -raportissa määriteltyyn tasoon?	Päättyneiden vuorojen määrä ja pituus kilometreinä Korvaavan ostoliikenteen määrä	Peruspalvelutasoisten yhteyksien turvaaminen

Toimenpide-esitykset

Joukkoliikennelain vaikutuksia olemassa oleviin joukkoliikennepalveluihin tulee tarkastella myöhemmin, kun laki on ollut pidempään voimassa.

ELY -keskuksille ja kunnille on osoitettava lisää määrärahoja peruspalvelutasoisen liikenteen ostamiseen. Kuntien muuttunut asema liikenteen hankkijana tulee huomioida.

Kuntien liikenne on tallennettava VALLU -järjestelmään, jolloin viranomaisten yhteistyö ja asiakasinformaatio paranevat.

ELY -keskusten ja kuntien välistä yhteistyötä tulee edelleen tiivistää päällekkäisten kuljetusjärjestelyiden poistamiseksi.

Kuntien toimintaa tulee tukea järjestämällä niille kuljetuspalvelujen järjestämistä ja suunnittelua varten hankerahoitusta, kuntaviranomaisten koulutusta.

Johdanto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella toimii 3 ns. täyden palvelun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pirkanmaan ELY -keskukset). ELY -keskukset vastaavat alueensa joukkoliikennepalveluista. Lisäksi toimivaltaisia viranomaisia ovat Jyväskylän, Kokkolan, Seinäjoen ja Vaasan kaupungit omalla alueellaan. Vuoden 2011 alusta Pirkanmaalla Tampereen seudulla aloitti uusi kahdeksan kunnan seudullinen toimivaltainen viranomainen. Viranomaisten yhteistyön merkitys korostuu tulevaisuudessa.

Joukkoliikenteen toimintaympäristössä on suhteellisen lyhyessä ajassa tapahtunut merkittäviä muutoksia. Linja-autoliikenteen kysyntään vaikuttaa useita tekijöitä mm. väestön ikääntyminen, varallisuuden kasvu, muuttoliike maaseudulta kaupunkeihin, autonomistuksen kasvu sekä väestökasvun painottuminen keskustaajamien lisäksi niiden ympäristökuntiin, mikä puolestaan kasvattaa vaatimuksia parantaa keskusten saavutettavuutta. Joukkoliikenteen kysyntään voidaan vaikuttaa lippujärjestelmien kautta alentamalla matkustuksen hintaa ja lisäämällä joukkoliikennematkustuksen houkuttelevuutta ja sujuvuutta. Tarjontaa voidaan lisätä liikenteen ostoilla ja valtionavustuksilla. Kuljetusten yhdistelyllä saadaan aikaan tehokkaampia ja alueellisesti kattavampia palveluja.

Uusia tekijöitä ovat linja-autoliikenteen harjoittamista koskevan lainsäädännön sekä seutu-, kaupunki- ja työmatkalippusopimusten uudistaminen. Uusi joukkoliikennelaki astui voimaan 3.12.2009. Joukkoliikennelain myötä toteutettiin vuosia valmisteltu henkilöliikennelainsäädännön kokonaisuudistus, jonka tavoitteena oli erottaa eri liikennemuotojen (joukkoliikenne, taksiliikenne ja sairaankuljetus) järjestäminen omiin säädöksiinsä. Henkilöliikennelainsäädännön kokonaisuudistuksen lisäksi joukkoliikennelain säätämisen taustalla oli EY:n palvelusopimusasetus (EY 1370/2007, jäljempänä PSA), jossa säädetään, millä tavoin viranomainen voi puuttua markkinoihin ja järjestää asukkaille parempia joukkoliikennepalveluja kuin muutoin markkinaehtoisesti syntyisi. Keskeisiä muutoksia vanhaan lainsäädäntöön verrattuna olivat liikenteen järjestämistapojen muuttuminen, uudenlaiset hankintamenettelyt sekä joukkoliikenteen toimivaltaitten viranomaisten määrän lisääntyminen. Uuden joukkoliikennelain myötä siirrytään vaiheittain, erillisen siirtymäajan kuluessa, entisestä lupaperusteisesta joukkoliikennejärjestelmästä kohti kilpailullisempaa järjestelmää. Liikenteen järjestämistavat ovat nyt selvitysten alla.

Lainsäädännön uudistumisen seurauksena myös seutu-, kaupunki- ja työmatkalippusopimukset oli uudistettava, sillä yhteiskunnan tukea ei voitu enää maksaa lipputuotteille samoin perustein kuin aikaisemmin. Seutu- ja työmatkalippujen hintavelvoitteista liikenteenharjoittajien kanssa sopii pääsääntöisesti ELY -keskus tehtyään ensin sopimukset kuntien kanssa.

Liikennepalvelujen arviointikohteena olivat joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen. Vaikka joukkoliikennelaki astui voimaan 3.12.2009, arviointi on rajattu koskemaan pelkästään vuoden 2010 aikana tapahtuneita muutoksia.

Lähtulevaisuuden näkymät

Viime vuosien aikana linja-autoliikenteen liikennöintikustannukset ovat kasvaneet. Vuosina 2005-2010 Tilastokeskuksen laatima linja-autoliikenteen kustannusindeksi kohosi 18,8 prosenttia. Kustannusnousun ja matkustuksen vähenemisen seurauksena liikennöitsijät ovat lakkauttaneet kannattamattomaksi muuttunutta, aiemmin itsekannattavaa liikennettä. Valtion talousarviossa liikenteen ostoihin osoitetut määrärahat kasvoivat hieman vuosina 2006 - 2009, mutta vuoden 2010 talousarvioesityksessä määrärahoja leikattiin. Kustannusten kasvaessa, tulojen vähetessä ja määrärahojen pysicsä samalla tasolla tai laskiessa on liikennettä jouduttu karsimaan.

Joukkoliikennelakiin liittyvän siirtymäajan päättyessä toimivaltaisten viranomaisten on järjestettävä alueensa liikenne joukkoliikennelain ja PSA:n edellyttämällä tavalla. Liikenne voidaan järjestää joko markkinaehtoisesti tai PSA:n mukaisesti. Näiden kahden tavan keskeinen ero on se, että markkinaehtoinen liikenne on itsekannattavaa, kun taas PSA:n mukaiselle liikenteelle voidaan maksaa yhteiskunnan tukea. Liikenteen järjestämistä varten toimivaltaisten viranomaisten on määriteltävä toimialueensa joukkoliikenteen palvelutaso vuoden 2011 loppuun mennessä. Palvelutasomäärittelyn tavoitteena on kuvata joukkoliikenteen nykytila määriteltävällä alueella ja muodostaa eri osapuolten kesken yhteinen tahtotila joukkoliikenteen määrästä ja laadusta tulevaisuudessa. Palvelutasotavoitteiden ja vähenevän joukkoliikenteen rahoituksen yhteensovittaminen eri alueilla on haastavaa jatkossa.

Miten siirtymäajan sopimukseen tehdyt muutokset vaikuttivat joukkoliikenteen vuorotarjontaan vuoden 2010 aikana?

Joukkoliikennelain uudistamisella ei lyhyellä aikavälillä ole ollut vaikutuksia palvelutasoon

Siirtymäajan liikennöintisopimusten tavoitteena oli säilyttää olemassa oleva joukkoliikenneverkko ja suojata nykyisen liikenteen kannattavuutta. Liikenteeseen voidaan tehdä kylläkin muutoksia. Vuorojen tai kokonaisten sopimusten lakkauttaminen tehtiin mahdolliseksi perustellusta syystä. Sopimukseen onkin tehty runsaasti muutoksia vuoden 2010 aikana.

Laskennallisesti vuorojen määrällä mitattuna liikennettä päättyi eniten Pirkanmaan. Vuorojen määrä ei kuitenkaan kerro tarkasti liikenteen määrästä, sillä vuorojen laajuus voi vaihdella paljonkin. Pirkanmaan ELY -keskuksen alueella päättyneiden vuorojen suuri määrä johtui lähinnä Tampereen seutuliikenteen uudelleenjärjestelyistä. Lakanneet vuorot korvattiin pääosin liityntäliikenteellä. Keski-Suomen (4 kpl) ja Etelä-Pohjanmaan (2 kpl) ELY -keskusten alueilla vuoroja lakkautettiin vähän.

Vuorojen päättyminen ei johtunut joukkoliikennelain voimaan astumisesta ja linjaliikennelupien muuttamisesta siirtymäajan liikennöintisopimuksiksi. Vuorojen päättyminen johtui liikenteen lakkauttamisesta perustellusta syystä. Siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaan liikenteenharjoittaja voi esittää vuorojen lakkauttamisia tarjonnan sopeuttamiseksi kysyntää ja tuloja vastaavaksi, ja lähtökohtaisesti viranomaisen hyväksyy perustellut vuorojen vähennysesitykset. Liikenteen lakkauttaminen oli hyvin tavallista jo kumotun henkilöliikennelain

aikaan. Pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa ja maaseudulla vuoromäärä on vähentynyt jo pitkään.

ELY -keskuksilla oli ostotarpeita selvästi käytettävissä olevia määrärahoja enemmän. Edes kaikkea välttämätöntä peruspalvelutason mukaista liikennettä ei voitu ostaa. Käyttöön osoitettu rahoitus ei lisääntynyt kustannusten nousun mukaisesti, joten korvaavan liikenteen ostoja oli priorisoitava. Liikennettä karsittiin paikoitellen hyvän palvelutason alueelta, ja vastaavasti huonon palvelutason alueen vähäinen liikenne pyrittiin turvaamaan. Koska ELY -keskukset eivät voineet ostaa kaikkea tarpeellista liikennettä, joutuivat myös peruskunnat hankkimaan osan oman alueensa sisäisestä korvaavasta liikenteestä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella ei syntynyt korvaavaa liikennettä yksinoikeussopimusten solmimisen myötä.

Miten peruspalvelutaso on toteutunut alueittain suhteessa Julkisen liikenteen peruspalvelutaso - raportissa (LVM:n julkaisuja 7/2005) määriteltyyn tasoon

Peruspalvelutasotavoitteen saavuttaminen on yhä vaikeampaa; joukkoliikenteen kuljetuskustannusten nousun ja käytettävissä olevien määrärahojen vähäisyyden vuoksi

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2005 julkaisemassa Julkisen liikenteen peruspalvelutaso - raportissa on määritelty joukkoliikenteen peruspalvelutasotavoitteet liikkumistarpeiden sekä käytettävissä olevien resurssien perusteella. Peruspalvelutason määrittelyn lähtökohtana oli ajatus kolmetasoisesta palvelutasosta (minimipalvelutaso, peruspalvelutaso ja tavoitetaso). Minimipalvelutaso mahdollistaa vain välttämättömän liikkumisen, ja käytännössä kyse on erityislainsäädännössä määriteltyjen yhteiskunnan vastuulla olevien henkilökuljetusten, kuten koulukuljetusten sekä vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain mukaisten kyytien hoitamisesta. Peruspalvelutason tavoitteena taas on turvata ihmisten jokapäiväiset liikkumistarpeet siten, että kohtuulliset liikkumismahdollisuudet toteutuvat vähintään yhdellä kulkumuodolla. Tavoitetasossa puolestaan pyritään muihin kulkumuotoihin nähden kilpailukykyisiin joukkoliikenneyhteyksiin.

Peruspalvelutason mukaisesti kuntakeskusten ja muiden isojen taajamien välisessä liikenteessä turvataan yhteydet alueen keskuskaupunkiin ja seutukunnallisesti tärkeisiin palvelukeskuksiin. Kuntien sisäisessä liikenteessä taas järjestetään peruspalveluihin liittyvät kuljetukset kustannustehokkaasti ja turvallisesti sekä tarjotaan riittävät asiointiyhteydet autottomille kuntalaisille. Peruspalvelutaso on kuitenkin vain tavoite eikä subjektiivinen oikeus. Tämän vuoksi yhteiskunta hankkii vain sellaisia julkisen liikenteen palveluja, joille on käyttäjiä.

Joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät turvaamaan peruspalvelutason raportissa esitetyn mukaisesti. ELY -keskukset (aiemmin lääninhallitukset) sekä kunnalliset viranomaiset vastaavat peruspalvelutason toteuttamisesta omalla toimialueellaan. Lisäksi peruskunnat vastaavat pääsääntöisesti itse peruspalvelutason toteuttamisesta sisäisessä liikenteessään.

Runsaan liikennetarjonnan alueilla peruspalvelutaso toteutuu itsekannattavalla liikenteellä. Monin paikoin peruspalvelutason toteuttaminen edellyttää kuitenkin ostoliikenteen hankkimista. Ostoliikenteen hankkimista harkitaan myös silloin, kun peruspalvelutasoista itsekannattavaa

liikennettä haetaan lakkautettavaksi. Lakkautukset koskevat pääasiassa vähäisen liikennetarjonnan alueita. Joukkoliikennemäärärahojen vähenemisen sekä joukkoliikenteen kustannusnousun seurauksena ostettavan liikenteen määrä vähenee. Alueilla on tekeillä palvelutasomäärittelyt vuoden 2011 aikana.

Pirkanmaan maakunnassa Tampereen seutu on voimakkaasti kasvava alue, jossa asuu noin 70 prosenttia maakunnan väestöstä. Tampereelle päin suuntautunut työpaikkaliikenne on voimakasta johtuen kaupungin korkeasta työpaikkaomavaraisuudesta lähikuntiin verrattuna. Seudun vuorotiheys on erittäin hyvä ja peruspalveluyhteyksissä ei keskusten välillä ole puutteita. Kaupunkiseudulla seutulippujärjestelmä tukee itsekannattavan liikenteen järjestämistä. Pirkanmaan maaseutumaisissa kunnissa pendelöinti on selvästi vähäisempää, mutta kuntakeskusten välillä on työmatkayhteydet lähes poikkeuksetta. Näissä kunnissa on jouduttu karsimaan lähinnä kuntien välistä kesä-, viikonloppu- ja iltaliikennettä.

Keski-Suomessa on Jyväskylän seutulippualueen 13 kunnasta eritasoiset työmatkayhteydet Jyväskylään. Puolet maakunnan väestöstä asuu Jyväskylässä ja sen lähikunnissa. Peruspalveluyhteyksissä ei Jyvässeudulla ole juurikaan puutteita. Maaseutumaisissa kunnissa puutteita on lähinnä kesäliikenteessä.

Etelä-Pohjanmaalla on suuria puutteita työmatkayhteyksissä. Puutteet ovat suurimmat Seinäjoen lähiympäristössä. Joukkoliikennetarjontaa ei ole kyetty tuottamaan niin, että maakunnan työssäkävijät riittävässä määrin saisivat avoimet joukkoliikennepalvelut asuinpaikkansa läheisyyteen.

Pohjanmaalla tarjonta on lähes peruspalvelutasoista. Yksittäisiä puutteita on lähinnä kesäliikenteen osalta Vaasan ja Pietarsaaren kaupunkeihin.

Keski-Pohjanmaalla työmatkayhteyksissä ei ole kouluvuoden aikana merkittäviä puutteita, mutta kesäliikenteen osalta on tarve parantaa tarjontaa. Useissa kunnissa pendelöintimäärät jäävät niukasti alle 100 pendelöijää, jolloin tarvetta ei näennäisesti ole. Työmatkaliikenne, joka samalla palvelee opiskelijoiden matkustusta, on alueella kuitenkin tyydyttävällä tasolla.

ARVIOINTIRYHMÄ

Lupapäällikkö Jari Lehtonen (teemavastaava), Pirkanmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Ylitarkastaja Rauni Malinen, Keski-Suomen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Joukkoliikenneasiantuntija Anders Pulkkis, Etelä-Pohjanmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

TIETOLÄHTEET

Joukkoliikennelaki (869/2009)

Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista (275/2010)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (EY 1370/2007)

Valtakunnallinen liikennelupajärjestelmä (VALLU)

Julkisen liikenteen peruspalvelutaso, LVM:n julkaisuja 7/2005

Linja-autoliikenteen kustannusindeksi (joulukuu 2010), Tilastokeskus

LVM:n päätös LVM/2546/01/2010 vuoden 2011 määrärahakiintiöistä, 20.1.2011

LVM:n kirje 1518/79/2009 joukkoliikenteen lippujen hintavelvoitteiden korvaamisesta tulevaisuudessa, 31.8.2010

9. KULUTTAJAN ASEMA

9.1. Talous- ja velkaneuvonta

Johdanto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto hoitaa talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa (713/2000) säädetyt tehtävät oman toimialueensa lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. Virastolla on 1.1. alkaen yhteensä 21 toimeksiantosopimusta. Maakunnittain toimeksiantosopimuksia on seuraavasti:

Varsinais-Suomi	4 kpl
Satakunta	3 kpl
Pirkanmaa	6 kpl
Etelä-Pohjanmaa	4 kpl
Pohjanmaa	2 kpl
Keski-Pohjanmaa	1 kpl
Keski-Suomi	1 kpl

Väestömäärä vastaavasti on:

Varsinais-Suomi	462.914
Satakunta	224.742
Pirkanmaa	466.449
Etelä-Pohjanmaa	193.524
Pohjanmaa	177.038
Keski-Pohjanmaa	68.131
Keski-Suomi	272.784
Yhteensä	1.886.213

Talous- ja velkaneuvontaan oli vuonna 2010 valtion tulo- ja menoarviossa varattuna 2010 yhteensä 2.316.105 euroa, josta harkinnanvaraiseen lisäkorvaukseen käytettiin 671.251 euroa Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueella.

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen tarjonta

Palvelujen tarjontaa arvioidaan velkaneuvontayksiköiden toimialueiden, toimipisteiden ja neuvojien määrän suhteen. Tarjontaa kuvaavina tunnuslukuina on käytetty velkaneuvonta-alueiden asukasmääriä suhteessa neuvontapalvelujen asukkaille antavaan henkilöstöön. Neuvontapalveluja antavaan henkilöstöön on laskettu sekä pää- että sivutoimiset talous- ja velkaneuvojat ja, talous- ja velkaneuvonnan lakimiehet, mutta ei yksiköiden avustavaa henkilöstöä, kuten avustavia velkaneuvojia, toimistosihhteereitä ja kanslistejä.

Talous- ja velkaneuvonnan palveluverkostoa perustettaessa vuonna 2000 toimialueen velkaneuvonta-alueiden muodostumiseen vaikuttivat kuntien ilmoittamat tarpeet ja näkemykset sekä muodostettavan velkaneuvonta-alueen väestöpohja.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueella on 19 velkaneuvonta-aluetta. Jokaisella alueella on talous- ja velkaneuvontayksikkö, joka tuottaa palvelut alueeseen kuuluvien kuntien asukkaille. Rauman, Salon ja Sastamalan velkaneuvonta-alueilla kunta ostaa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Edellä mainittujen velkaneuvonta-alueiden palvelun tuottajana on paikallinen mielenterveysseura.

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen saatavuus on suurilla toimialueilla varmistettu siten, että toimialueella on vähintään kaksi talous- ja velkaneuvojaa. Käytettävissä olleella harkinnanvaraisella määrärahalla on pystytty ohjaamaan kuntia yhteistyöhön ja tehostamaan toimintaa. Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueella on pystytty muodostamaan kaksi koko maakunnan käsittävää velkaneuvonta-aluetta. Talous- ja velkaneuvonta-alueiden laajentaminen tuo kustannussäästöjä.

Talous- ja velkaneuvonnan henkilöstövaroihin liittyviä tunnuslukuja vuodelta 2009

	Asukkaita/ tave-htv*	Menot/ tave-htv €	Menot/ asukas €		Menot/ asukas €
Etelä-Suomi	33.530		53.860		1,61
Länsi-Suomi	38.416		51.046		1,33
Itä-Suomi	42.201	42.549		1,01	
Pohjois-Suomi	45.430		54.218		1,19
Lappi	24.631	44.424		1,80	
Ahvenanmaa	30.816		27.216		0,88

*= talous- ja velkaneuvonnan henkilötyövuosi

Toimintaa tehostamalla jonotusajat ovat lyhentyneet. Eduskunta on päättäessään vuoden 2011 valtion tulo- ja menoarviosta asettanut tavoitteen, että talous- ja velkaneuvontaan pääsy on enintään 60 vuorokautta. Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueella jonotusaika talous- ja velkaneuvojan ensimmäiselle vastaanotolle on kaikilla toimialueilla, 17.3.2011, alle 60 vuorokautta.

Toiminnan kehittäminen

Toimintaan tulee olla osoitettuna riittävästi rahaa valtion budjetissa. Riittävällä rahoituksella voidaan varmistaa palvelun saatavuus. Nykyaikaisessa luottoyhteiskunnassa luotto esiintyy erilaisilla nimikkeillä, velkaa, jolloin erityisesti talousneuvonta on haasteiden edessä. Toiminnan kehittäminen asettaa myös aluehallinnolle haasteita. Velkaneuvonta-alueet tulisi saada vähintään maakunnan kokoisiksi. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntien ja aluehallintoviraston välistä yhteistyötä.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama selvitysmies, oikeustieteen tohtori Kirsti Rissanen on selvityksessään (Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisuja 8/2009) esittänyt, että ”Luontevin vaihtoehto talous- ja velkaneuvontapalvelujen tasapuolisen ja yhdenmukaisen saatavuuden varmistamiseksi

koko maassa olisi toiminnon yhdistäminen jo olemassa olevaan valtakunnalliseen palveluverkkoon. Selvityksen mukaan talous- ja velkaneuvonta tulee siirtää valtion tehtäväksi.

Tohtori Rissasen näkemyksen mukaisesti Lounais-Suomen aluehallintovirasto jatkaa talous- ja velkaneuvonnan palveluverkoston kehittämistä, jotta toiminnan mahdollinen siirto valtion tehtäväksi sujuisi joustavasti.

ARVIOINTIRYHMÄ

Tarkastaja Joonas Rinne, Lounais-Suomen aluehallintovirasto

9.2. ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTO, VALVONNAN JA ELÄINLÄÄKÄRIPALVELUJEN SAATAVUUS

9.2.1. Eläinlääkintähuollon valvonnan saatavuus

Johtopäätökset

Eläinten terveystarkastusohjelmien toteutumisessa oli puutteita, jotka todennäköisesti johtivat valvontaan käytettyjen tietojärjestelmien ongelmista, aluehallintoviraston riittämättömästä ohjauksesta, tuottajien aktiivisuuden puutteesta ja joidenkin yhteistoiminta-alueiden niukoista eläinlääkärivoimavaroista.

Kunnan suunnitelmalliseen eläinsuojeluvalvonnan kattavuus oli heikko, vain 13,8 prosenttia kohteista tarkastettiin, kun tavoite oli 90 prosenttia.

Uusintatarkastuksia vaatineiden epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten loppuunsaattamisen arviointi epäonnistui valvontaan käytettyyn tietojärjestelmään tehtyjen tallennusten puutteiden vuoksi.

Toimenpide-ehdotukset

Valvontatiedot on tallennettava tietojärjestelmään viipymättä, tietojen on oltava riittävän yksityiskohtaisia ja tallentaminen on käynnistettävä myös kunnissa.

Aluehallintoviraston on tehostettava ohjausta.

Yhteistoiminta-alueille on perustettava riittävä valvontaeläinlääkärien verkko.

Kunnan suunnitelmallista eläinsuojeluvalvontaa on kehitettävä riskinarviointiin perustuvaksi.

Arviointiasetus, eläinlääkintähuollon valvonnan saatavuus

Kriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/hyvä palvelutaso
Riskiperusteisuuden ja lainsäädännön edellyttämän suunnitelmallisen valvonnan resurssitarve	Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi eläinlääkäreitä suunnitelmalliseen eläinten terveyden valvontaan?	1) TSE -tautien terveystarkastusohjelman kattavuus ja toteutuminen 2) Maedi-visna - terveystarkastusohjelman kattavuus ja toteutuminen 3) Vesiviljelylaitosten tarkastusten kattavuus	Valvontaresurssit riittävät suunnitellun valvonnan toteuttamiseen
	Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi eläinlääkäreitä suunnitelmalliseen ja epäilyyn perustuvaan eläinsuojeluvalvontaan?	1) Tarkastusten kattavuus suunnitelmallisessa valvonnassa	Yli 90 % säännöllisen valvonnan piiriin kuuluvista kohteista tarkastettu.
		2) Epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten jälkivalvonnan loppuunsaattaminen	Yli 90 % kiellon tai määräyksen saaneista tarkastuskohteista uusintatarkastettu määräajan umpeutumisen jälkeen

Johdanto

Kunnan eläinlääkintähuolto on osa kansanterveyslain (66/1972) 1 §:ssä määriteltyä ympäristöterveydenhuoltoa. Se jakaantuu eläinlääkäripalvelujen ja valvontapalvelujen tuottamiseen. Näistä eläinlääkäripalvelut eläinlääkärin vastaanottoineen ja kotieläintiloilla kiertävine eläinlääkäreineen ovat kansalaisen kannalta tutumpi ja näkyvämpi palvelumuoto kuin

valvontatehtävät. Kunnaneläinlääkärien tekemällä valvontatyöllä on tärkeä yhteiskunnallinen ja kansanterveyttä edistävä merkitys.

Eläinlääkintähuoltoa säätelevät useat lait ja alemman asteiset säädökset. Merkittävin on eläinlääkintähuoltolaki (765/2009), jonka tarkoituksena on varmistaa kuntien järjestämien eläinlääkäripalveluiden saatavuus ja laatu sekä yksityiseläinlääkäripalveluiden valvonta. Lisäksi lain tarkoituksena on varmistaa elintarvikkeiden turvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta. Laki velvoittaa kuntia järjestämään eläinlääkintähuollon palvelut. Eläinlääkintähuolto luetaan peruspalveluihin.

Eläinlääkintähuoltolain soveltamisalaan kuuluvasta valvonnasta säädetään lisäksi elintarvikelaissa (23/2006), eläintautilaissa (55/1980), helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetussa laissa (488/1960), eläinsuojelulaissa (247/1996), eläinten kuljetuksesta annetussa laissa (1429/2006), eläinten lääkitsemisestä annetussa laissa (617/1997) ja tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetussa laissa (557/2005).

Tässä arvioinnissa tarkastellaan hallinto- ja palvelurakennemuutoksen etenemistä kunnallisen eläinlääkintähuollon osalta, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan toteutumista sekä kunnallisten eläinlääkintäpalvelujen riittävyyttä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (LSSAVI) toimialueella vuonna 2010. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden suuren lukumäärän vuoksi arviointi kohdistettiin aluehallintoviraston toimipaikkojen ja maakuntien alueisiin.

Arvioinnissa käytettävät tiedot kerättiin Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta (Tike), sen ylläpitämistä eläinlääkintähuollon Elite-järjestelmästä ja viranomaistietojärjestelmästä (VTO) sekä aluehallintovirastosta. Elite-järjestelmässä käsitellään eläinlääkintähuollon valvontatehtävissä syntyviä tietoja. Ne tallennetaan järjestelmään pääosin aluehallintovirastossa. Elite-järjestelmästä puuttuvat kuntien terveystarkastajien tekemien eläinsuojelutarkastusten valvontatiedot.

Hallinto- ja palvelurakennemuutos

Tiedot kerättiin kunnittain ja tarkoituksena oli muodostaa näkemys yhteistoiminta-alueiden kyvystä tuottaa eläinlääkintähuollon peruspalveluja. Yhteistoiminta-alueiden muodostumista käsitellään kohdassa 9.3.

Lähtötilanteen näkymät

Kotieläintuotannossa tilojen lukumäärä tulee edelleen vähenemään ja tilakoko kasvamaan. Tämä vähentää sairaskäyntejä mutta lisää eläinlääkärien osaamisvaatimuksia esimerkiksi eläinterveydenhuollossa. Kotieläinten tuotanto- ja terveysseurantaan entistä tarkemmin perustuvat terveydenhuoltosuunnitelmat ja niihin liittyvät toimenpiteet vaativat eläinlääkäreiltä huomattavasti aikaa sekä sitoutumista terveydenhuollon tavoitteisiin.

Yhteistoiminta-alueiden koko kasvaa aivan lähitulevaisuudessa, kun laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnasta edellyttää vaatimukset täyttävien yhteistoiminta-alueiden käynnistämistä viimeistään 1.1.2013. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella oli 2010 lopussa vain yksi muutaman kunnan muodostama alue, jolla ei ollut vielä päätöstä yhteistoiminta-alueesta. Kuntien valvontaeläinlääkärien määrä on lisääntynyt ja lisääntyy niin, että se korjaa huomattavan osan nykyisestä vajauksesta eläinten terveyden- ja hyvinvoinnin valvonnassa. Myös päivystysalueiden koko on jo tehtyjen päätösten mukaisesti kasvamassa.

Seura- ja harrastuseläinten määrä tulee todennäköisesti edelleen kasvamaan. Seura- ja harrastuseläintoiminnan lisääntyminen voi aiheuttaa huomattavia paineita eläinten hyvinvoinnin valvonnalle sekä kunnallisille eläinlääkintäpalveluille, mikäli yksityisiä eläinlääkäripalveluja ei ole lähialueilla saatavana.

Eläkkeelle lähivuosina jäävien kunnaneläinlääkärien tilalle on palkattava yhteistoiminta-alueilla riittävästi eläinlääkäreitä. Tämä täytyy ottaa huomioon kuntien eläinlääkintähuollon suunnitelmissa vuodesta 2012 alkaen.

Riskinarviointiin perustuvan valvonnan kehittyminen tulee keventämään valvontatarvetta lähivuosina.

Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi eläinlääkäreitä suunnitelmalliseen eläinten terveyden valvontaan?

Lampaiden ja vuohien terveystarkastusohjelmien huono toteutuminen johtui osaksi siitä, että tuottajat eivät kutsuneet eläinlääkäriä. Syynä saattoi olla myös yhteistoiminta-alueiden vähäinen eläinlääkäriyövoima sekä valvonnan ohjauksen ja tietojärjestelmien käytön puutteet, mitkä vaikuttivat myös vesiviljelylaitosten terveystarkastusohjelman heikkoon toteutumiseen osalla Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueesta.

Arvioinnin kohteeksi valittiin lampaiden ja vuohien pakollisten terveystarkastusohjelmien kattavuus ja toteutuminen sekä vesiviljelylaitosten valvonnan kattavuus.

Taulukko 1. terveystarkastusohjelmien toteutuminen

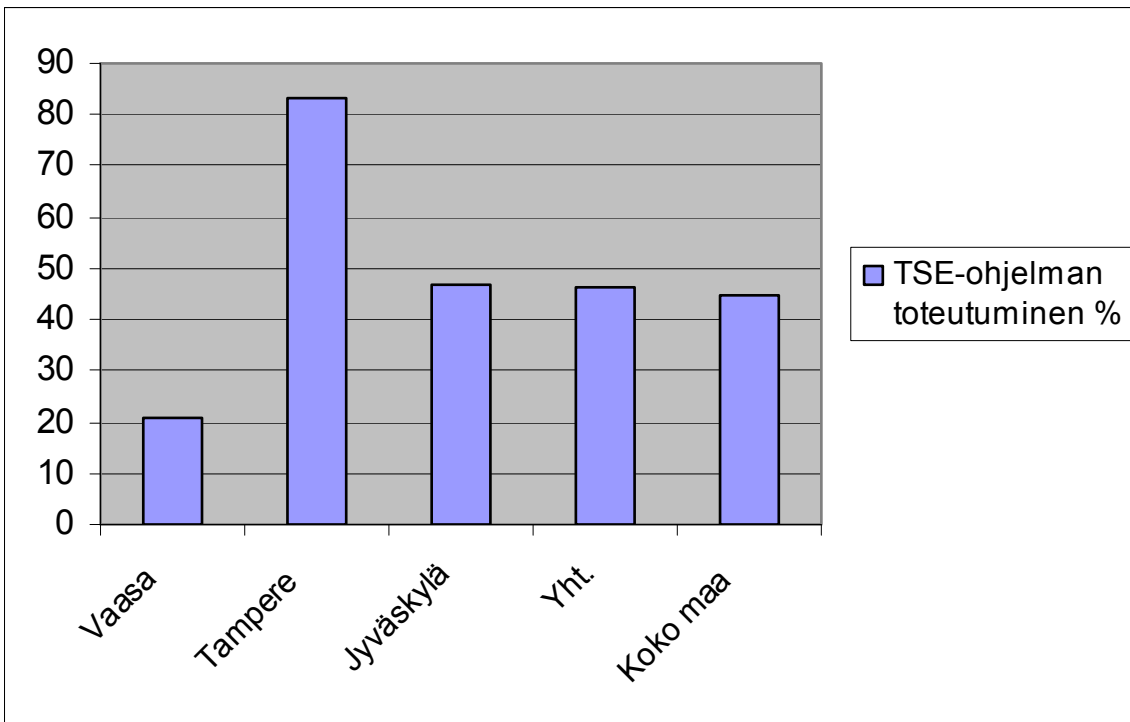
	Vaasa	Tampere	Jyväskylä	Yht.
TSE -ohjelman mukaan kunnossa olevien tilojen määrä	13	35	16	64
TSE -ohjelman mukaisten tilojen määrä	62	42	34	138
TSE -ohjelman toteutuminen %	21,0	83,3	47,1	46,4
Maedi-Visna -ohjelman mukaan kunnossa olevien tilojen määrä	66	37	20	123
Maedi-Visna -ohjelman mukaisten tilojen määrä	80	58	32	170
Maedi-Visna -ohjelman toteutuminen %	82,5	63,8	62,5	72,4
Vesiviljelylaitosten terveystarkastusohjelman mukaisesti tarkastettujen laitosten määrä	8		10	18
Vesiviljelylaitosten terveystarkastusohjelman mukaisten laitosten määrä	8		20	28
Vesiviljelylaitosten tarkastusten toteutuminen %	100,0		50,0	64,3

Kaikki tilat, joilla on yli 20 uuhta (poikineet naaraslampaat) tai kuttua (poikineet naarasvuohet) kuuluvat pakolliseen tarttuvien sienimäisten aivorappeutumatautien (TSE -taudit) ja Maedi-Visna -tautien terveystarkkailuohjelmaan. TSE -taudit ovat prioniproteiinin aiheuttamia parantumattomia sairauksia, jotka eivät tartu lampaasta ja vuohesta ihmiseen. Maedi-Visnan aiheuttaja on virus, joka aiheuttaa lampaalle ja vuohelle (CAE -tauti) hitaasti etenevän mutta parantumattoman taudin. Sekään ei tartu ihmiseen.

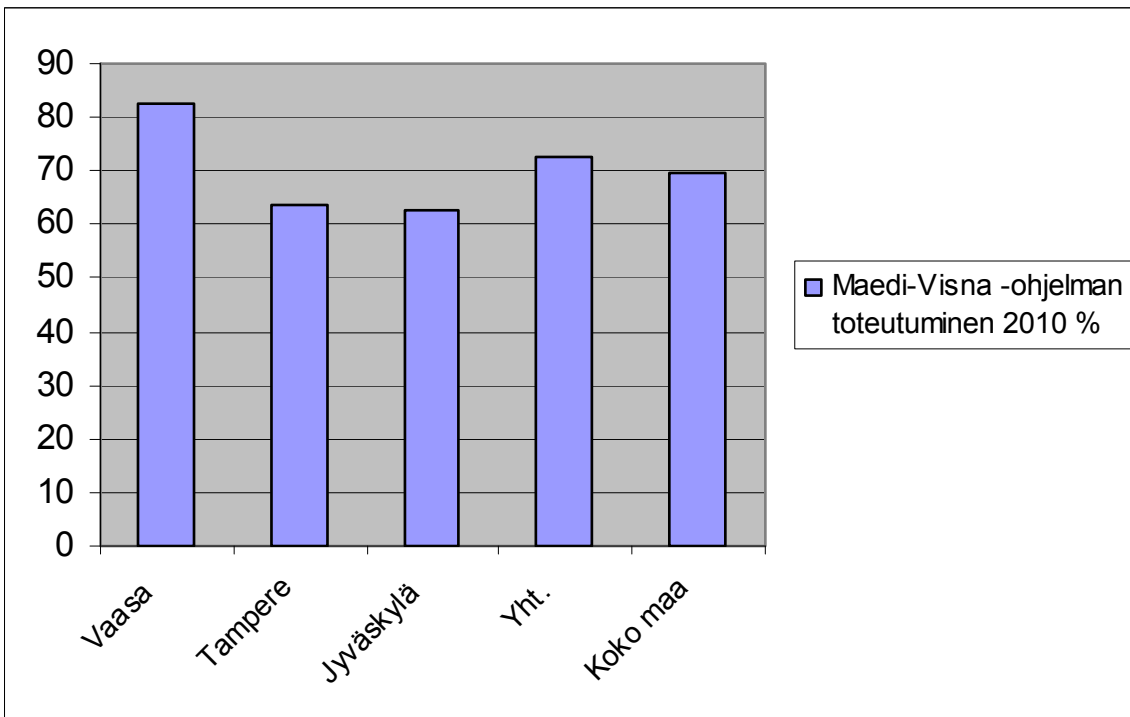
TSE -tautien ja Maedi-Visna terveystarkkailuohjelmien kattavuus oli tarkoitus selvittää aluehallintoviraston toimipaikoittain vertaamalla ohjelmassa olevien tilojen määrää ohjelmiin säädösten mukaan kuuluvien tilojen määrään (yli 20 kuttua tai uuhta). Ohjelmassa mukana olevien tilojen lukumäärä saatiin aluehallintoviraston omista tiedostoista ja ELITE -järjestelmästä. Maa- ja metsätalousministeriön tietohallintokeskus (TIKE) toimitti tiedon säädöksiin mukaan ohjelmiin kuuluvien tilojen määrästä. Elite -järjestelmästä ja virastojen omista tietojärjestelmistä tehdyistä selvityksistä ilmeni, että niissä oli huomattava määrä sellaisia tiloja, joissa todennäköisesti ei enää ole lammasta ja vuohituotantoa. Valvontaohjelmien kattavuutta ei voitu arvioida tämän vuoksi, vaikka se oli tavoitteena.

Ohjelmien toteutumista arvioitiin vertaamalla aluehallintoviraston toimipaikkakohtaisesti kunnossa olevien tilojen (eläinlääkärin tarkastus kerran vuodessa tai tarvittavat näytteenotot tarkastuksineen) määrää kaikkien tilojen lukumäärään (yli 20 kuttua tai uuhta). Saatujen lukujen valossa näytti siltä, että TSE -ohjelma toteutui huonosti, sillä koko Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella vain 46,4 prosenttia, Vaasan 21,0 prosenttia ja Jyväskylän 47,1 prosenttia toimialueella ja koko maassa vain 44,8 prosenttia niistä tiloista, joiden piti kuulua ohjelmaan, olivat tehneet vaaditut toimenpiteet 2010. Tampereen toimipaikan alueen toteutumaa, 83,3 prosenttia voidaan pitää hyvänä. Maedi-Visna -terveystarkkailuohjelma toteutui paremmin. Tiloista 72,4 prosenttia täytti vaatimukset, koko maassa 69,5 prosenttia. Vaasan alueen toteutuma oli 82,5 prosenttia, Tampereen 63,8 prosenttia ja Jyväskylän 62,5 prosenttia. Kummankin ohjelman lakisääteinen vaatimus on, että kaikki vaaditut toimenpiteet on tehtävä ajallaan, jolloin toteutuma olisi 100 prosenttia.

Kuvio 1. TSE -terveysvalvontaohjelman toteutuminen toimipaikkojen alueilla



Kuvio 2. Maedi-Visna -terveysvalvontaohjelman toteutuminen toimipaikkojen alueilla



TSE -ohjelma toteutumaprosentti oli siis 46,4 prosenttia ja Maedi-Visna -ohjelman 72,4 prosenttia. Ero oli huomattava. Ohjelmien tilakohtainen voimassa pitäminen edellyttää sekä tuottajan että eläinlääkärin sitoutumista toimenpiteisiin. Selittykö ero sillä, että usein eläinlääkäri kutsuttiin tilalle Maedi-Visna -ohjelman aikataulun mukaan, jossa pitkään ohjelmassa olleilla tiloilla

tarkastusväli voi olla kolme vuotta? Samassa yhteydessä saatettiin tehdä TSE -ohjelman mukainen tarkastus ja vuotuisia TSE -ohjelman mukaisia tilakäyntejä saattoi jäädä tekemättä, jos tuottaja ei kutsunut vuosittain eläinlääkäreitä tätä varten.

Vesiviljelylaitosten tarkastusten toteutumista selvitettiin vertaamalla säädösten mukaisesti tarkastettujen laitosten lukumäärää vuonna 2010 tarkastettaviksi kuuluvien määrään. Vesiviljelylaitoksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä vain kalanviljelylaitoksia. Vaasan toimialueella tarkastettiin kaikki laitokset ja toteutuma oli siten 100 prosenttia. Jyväskylän toimipaikka vastasi Keski-Suomen ja Pirkanmaan tarkastuksista ja toteutuma oli vain 50 prosenttia. Valtakunnallinen toteutuma oli 73,2 prosenttia. Jyväskylän toimipaikan vastuulla olevan valvonnan huono toteutuminen saattoi johtua osaksi puutteista eläinlääkäriresursseissa, joidenkin kunnaneläinlääkärien sitoutumisessa ja aluehallintoviraston ohjauksessa.

Terveysvalvontaohjelmien toteutumaprosenttien alhaisuus saattaa viitata siihen, että yhteistoiminta-alueiden valvontaresurssit eivät kaikilla alueilla riittäneet suunnitelmallisen terveystarkastuksen toteuttamiseen. Arvioinnista tehtäviä johtopäätöksiä vaikeutti kuitenkin se, että puutteet valvontapalvelujen saatavuudesta eivät todennäköisesti johtuneet pelkästään eläinlääkäriyöpanoksesta, vaan siihen saattoivat vaikuttaa kotieläintuottajien aktiivisuus eläinlääkärin kutumisessa terveystarkastuksen mukaisiin tarkastuksiin ja myös valvonnan tietojärjestelmien puutteet. Myös tietojärjestelmien käytössä oli kehittämistä. Tallennuksia viivästy ja järjestelmien kaikkia ominaisuuksia ei ollut käytetty osaksi vajaasti täytettyjen tarkastuspöytäkirjojen vuoksi. Saatujen tietojen valossa kaikkien asiaan vaikuttavien tekijöiden osuutta ei voitu analysoida. Aluehallintovirastossa ei ollut käytettävissä luotettavia tietoja lampaiden ja vuohien terveystarkastusohjelmiin kuuluvista tiloista. Myöskään lopettaneista tiloista ei oltu saatu tietoa aluehallintovirastoon.

[Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi eläinlääkäreitä suunnitelmalliseen ja epäilyyn perustuvaan eläinsuojeluvalvontaan?](#)

Kunnan vastuulle kuuluvien ilmoituksenvaraisten eläinsuojelukohteiden valvonnan huono kattavuus ja uusintatarkastusten vähäinen määrä viittaavat osaksi liian vähäiseen eläinlääkäriyövoimaan ja osaksi siihen, että valvontatietoja käsittelevässä Elite-järjestelmässä itsessään ja siihen kirjaamisessa on puutteita.

Suunnitelmallista eläinsuojeluvalvontaa kunnissa arvioitiin tarkastelemalla kunnan tarkastusvelvollisuuteen kuuluvien eläinsuojelulain 21 ja 23 - 24 §:ssä tarkoitettuja kohteiden valvontaa. Näitä ovat luonnonvaraisten eläinten lihan-, siitoseläinten- ja munien tuotantotarhat, riistanhoidolliset tarhat ja ammattimainen tai muutoin laajassa mitassa tapahtuva seura- ja harrastuseläintenpito. Ammattimaiseen seura- ja harrastuseläintenpitoon kuuluvat eläinsuojeluasetuksen (247/96) 26 §:ssä määritellyt kennelit, hevostallit, eläinhoitolat sekä kaikki lemmikkieläinkaupat. Elintarviketurvallisuusviraston ohjauksen mukaisesti aluehallintovirastot ovat antaneet kunnille pysyvän ohjeen tarkastaa edellä mainitut kohteet vuosittain.

Eläinsuojelulain 39 §:n mukaisten, epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten jälkivalvonnan loppuunsaattaminen on välttämätöntä valvonnan tuloksellisuuden kannalta. EU-komissio on todennut Suomen eläinten hyvinvoinnin valvontaan kohdistuneissa tarkastuksissa, että jälkivalvonnan loppuunsaattamisessa on kehitettävää. Tätä loppuunsaattamista arvioitiin tarkastelemalla uusintatarkastusten määrää suhteessa annettuihin määräyksiin. Kun eläinsuojelutarkastuksessa todetaan eläinsuojelulain rikkominen, annetaan eläimen omistajalle tai haltijalle kielto tai määräys sekä määräaika, johon mennessä määräys on toteutettava. Eläinsuojeluviranomaisena toimiva kunnaneläinlääkäri tekee määräajan umpeuduttua uusintatarkastuksen, jossa hän toteaa, onko määräystä noudatettu. Jos määräystä on noudatettu, valvonta on loppuunsaatu, muussa tapauksessa valvonta jatkuu uusine määräyksineen ja uusintatarkastuksineen. Uusintatarkastusten tarkasteleminen ei anna tarkkaa tietoa siitä, kuinka hyvin yksittäiset valvontatapaukset ovat hoidettu loppuun. Mutta se antaa kuitenkin käsityksen loppuunsaattamisen tasosta. Tarkan tuloksen saaminen edellyttäisi tapauskohtaista seuranta valvonnan lopputuloksesta.

Taulukko 2. Eläinsuojelutarkastusten kattavuus kunnan valvomissa kohteissa ja uusintatarkastusten määrä suhteessa annettuihin päätöksiin

	Vaasa	Tampere	Jyväskylä	yht.	Koko maa
Tarkastettujen ilmoituksenvaraisten kohteiden määrä	8	32	37	77	365
Tarkastettavia ilmoituksenvaraisia kohteita yhteensä	167	171	219	557	3265
Tarkastusten kattavuus %	4,8	18,7	16,9	13,8	11,2
Eläinsuojelupäätösten jälkeisten uusintatarkastusten lukumäärä	155	86	40	281	692
Eläinsuojelupäätösten (42 §) lukumäärä	140	102	47	289	1164
Uusintatarkastukset suhteessa päätösten määrään %	110,7	84,3	85,1	97,2	59,5

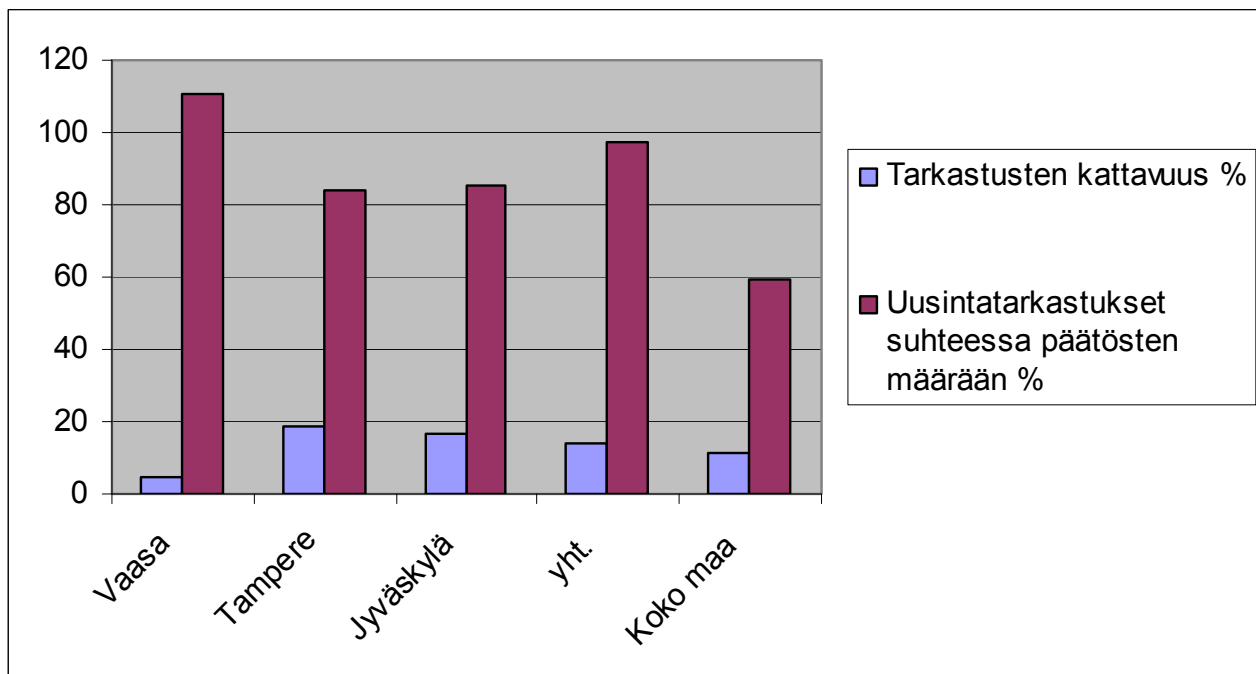
Kunnan ilmoituksenvaraisissa eläinsuojelukohteissa valvonnan kattavuus oli heikko. Vain 13,8 prosenttia kohteista tarkastettiin vuonna 2010. Aluehallintoviraston toimipaikoittain kattavuus vaihteli 4,8 prosentin ja 18,7 prosentin välillä. Näin heikkoon tulokseen saattaa löytyä useita selityksiä. Yksi syy saattaa olla se, että kunnan terveystarkastajien valvontatiedot ammattimaisten eläintenpitäjien tarkastuksista eivät tule aluehallintovirastoihin eivätkä Elite-järjestelmään. Toinen huonoon tulokseen johtanut tekijä voi olla henkilöresurssien niukkuus kunnissa, näitä valvontoja ehkä tehdään vasta sen jälkeen kun muut tärkeämpinä pidetyt valvonnat on tehty. Puutteita saattaa olla myös aluehallintovirastojen tekemässä valvonnan seurannassa ja tiedonkulussa virastojen sekä kuntien välillä. Valvonnan tavoitteeseen (90 prosenttia kohteista tarkastettu) nähden heikko taso edellyttää toimenpiteitä sekä kunnissa että aluehallintovirastossa.

Kunnaneläinlääkärien tekemien uusintatarkastusten määrä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella oli 97,2 prosenttia niistä tarkastuksista, joissa annettiin päätös eli määräys tai kielto. Tulos vaikutti todella hyvältä, sillä tavoite oli 90,0 prosenttia. Ero koko maan tilanteeseen oli huomattava, sillä uusintatarkastuksia tehtiin vain 59,5 prosenttia. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston poikkeuksellisen suuri prosenttiluku 97,2 ja Vaasan 110,7 prosenttia saattoi johtua siitä, että huomattavaa osaa tiedoista ei ollut osittain aluehallintoviraston resurssien niukkuudesta johtuen vielä tallennettu tietolähteenä käytettyyn ELITE -järjestelmään sekä viraston

käytännöstä määrätä kunnaneläinlääkäreitä tekemään EU-tarkastusten uusintatarkastuksia. Valvontatiedot on kirjattu samaan paikkaan kuin eläinsuojelulain 39 §:n mukaiset epäilyyn perustuvat tarkastukset eikä niitä voitu erottaa kunnaneläinlääkärien tekemästä muusta valvonnasta. Muissa aluehallintovirastoissa läänineläinlääkärit tekivät yleensä itse nämä uusintatarkastukset vuonna 2010. Aluehallintoviraston tulosta ei voi pitää luotettavana, sillä se antaa vääristyneen ja liian hyvän kuvan valvonnan toteutumisesta.

Siitä päätellen, että kunnan eläinsuojeluvalvonnan toteutuminen ilmoituksenvaraisen toiminnan tarkastamisessa ei täyttänyt asetettuja tavoitteita, voidaan olettaa, että yhteistoiminta-alueilla ei ollut riittävästi resursseja eläinsuojeluvalvontaan. Vuoden 2010 aikana joillekin yhteistoiminta-alueille palkattujen valvontaeläinlääkärien työpanos ei ehkä ehtinyt vaikuttamaan tässä suhteessa. Vuoden 2011 syksyllä pakolliseksi tulevassa kunnan eläinlääkintähuollon suunnitelmassa on osoitettava riittävät voimavarat niin eläintauti- kuin eläinsuojeluvalvontaan. Kunnan suunnitelmallista, ilmoituksenvaraisten kohteiden eläinsuojeluvalvontaa täytyy kehittää riskinarviointiin perustuvaksi ja valmistella menetelmä, jolla kohteiden valvontatarve voidaan määrittellä. Valvonnan tavoitteiden saavuttaminen jatkossa edellyttää myös aluehallintovirastoissa kuntien eläinsuojeluviranomaisten toiminnan tarkempaa seurantaa ja ohjausta. Elite-järjestelmää täytyy kehittää niin, että se hälyttää kohteiden uusintatarkastustarpeesta ja raportoi tiloista, joilla on uusintatarkastustarve. Myös kunnan eläinsuojeluviranomaiset täytyy saada Elite-järjestelmän käyttäjiksi. Erityisesti tämä koskee kunnallisia valvontaeläinlääkäreitä.

Kuvio 3. Eläinsuojelutarkastusten kattavuus kunnan valvomissa kohteissa ja uusintatarkastusten määrä suhteessa annettuihin päätöksiin



9.2.2. Kunnallisten eläinlääkäripalvelujen saatavuus

Johtopäätökset

Nautaterveydenhuoltoon kuuluvien tilojen osuus on kasvanut viime vuosina voimakkaasti, mutta Naseva -terveydenhuolto-ohjelma toteutui huonosti, sillä vain alle 60 prosentille ohjelmaan kuuluvista nautatiloille tehtiin terveydenhuoltokäynti.

Eläinlääkäripäivystyksen järjestäminen ei täyttänyt eläinlääkintähuoltolain vaatimuksia erityisesti keskitetyn yhteydenottopalvelun ja alueen kokovaatimuksen suhteen muutamia alueita lukuun ottamatta.

Toimenpide-ehdotukset

Yhteistoiminta-alueille on palkattava valvontaeläinlääkäreitä vapauttamaan kunnaneläinlääkäreitä valvonnasta terveydenhuoltotyöhön.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin eläinlääkäripäivystyksen järjestämiseksi eläinlääkintähuoltolain edellyttämällä ja sen tavoitteita tukevalla tavalla.

Arviointiasetelma, kunnallisten eläinlääkäripalvelujen saatavuus

Kriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/hyvä palvelutaso
Uuden eläinlääkintähuoltolain toteutuminen	Onko nautatilojen terveydenhuollon palveluja saatavissa kysyntää vastaavasti?	1) Terveystuotosopimusnautatilojen osuus valvontayksikön alueen nautatiloista 2) Terveystuotokäyntien määrä verrattuna sopimustilojen määrään	Terveystuotopalvelujen tasa-arvoinen saavutettavuus
	Onko päivystys järjestetty valvontayksiköiden yhteistoimintana yhtä tai useampaa seutu- tai maakuntaa vastaavalla päivystysalueella?	Päivystysalueiden lukumäärä ja koko suhteessa seutu- ja maakuntiin	Päivystysalueen koko vähintään yhden seutukunnan kokoinen
	Onko päivystysalueella eriytetty pieneläinpäivystys?	Eriytetyn pieneläinpäivystyksen kattavuus	Eriytetty pieneläinpäivystys toimii päivystysalueella
	Onko päivystysalueella keskitetty yhteydenottopalvelu?	Keskitetyn yhteydenottopalvelun kattavuus	Keskitetty yhteydenottopalvelu on toiminnassa päivystysalueella

Johdanto

Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009) edellyttää, että kunta järjestää alueellaan peruseläinlääkäripalvelut ja kiireellisen eläinlääkäriavun. Peruseläinlääkäripalveluihin kuuluu myös elintarviketuotantoa varten pidettävien hyötyeläinten terveydenhuolto. Nautatilojen terveydenhuoltoon varten on perustettu Eläintautien torjuntayhdistys ETT ry:n ylläpitämä valtakunnallinen Naseva nautatilojen terveydenhuollon seurantajärjestelmä, jonka kattavuutta ja toteutumista tässä arvioitiin. Ohjelma on kotieläintuottajalle vapaaehtoinen, mutta kotieläinten

hyvinvointituen yhtenä ehtona on eläinlääkärin kanssa solmittava terveydenhuoltosopimus. Eläinten hyvinvoinnin tuki on osa Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaa vuosille 2007 - 2013. Nasevaan kuuluvalla tilalla on myös helpotuksia teurastamoon lähetettävien tietojen (ketjuinformaation)toimittamisessa.

Tuotantoeläinten terveydenhuoltopalvelujen saatavuutta on arvioitu osana kunnallisten eläinlääkintäpalvelujen saatavuuden arviointia vuodesta 2002 lähtien. Vuonna 2008 arvioitiin eläinterveydenhuollon kehittymistä kiinnittämällä huomiota terveydenhuoltosopimusten määrän lisäksi niiden tasoon sekä terveydenhuoltopalveluiden saatavuuteen.

Eläinlääkintähuoltolain mukaan kunnan on annettava kiireellistä eläinlääkärinapua virka-aikana ja järjestettävä päivystyspalvelu virka-ajan ulkopuolella yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa yhtä tai useampaa seutu- tai maakuntaa vastaavalla päivystysalueella. Suuria ja pienikokoisia kotieläimiä varten täytyy olla pääasiassa eri henkilökunta, eli kyseessä on erillinen pieneläinpäivystys. Eriyttämisvaatimuksesta voidaan perustellusta syystä poiketa. Päivystysaluetta varten on järjestettävä keskitetty palvelu yhteydenottoja varten. Arvioinnissa tarkasteltiin, toteutuivatko eläinlääkintähuoltolain vaatimukset kuntien muodostamilla päivystysalueilla.

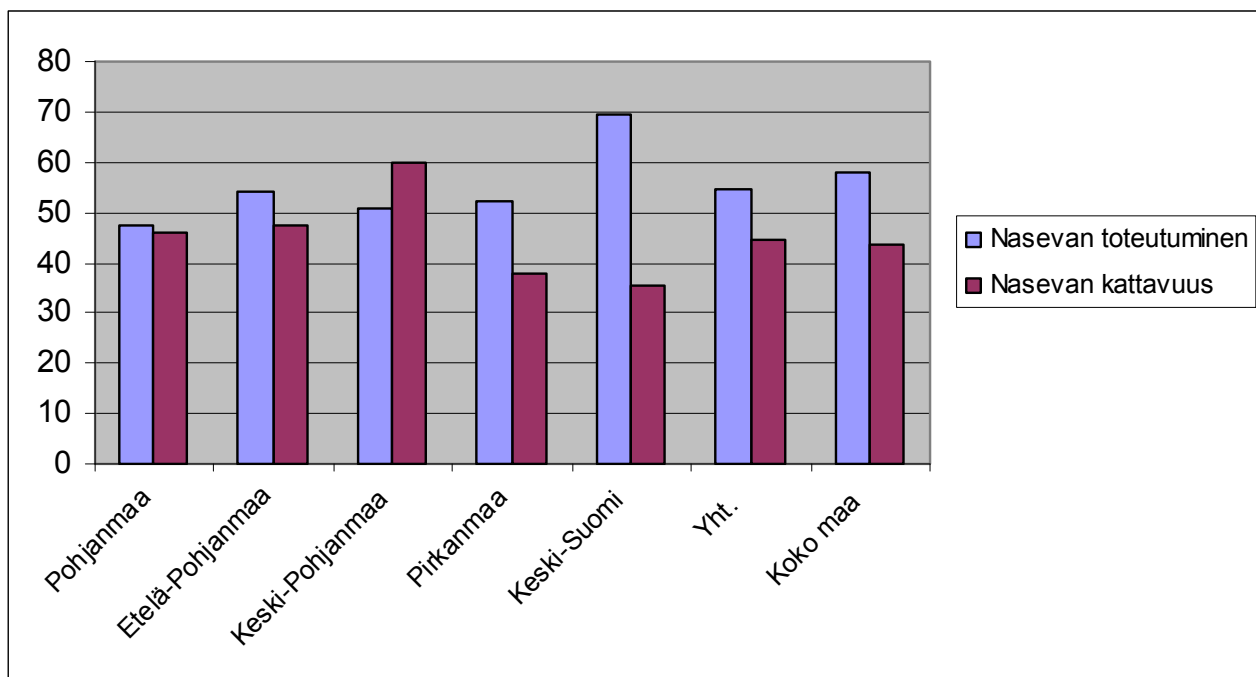
Onko nautatilojen terveydenhuollon palveluja saatavissa kysyntää vastaavasti?

Naseva -terveydenhuolto-ohjelman toteutumista on pidettävä huonona, koska yli 40 prosentissa sopimustiloista ei tehty ainoatakaan terveydenhuoltokäyntiä vuonna 2010 ja maakuntien väliset erot terveydenhuoltokäyntien toteutumisessa olivat huomattavia.

Kuntien tulee eläinlääkintähuollon suunnitelmissa varata riittävästi resursseja kysyntää vastaavan tuotantoeläinten terveydenhuollon tarjoamiseen.

Nautatilojen terveydenhuollon palveluja arvioitiin NASEVA -järjestelmästä, Maatalouden laskentakeskus Oy:ltä ja Eläintenpitäjärekisteristä saatujen tietojen valossa. Ohjelman kattavuutta arvioitiin vertaamalla ohjelmaan kuuluvien nautatilojen määrää kaikkien nautatilojen lukumäärään. Terveydenhuollon palvelujen toteutumista tarkasteltiin maakunnittain selvittämällä, kuinka monella ohjelmaan kuuluvalla nautatilalla oli tehty vuonna 2010 ainakin yksi terveydenhuoltokäynti.

Kuvio 4. NASEVA -terveydenhuolto -ohjelman kattavuus ja toteutuminen maakunnittain



Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella NASEVA -ohjelmaan kuului 44,1 prosenttia (koko maassa 43,7 prosenttia) kaikista nautatiloista. Erot maakuntien välillä olivat huomattavat. Ohjelman kattavuus oli 35,6 prosentin (Keski-Suomi) ja 59,7 prosentin (Keski-Pohjanmaa) välillä. Vuoden 2008 valtakunnallisen peruspalvelujen arvioinnin mukaan tuolloin 18 prosenttia koko maan nautatiloista oli tehnyt terveydenhuoltosopimuksen. Siihen verrattuna kehitys on ollut voimakas, kahdessa vuodessa sopimustilojen määrä oli kaksinkertaistunut. Alun perin eläinterveydenhuoltoa kehitettiin kansallisena hankkeena, jonka yhtenä tavoitteena oli terveydenhuoltosopimus 70 prosentilla nautatiloista. Vaikka yli puolet tavoitteesta on saavutettu, on siitä pääteltävissä, että kaikki tuottajat eivät syystä tai toisesta ole vielä motivoituneet tällaiseen terveydenhuoltotyöhön.

Eläinlääkäri teki terveydenhuoltokäynnin kaikkiaan 54,8 prosentissa (koko maa 57,9 prosenttia) NASEVA -sopimustiloista. Maakuntakohtaisessa tarkastelussa ohjelman toteutumisessa oli selviä eroja: pienin toteutumisprosentti oli 47,2 (Pirkanmaa) ja suurin 69,3 (Keski-Suomi). NASEVA -terveydenhuolto-ohjelman toteutumista on pidettävä huonona, kun lähes puolella sopimustiloista ei tehty ainoatakaan terveydenhuoltokäyntiä. Näillä tiloilla on jäänyt tekemättä vuotuinen kirjallinen terveydenhuoltokartoitus ja -suunnitelma. Useat tuottajat tarvitsevat terveydenhuoltokäyntiä myös hyvinvointitukien vuoksi. Eikö siis nautatilojen terveydenhuollon palveluja ollut saatavissa kysyntää vastaavasti, kun lähes puolet palvelutarpeesta ei toteutunut, vai johtuiko vaje siitä, että kotieläintuottaja ei kutsunut eläinlääkärää? Oikeat vastaukset saattavat olla: eläinlääkäri ei ehtinyt, tuottaja ei jostain syystä kutsunut. Arvioinnissa tätä ei voitu selvittää luotettavasti. Tuottajien motivaatiota terveydenhuoltoon saattaisi lisätä se, että terveydenhuoltokäynti nostettaisiin ”peruskäyntiä” korkeatasoisemmaksi. Eli tilalle laadittaisiin terveydenhuoltosuunnitelma, joka ottaa huomioon karjan tuotantoon liittyvät seurantatiedot. Terveydenhuoltokäyntien heikko toteutuminen niiden tuottajille koituvasta merkityksestä huolimatta viittaa puutteisiin eläinlääkäripalveluissa.

Onko päivystys järjestetty valvontayksiköiden yhteistoimintana yhtä tai useampaa seutu- tai maakuntaa vastaavalla päivystysalueella?

Noin puolet eläinlääkäripäivystysalueista oli pienempiä kuin alueiden kehittämislain määrittelemä seutukunnan alue, mutta tämä ei välttämättä merkinnyt huonosti toimivaa päivystystä.

Taulukko 3. Eläinlääkäripäivystysalueet aluehallintoviraston alueella

	Erillinen pieneläin-päivystys	Keskitetty yhteydenotto-palvelu	Pienempi kuin yksi seutukunta	Yhden tai useamman seutukunnan kokoinen	Vähintään maakunnallinen päivystysalue	Eläinlääkäripäivystys-alueita kpl
Pohjanmaa	0	0	1	2	0	3
Etelä-Pohjanmaa	0	0	3	2	0	5
Keski-Pohjanmaa	0	0	1	1	0	2
Pirkanmaa	2	1	3	3	0	6
Keski-Suomi	2	0	4	2	0	6
Yht.	4	1	12	10	0	22

Eläinlääkintähuoltolaki edellyttää, että päivystysalueen tulee olla vähintään yhden seutukunnan kokoinen. Seutukunnalla tarkoitetaan tässä alueiden kehittämislain mukaisia seutukuntia. Lain valmistelussa tavoite oli alun perin vähintään maakunnan kokoisten päivystysalueiden muodostaminen. Sillä pyrittiin tehostamaan eläinlääkäripäivystystä, vähentämään eläinlääkärien päivystyssidonnaisuutta ja luomaan edellytykset eriytetulle pieneläinpäivystykselle sekä päivystysalueen keskitetylle yhteydenottopalvelulle. Tarkasteluajankohta oli 31.12.2010, jolloin lain siirtymäsäännösten mukaan päivystysalueiden tuli täyttää vaatimukset. Taulukosta 3. näkyy, että 10 päivystysaluetta (35 koko maassa) aluehallintoviraston 22:sta (koko maassa 71) päivystysalueesta täytti kokovaatimuksen siinä mielessä, että ne olivat vähintään yhden seutukunnan kokoisia. Yksikään alue ei ollut maakunnan kokoinen.

Päivystysalueet ovat muodostuneet pitkän kehityksen seurauksena toiminnan kannalta usein tehokkaalla tavalla. Vaikka hieman yli puolet aluehallintoviraston toimialueen päivystysalueista ei ollut aluekehityslain tarkoittamien seutukunnan kokoisia, olivat ne kuitenkin monesti selvästi suurempia kuin osa lain tarkoittamista seutukunnista. Lain vaatimus vähintään yhden seutukunnan päivystysalueesta ei aina taannut riittäviä resursseja eläinlääkintähuoltolain tavoitteiden saavuttamiseksi. Päivystysalueen koon suurentaminen paransi päivystyksen tehostamistavoitteiden saavuttamista.

Onko päivystysalueella eriytetty pieneläinpäivystys?

Vaikka erillinen pieneläinpäivystys oli toiminnassa vain viidesosassa aluehallintoviraston toimialueen päivystysalueista, tällainen päivystys sijoittui kysynnän kannalta tarkoituksenmukaisesti niille alueille, joissa järjestelylle oli eniten tarvetta Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella oli neljä (18 %) eläinlääkäripäivystysaluetta, joissa toimi erillinen pieneläinpäivystys. Määrä vaikuttaa pieneltä, mutta tällaiset päivystysalueet sijaitsivat Pirkanmaalla Tampereella ja Pirtevan alueella sekä Keski-Suomessa Jyväskylän ja Äänekosken alueilla, eli siellä, missä oli suurin osa väestöstä ja sen perusteella myös runsaasti pieneläimiä. Pohjanmaalla Vaasan ympäristössä ja Etelä-Pohjanmaalla Seinäjoen ympäristössä saattoi olla alueita, joilla lain mukaan pitäisi olla eriytetty pieneläinpäivystys. Eläinlääkintähuoltolain mukaan erillisen pieneläinpäivystyksen vaatimuksesta voidaan poiketa esimerkiksi siellä, missä on vähän pieneläimiä suhteessa suuriin kotieläimiin. Tällainen tilanne on alueilla, missä taajamia on vähän ja ne ovat pieniä.

Onko päivystysalueella keskitetty yhteydenottopalvelu?

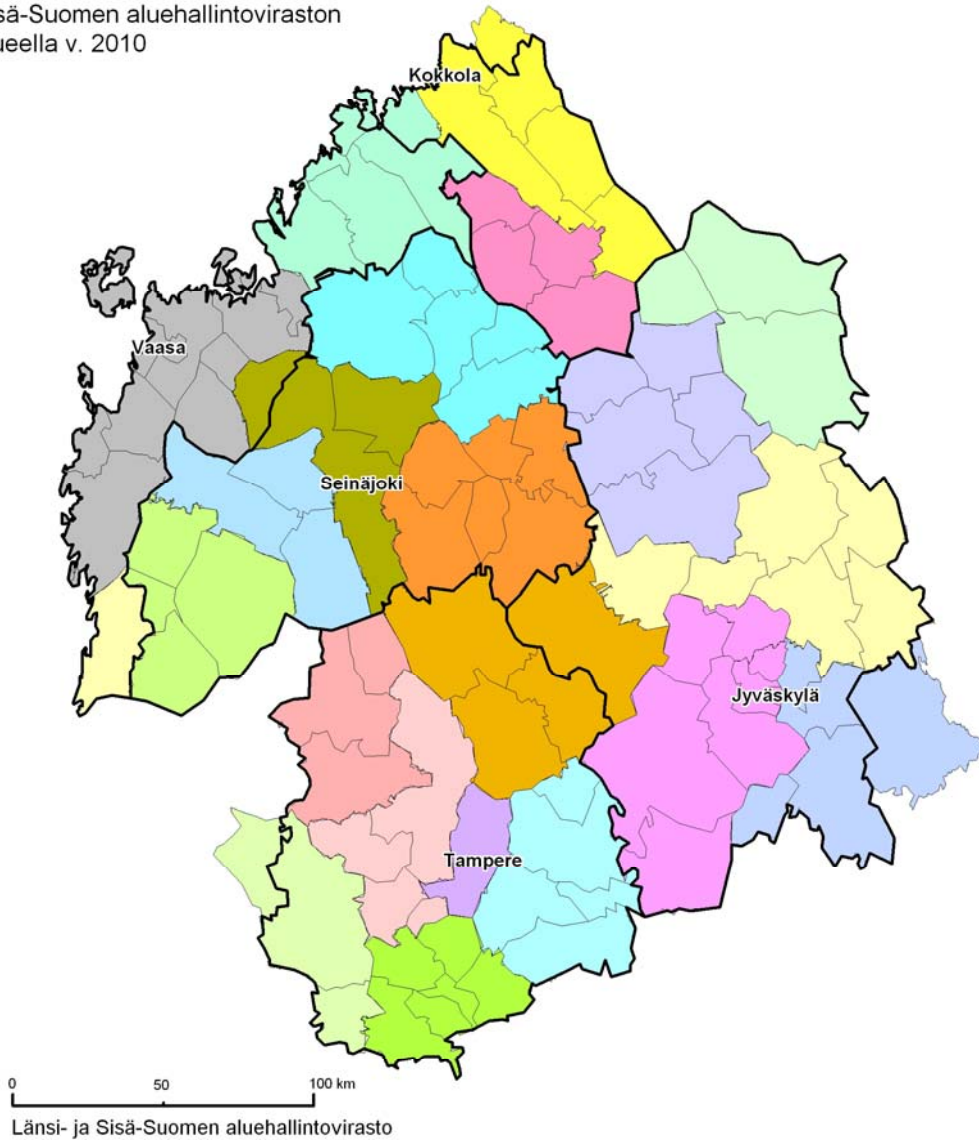
Eläinlääkintähuoltolain vaatima keskitetty yhteydenottopalvelu oli käytössä vain yhdellä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 22 päivystysalueesta.

Keskitetyllä yhteydenottopalvelulla tarkoitetaan joko erillistä puhelinpäivystäjää, joka parhaimmassa tapauksessa voi neuvoa soittajaa, puheluiden edelleen välittämistä päivystävälle eläinlääkärille tai teknistä palvelua, jossa tiettyyn numeroon soittamalla puhelu välittyy vuorossa olevalle päivystäjälle. Palvelun laatua ei selvitetty.

Keskitetty yhteydenottopalvelu oli toiminnassa vuonna 2010 vain yhdellä päivystysalueella Pirkanmaalla. Koko maassa tätä palvelua käytettiin neljäsosalla päivystysalueista, joten Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen tilanne oli selkeästi huonompi kuin maassa keskimäärin. Eläinlääkintähuoltolaissa ei ole poikkeusmahdollisuutta keskitetyn yhteydenottopalvelun järjestämisestä. Pienillä päivystysalueilla päivystävä eläinlääkäri vastaa itse puheluihin. Keskitetyn yhteydenoton merkitys kasvaa päivystysalueen koon myötä. Useita päivystyspiirejä käsittävällä päivystysalueella on vuorossa useita eläinlääkäreitä, jolloin keskitetystä palvelusta saadaan hyötyä myös asiakkaalle, joka voi soittaa aina yhteen puhelinnumeroon. Keskitetyn yhteydenottopalvelun lisääminen edellyttäisi käytännössä päivystysalueiden suurentamista.

Kartta 1. Eläinlääkäripäivystysalueet LSSAVI:n alueella

Eläinlääkäripäivystysalueet Länsi- ja
Sisä-Suomen aluehallintoviraston
alueella v. 2010



ARVIOINTIRYHMÄ

Yksikön päällikkö, läänineläinlääkäri Markku Tikkanen (teemavastaava), peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

Läänineläinlääkäri Riitta Heuru, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

Läänineläinlääkäri Matti Nyberg, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

Tarkastaja Virpi Särkkä (karttavastaava), peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

TIETOLÄHTEET

Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009)

Eläinsuojelulaki (247/1996)

Eläintautilaki (55/80)

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009)

Kansanterveyslaki (66/1972)

Laki alueitten kehittämisestä (1651/2009)

MMMa 32/EEO/2006 Lampaiden ja vuohien TSE-tautien vastustaminen

MMMa 15/EEO/2001 Lampaiden maedi-visnan ja vuohien CAE:n vastustaminen

MMMa 470/2008 Kaloissa, äyriäisissä ja nilviäisissä esiintyvien eläintautien vastustaminen

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tiedostot

9.3. ELINTARVIKEVALVONTA

9.3.1 Riskeihin perustuvan suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuus

Johtopäätökset

1. Kunnallinen elintarvikevalvonta ei nykyvoimavaroin toteudu suunnitellusti eikä pysty varmistamaan elintarviketurvallisuutta tasavertaisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen kuluttajille. Riskeihin perustuva suunniteltu elintarvikevalvonta jää toteutumatta joka toisessa alueen valvontayksikössä ja suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuuden hyvään palvelutasoon päästään vain yhdessä (3,2 %) valvontayksikössä. Suunnitelmallisten elintarvikehuoneistotarkastusten hyvään tai tyydyttävään palvelutasoon päästään vain joka kolmannessa alueen valvontayksikössä. Riskeihin perustuvan suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan paras saatavuus on Pohjanmaalla.

2. Suunnitelmallinen elintarvikevalvonta ei toteudu vielä täydessä laajuudessaan eikä täysin riskiperusteisena. Henkilövoimavarojen puute on paikoin vaikuttanut yksiköiden tarkastussuunnitelmien laadintaan ja suunniteltujen tarkastusten määrään. Tästä sekä tiedonkeruun epätarkkuudesta johtuen suunnitelmallisten riskeihin perustuvien tarkastusten toteutuminen on todellisuudessa heikompaa kuin nyt saatujen tulosten perusteella näyttää. Toisaalta osa lakisääteisesti suunnitelmallisen valvonnan piiriin kuuluvista tarkastuksista tehdään vielä ei-suunnitelmallisina.

3. Elintarvikevalvontayksiköiden työaikaa ovat vieneet ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ja toiminnan käynnistäminen sekä lisääntyneistä muista elintarvikevalvonnan tehtävistä erityisesti valvonnan tietojärjestelmähankkeet. Tarkastuksiin on ollut käytettävissä alueellisesti alle puolet ja Keski-Pohjanmaalla vain alle viidesosa elintarvikevalvonnan kokonaistyöajasta, mikä on vaikuttanut suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuuteen.

Toimenpide-ehdotukset

1. Turvalliset elintarvikkeet kuuluvat jokaisen kuluttajan oikeuksiin ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden on varattava riittävät henkilövoimavarat riskiperusteisen suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan toteuttamiseen. Valvontasuunnitelmassa tulee näkyä henkilövoimavarojen mahdollinen vaje riskiperusteiseen valvonnan tarpeeseen nähden ja lautakunnan tulee suunnitelman hyväksyessään ottaa vastuu siitä, miten valvontavelvoitteet hoidetaan ja tilanne korjataan. Voimavarojen käyttöä on tehostettava lisäämällä valvontahenkilöstön erikoistumista.

2. Aluehallintoviraston on kiinnitettävä edelleen huomiota suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan riskiperusteisuuteen, laajuuteen ja toteutumiseen auditoidessaan kunnallisen elintarvikevalvonnan vaatimustenmukaisuutta ja arvioidessaan valvontayksiköiden elintarvikevalvontasuunnitelmia ja

niiden toteutumista. Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran tulee kehittää valvontasuunnitelmien toteutumisen tiedonkeruuta niin, että tiedot saadaan yhteneväisesti.

Arviointiasetelma

Kriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/hyvä palvelutaso
Riskeihin perustuvan suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuus	Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi henkilövoimavaroja riskeihin perustuvaan suunnitelmalliseen elintarvikevalvontaan?	1) Valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelman toteutuminen 2) Suunnitelmallisten elintarvikehuoneistotarkastusten toteutumisaste, % 3) Elintarvikevalvonnan kokonaistyöpanos, htv 4) Valvontakohteiden tarkastuksiin käytetty aika, osuus kokonaistyöajasta (%)	Valvontayksikön henkilövoimavarat riittävät suunnitellun elintarvikevalvonnan toteuttamiseen sekä ennakoimattomiin elintarvikevalvonnan tarpeisiin

Johdanto

Elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvien kansainvälisten kriisien ja uhkien myötä kuluttajat ovat entistä kiinnostuneempia ruoan laadusta, turvallisuudesta ja eri toimijoiden luotettavuudesta. Elintarvikevalvonnan tarkoituksena on varmistaa kuluttajien terveydellinen ja taloudellinen turva.

Elintarvikevalvontaa säätelee keskeisesti kansallisen elintarvikelain (23/2006) lisäksi valvontasetus (EY) N:o 882/2004 sekä yleinen elintarvikeasetus (EY) N:o 178/2002. Lainsäädäntö kattaa kaikki elintarviketuotannon vaiheet alkutuotannosta kuluttajalle luovuttamiseen saakka. Elintarvikevalvonta on pääosin ennaltaehkäisevää työtä, sitä kohdennetaan riskien mukaan ja painopiste on suunnattu elintarvikealan toimijoiden omavalvonnan valvontaan. Valvontaviranomaisen tehtävänä on valvontakeinoin varmistaa elintarviketurvallisuus "pellolta pöytään".

Paikallisen elintarvikevalvonnan järjestäminen on kunnan tehtävä ja tehtävästä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Kuntien on laadittava säännöllistä valvontaa koskeva elintarvikevalvontasuunnitelma ja seurattava sen toteutumista. Valvontasuunnitelman ja sen sisältämien kohteiden tarkastussuunnitelman tulee perustua riskinarviointiin pohjautuvaan valvonnan tarpeeseen. Riskinarvioinnin tulee noudattaa valtakunnallisessa elintarvikevalvontaohjelmassa esitettyjä periaatteita. Hyväksytyin valvontasuunnitelman mukaisista tarkastuksista peritään kunnan määräämän taksan mukainen maksu.

Valvontaviranomaisen tehtäviä ovat myös kuluttajien neuvonta, kuluttajavalitusten käsittely, ruokamyrkytys-epidemiaepäilyjen selvittäminen sekä tiedottaminen niin kriisi- ja erityistilanteista kuin myös muun muassa viranomaisen toiminnasta ja valvonnan tuloksista. Kuluttajat saavat siis kunnallisia elintarvikevalvontapalveluja sekä välillisesti että suoraan.

Valtiovarainministeriön aluehallintovirastoille toimeksi antamassa peruspalvelujen arvioinnissa arvioidaan riskeihin perustuvan suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuutta.

Arviointikohdetta on täsmennetty Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran ja aluehallintovirastojen yhteistyönä. Arviointi perustuu Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran kunnallisilta elintarvikevalvontayksiköiltä keräämiin elintarvikevalvonta- ja tutkimustietoihin (ELTU) vuodelta 2009 ja 2010, elintarvikevalvonnasta monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman raportointia varten kerättyihin tietoihin (VASU -raportti) vuodelta 2010 sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (TIKE) ylläpitämän Viranomaistoimijatietojärjestelmän (VTO) tietoihin. Alueellisia tietoja on osin täsmennetty valtakunnallisesti laaditun arviointiraportin jälkeen.

Hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutusten seuranta

Elintarvikevalvonta on osa kansanterveyslaissa (66/1972) määriteltyä ympäristöterveydenhuoltoa. Kunnallisten ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden toimintaan ovat vaikuttaneet valvonnan järjestämistä koskevat isot muutokset. Valtioneuvoston elintarvikevalvonnan kehittämistä antaman periaatepäätöksen (30.10.2003) tavoitteena oli muodostaa maahan 50-85 yhteistoiminta-alueita kolmessa vuodessa. Yhteistoimintaa aloitettiin muun muassa ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoiminnan kokeiluhankkeissa (YTAKE), mutta asetettuun tavoitteeseen ei päästy. Periaatepäätöksen tarkistuksen yhteydessä (1.3.2007) aikataulu yhtenäistettiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) mukaiseksi ja kuntien oli otettava ympäristöterveydenhuolto mukaan puitelain perusteella annettaviin selvityksiin ja suunnitelmiin.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskeva laki (410/2009) eli ns. YTA -laki tuli voimaan 14.6.2009. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella tulee olla käytävissään vähintään kymmentä henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit, josta voidaan poiketa mm. pitkien etäisyyksien vuoksi. Muodostuvien yhteistoiminta-alueiden on aloitettava toimintansa viimeistään 1.1.2013. Valtioneuvosto voi tarvittaessa päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen.

Valvonnan seudullistamisen tavoitteena on muun muassa valvonnan voimavarojen tehokkaamman käytön, työnjaon ja erikoistumisen avulla turvata peruspalvelutaso ja taata kuluttajille ja toimijoille samantasoiset palvelut eri kunnissa. Tämän arviointiraportin lopussa kuvataan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden tilanne alueiden suhteen. Tilannetta verrataan vuoteen 2006, jolloin tilannetta on aiemmin kuvattu lääninhallitusten (nykyisin aluehallintovirastojen) peruspalvelujen arvioinnissa.

Lähtitulevaisuuden näkymät

Kunnalliseen elintarvikevalvontaan on elintarvikelakiuudistuksen myötä tulossa useita merkittäviä muutoksia vuonna 2011. Lakimuutosten tavoitteena on muun muassa vähentää toimijoihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa elintarvikehuoneistojen hyväksymismenettelyn muuttuessa pääosin ilmoitusmenettelyksi. Kuluttajan kannalta merkittävä muutos on valvonnan avoimuuden lisääminen. Elintarvikealan toimijat (muut kuin alkutuotannon toimijat) veloitetaan julkistamaan elintarvikevalvontaviranomaisen antama tarkastuksesta kertova asiakirja. Kunnallinen elintarvikevalvonta tulee näin kuluttajalle näkyvämmäksi ja kuluttaja voi tehdä valvontatuloksiin

perustuvia valintoja. Valvonnan avoimuutta lisätään myös julkistamalla tulokset viranomaisten toiminnan arvioinneista.

Arviointitulokset

Riskeihin perustuva suunniteltu elintarvikevalvonta jää toteutumatta joka toisessa kunnallisessa elintarvikevalvontayksikössä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella oli 31 kunnallista elintarvikevalvontayksikköä vuonna 2010. Kunnallisten valvontayksiköiden elintarvikevalvonta toteutui täysin suunnitellusti (valvontasuunnitelma toteutui yli 90 prosenttia) vain yhdessä alueen valvontayksikössä. Suunniteltu valvonta toteutui pääsääntöisesti 16 (52 %) yksikössä. Valvonta ei toteutunut suunnitellusti lähes joka toisessa (14 kpl; 45 %) Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen valvontayksikössä; näissä yksiköissä valvontasuunnitelman toteutuminen jäi alle 70 prosenttia. Valvontayksiköiden mukaan syynä siihen, ettei valvontasuunnitelma toteutunut, oli muun muassa pitkäaikainen vajaus (39 %) ja tilapäinen vajaus (35 %) henkilövoimavaroissa. Riskeihin perustuvan suunnitelmallisen valvonnan toteutuminen oli alueella samalla tasolla koko maan tasoon verrattuna. Maakunnista Keski-Suomi poikkesi alueen tasosta ja siellä suunniteltu valvonta toteutui pääsääntöisesti lähes kahdessa kolmasosassa (64 %) yksiköistä.

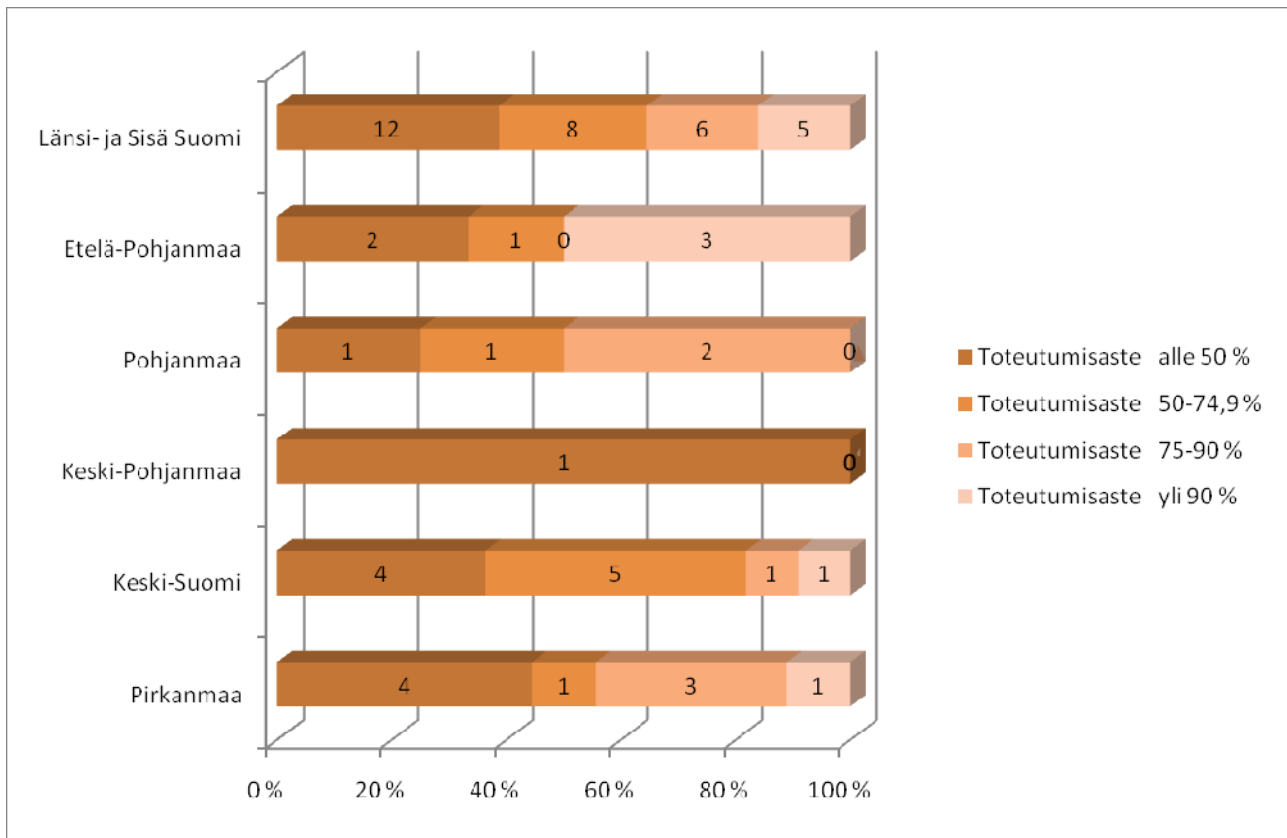
Niiden yksiköiden osuus, jossa valvontasuunnitelma ei toteutunut, lähes kuusinkertaistui Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella edelliseen vuoteen verrattuna (osuus 7,9 prosenttia vuonna 2009). Tiedonkeruussa (VASU) on valvontasuunnitelmien toteutumista koskevaa kysymystä tarkennettu edellisestä vuodesta ja eri luokille on määritelty prosenttirajat. Tämä on osaltaan vaikuttanut yksiköiden raporteissaan antamiin tietoihin valvontasuunnitelman toteutumisesta.

Suunnitelmallisten elintarvikehuoneistotarkastusten hyvään tai tyydyttävään palvelutasoon päästään vain joka kolmannessa alueen valvontayksikössä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella oli 11.802 elintarvikehuoneistoa vuonna 2010. Kunnallisten elintarvikevalvontayksiköiden valvontasuunnitelmissa riskeihin perustuvia suunnitelmallisia elintarvikehuoneistotarkastuksia oli 8.792 kpl ja niistä toteutui 5.435 kpl (62 %). Tarkastusten toteutumisaste oli alueella valtakunnallista tasoa (58 %) hieman korkeampi ja se laski hieman edellisestä vuodesta; vuonna 2009 suunnitelluista tarkastuksista toteutui 66 prosenttia. Taulukossa 9.3.1. on esitetty suunnitelmallisten tarkastusten toteutumisaste eri maakunnissa ja kuvassa 9.3.1. tarkastusten toteutuminen eri maakuntien valvontayksiköissä. Kuvassa 9.3.2. on esitetty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen elintarvikehuoneistokohteet, suunnitellut ja toteutuneet tarkastukset sekä tarkastetut kohteet lukumäärinä maakunnittain vuonna 2010.

Taulukko 9.3.1. Elintarvikevalvonnan henkilövoimavarat sekä suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan tunnuslukuja maakunnittain Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella vuonna 2010.

	Elintarvikevalvontayksiköitä, lkm	Elintarvikevalvonnan kokonaistyöaika (tarkastuksiin käytetty aika), htv	Suunnitelmallisten tarkastusten toteutumisaste, %	Suunnitellut tarkastukset / kohteet	Suunnitelman ulkopuoliset tarkastukset / toteutuneet suunnitelmalliset tarkastukset	Valvonnan kattavuus (tarkastetut kohteet / kaikki kohteet) %
Etelä-Pohjanmaa	6	11,1 (3,5)	70	0,76	0,25	45
Pohjanmaa	4	6,8 (2,5)	67	1,20	0,23	58
Keski-Pohjanmaa	1	5,9 (0,8)	37	0,69	0,44	26
Keski-Suomi	11	15,1 (5,9)	60	0,85	0,25	42
Pirkanmaa	9	26,2 (16,8)	60	0,55	0,82	40
Länsi- ja Sisä-Suomi	31	65,1 (29,5)	62	0,74	0,39	43

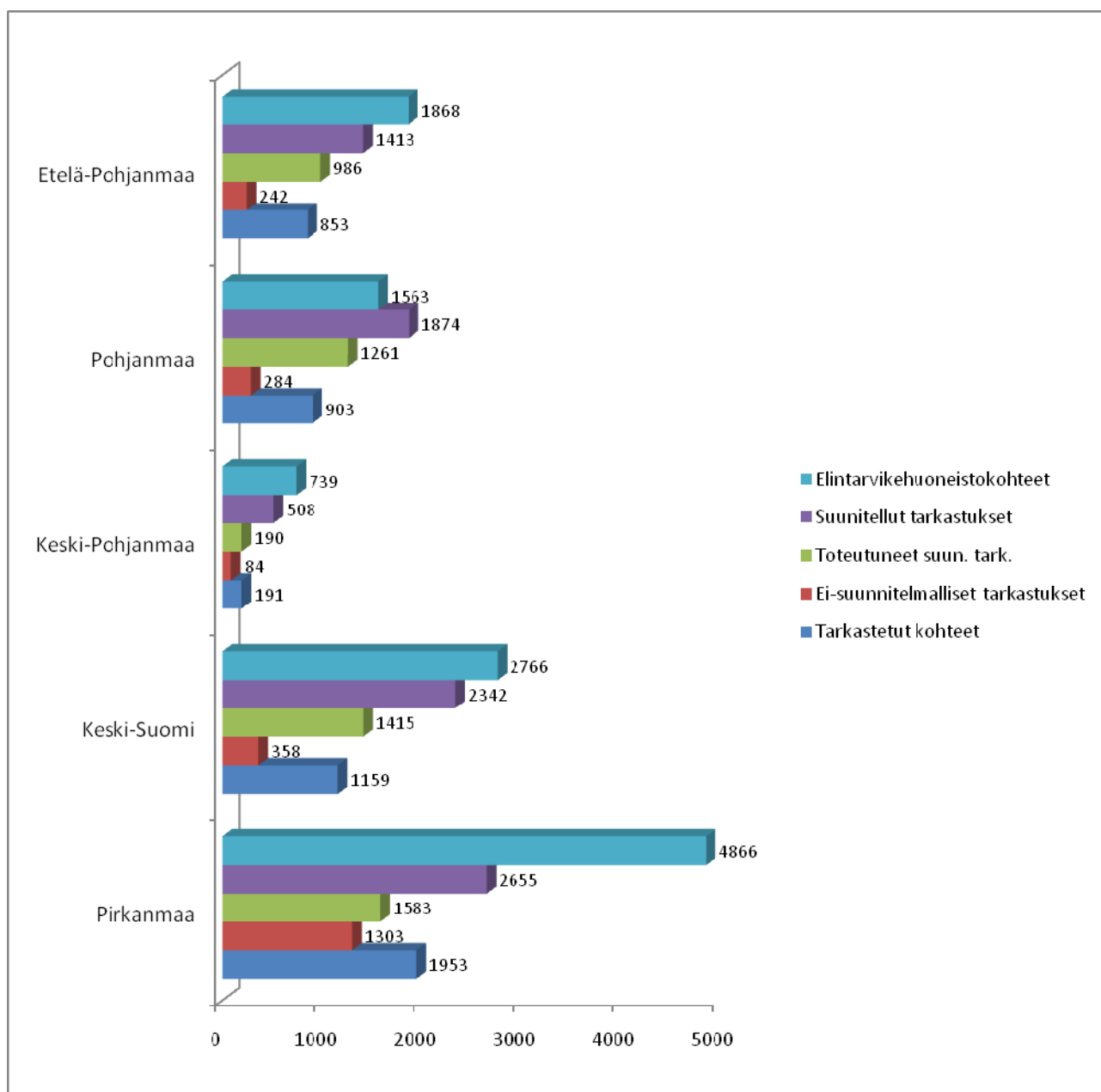


Kuva 9.3.1. Suunnitelmallisten elintarvikehuoneistotarkastusten toteutuminen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen maakuntien valvontayksiköissä vuonna 2010. (Palkeissa valvontayksiköiden lukumäärä eri luokissa.)

Useammassa kuin joka kolmannessa (39 %) valvontayksikössä kriittinen palvelutaso alittui, kun suunnitelluista tarkastuksista toteutui vain alle puolet. Näiden yksiköiden osuus oli Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella suurempi koko maan tasoon verrattuna, kun valtakunnallisesti joka neljännessä (27 %) yksikössä tarkastusten kriittinen palvelutaso alittui. Hyvään palvelutasoon (toteutumisaste > 90 %) tai tyydyttävään palvelutasoon (toteutumisaste 75 – 90 %) päästiin joka kolmannessa alueen valvontayksikössä. Parhaiten suunnitellut elintarvikehuoneistotarkastukset

toteutuivat Etelä-Pohjanmaalla, jossa joka toisessa yksikössä päästiin hyvään palvelutasoon. Keski-Pohjanmaan ainoassa valvontayksikössä ja Pirkanmaalla lähes joka toisessa (44 %) yksikössä kriittinen palvelutaso alittui.

Suunnitelmallisten tarkastusten toteutumista arvioitaessa on huomioitava, että valvontayksiköt ovat voineet henkilövoimavarojen puuttuessa tehdä riskiperusteisen tarkastussuunnitelman lisäksi realistisen tarkastussuunnitelman, johon on merkitty vain ne tarkastukset, jotka käytettävissä olevilla voimavaroilla on mahdollista toteuttaa. VASU -raportissa yksiköt ovat voineet verrata tarkastusten toteutumista riskiperusteisen suunnitelman sijaan realistiseen tarkastussuunnitelmaan, koska asiaa ei ole kyselyssä tarkennettu ja näin kuntien tiedot eivät todennäköisesti ole täysin yhteismitallisia.



Kuva 9.3.2. Elintarvikehuoneistokohteet, suunnitellut ja toteutuneet tarkastukset sekä tarkastetut kohteet lukumäärinä maakunnittain Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella vuonna 2010.

Suunnitelmallinen elintarvikevalvonta ei toteudu vielä täydessä laajuudessaan eikä täysin riskiperusteisena

Valvontayksiköiden välillä on suuria eroja verrattaessa ja suhteutettaessa suunniteltujen elintarvikehuoneistotarkastusten lukumäärää kohteiden lukumäärään (min 0,27; max 1,99; ka 0,76). Länsi- ja Sisä-Suomessa oli suunniteltuja tarkastuksia kohteisiin nähden (suhdeluku 0,74) eri aluehallintovirastojen alueista vähiten ja suhdeluku oli koko maassa 0,92. Maakunnista Pirkanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla suhdeluku oli alle aluehallintoviraston alueen tason ja Pohjanmaalla taso ylittyi puolitoistakertaisesti (taulukko 9.3.1).

Suunnitelman ulkopuolisia tarkastuksia tehtiin 2.271 kpl vuonna 2010. Näitä tarkastuksia ovat muun muassa uusintatarkastukset, epäilyyn perustuvat sekä elintarvikehuoneistojen hyväksymiseen liittyvät tarkastukset. Lähes kolmasosa (29 %) elintarvikehuoneistoihin tehdyistä tarkastuksista (7.933 kpl) oli ei-suunnitelmallisia. Viidesosassa (19 %) yksiköistä tehtiin ei-suunnitelmallisia tarkastuksia enemmän kuin suunniteltuja tarkastuksia toteutui. Enimmillään suunnitelman ulkopuolisia tarkastuksia oli lähes kolminkertainen määrä suunnitelmallisiin tarkastuksiin nähden. Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa oli suhteessa vähiten suunnitelman ulkopuolisia tarkastuksia. Pirkanmaalla ko. suhdeluku (0,82) oli kaksinkertainen aluehallintoviraston tasoon (0,39) nähden (taulukko 9.3.1).

Vuonna 2010 kaikkiaan 5.059 elintarvikehuoneistoista tarkastettiin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella ja elintarvikevalvonnan kattavuus oli 43 prosenttia. Valvonnan kattavuus oli hieman koko maan tasoa (46 %) alhaisempi. Maakunnista alhaisin valvonnan kattavuus oli Keski-Pohjanmaalla, jossa vain joka neljäs kohteista tarkastettiin vuoden 2010 aikana. Pohjanmaalla elintarvikehuoneistojen valvonnan kattavuus (58 %) oli maakunnista paras (taulukko 9.3.1).

Valvonnan seutuyhteistyön käynnistäminen sekä lisääntyneet muun elintarvikevalvonnan tehtävät ovat vieneet henkilövoimavaroja valvontakohteiden tarkastuksista

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella käytettiin elintarvikevalvontaan 65 henkilötyövuotta (htv) vuonna 2010. Valvonnan henkilövoimavarat lisääntyivät 0,9 htv vuoteen 2009 verrattuna. Elintarvikevalvontaa tekevät kunnallisissa valvontayksiköissä pääosin terveystarkastajat ja eläinlääkärit, jotka jakavat työaikaansa ympäristöterveydenhuollon eri tehtävien kesken. Valvontayksiköt käyttivät keskimäärin 2,1 htv elintarvikevalvontaan. Valvontaa teki kaikkiaan 239 henkilöä, jotka käyttivät työajastaan keskimäärin neljäsosan (27 %) elintarvikevalvontaan (vuoden 2009 tiedot). Tämä osuus on pysynyt samansuuruisena usean vuoden ajan.

Elintarvikevalvonnan kokonaistyöajasta käytettiin valvontakohteiden tarkastuksiin 29,5 htv (45 %) ja muuhun valvontatyöhön 35,5 htv (55 %). Valvontayksiköiden välillä oli suuria eroja, paljonko kokonaistyöajasta käytettiin valvontakohteiden tarkastuksiin (min 14 %; max 99 %, ka. 39 %). Yksiköiden välillä on myös eroja siinä, mikä aika (valmistautuminen, matkat, tarkastus, raportointi) on huomioitu ja ilmoitettu tarkastusaikaan kuuluvaksi. Maakuntakohtainen elintarvikevalvonnan

kokonaistyöaika ja tarkastuksiin käytetty aika on esitetty taulukossa 9.3.1. Tarkastusajan osuus elintarvikevalvontaan käytetystä ajasta oli pienin Keski-Pohjanmaalla (14 %) ja suurin Pirkanmaalla (64 %). Muissa maakunnissa tarkastusajan osuus oli lähellä koko maan tasoa; elintarvikevalvonnan kokonaistyöajasta käytettiin valtakunnallisesti noin kolmasosa (32 %) tarkastuksiin. Elintarvikevalvonnan vaatimusten ja muiden valvontatehtävien lisääntyttä on tarkastusajan osuus elintarvikevalvonnan kokonaistyöajasta vähentynyt. Vuonna 2006 käytettiin kokonaistyöajasta tarkastuksiin Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella lähes kaksi kolmasosaa (61 %).

Muita elintarvikevalvontatehtäviä ovat muun muassa kuluttajien neuvonta ja kuluttajavalitusten käsittely, elintarvikehuoneistojen ja omavalvontasuunnitelmien hyväksyminen, kohteiden riskiluokittelu, laatu työ, valvontasuunnitelmien laadinta sekä valvonnan toteutumisen raportointi. Kuluttajavalituksia oli Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella 417 kpl vuonna 2010. Yksiköiden VASU -raporttien mukaan erityisesti seutuyhteistyön (ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden) käynnistäminen sekä valvontakohteiden KUTI -luokittelu keskitettyä valvontatietojärjestelmää varten veivät vuonna 2010 ennakoitua enemmän yksiköiden valvontaresursseja.

[Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden tilanne - Seudullistaminen etenee tavoitteiden mukaisesti](#)

Elintarvikevalvonnan seudullistamiskehitystä on kuvattu aiemmin lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnissa vuonna 2006, jolloin alueella oli 65 ympäristöterveydenhuollon valvontayksikköä. Vuonna 2010 oli alueella 31 valvontayksikköä. Yksiköiden määrä on vähentynyt neljässä vuodessa puoleen ja eniten määrä on vähentynyt Etelä-Pohjanmaalla sekä Keski-Pohjanmaalla ja vähiten Keski-Suomessa. Etelä-Pohjanmaalla valvontayksiköiden määrä vähentyi kolmasosaan vuoden 2006 tilanteesta (16 kpl) ja vuoden 2011 alussa siellä on enää kolme seudullista valvontayksikköä. Keski-Pohjanmaalla on entisen seitsemän valvontayksikön sijaan enää yksi valvontayksikkö. Keski-Suomessa yksiköiden määrä vähentyi vain kolmella yksiköllä (21 %). Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla valvontayksiköiden määrä vähentyi noin puoleen entisestä. Seudullistamisen myötä valvonnan (terveystarkastajien) toimipaikkojen määrä vähentyi viidenneksellä (14 kpl); aluehallintoviraston alueella oli 58 valvonnan toimipaikkaa vuonna 2010.

Kuntien tai ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden vuonna 2010 ilmoittamien VTO-tietojen mukaan yhteistoiminta-alueilla oli ympäristöterveydenhuollon henkilövoimavaroja yhteensä 244 htv eli keskimäärin 8,1 htv valvontayksikköä kohden (yhden valvontayksikön resurssitietoa ei ollut). Valtakunnallisessa peruspalvelujen arviointiraportissa on karttaesityksenä esitetty YTA -lain vaatimusten täytyminen kunnissa tai yhteistoiminta-alueilla siten, kuin ne on aluehallintovirastossa arvioitu (VTO). Vaatimukset täyttyivät kaikkiaan 11 (35 %) Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen yhteistoiminta-alueessa vuonna 2010. Alueen kunnista yli puolet (57 %) kuului YTA -lain vaatimukset täyttävään yhteistoiminta-alueeseen tai muodosti yksinään henkilöresursseiltaan riittävän suuren valvontayksikön.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostuminen on edennyt hyvin myös vuoden 2010 aikana siten, että vuoden 2011 alussa on uusia, vaatimukset täyttäviä yhteistoiminta-

alueita aloittanut toimintansa. Länsi-Suomen lääninhallituksen vuonna 2005 asettamaan tavoitetilään tarkoituksenmukaisesta seudullisten valvontayksiköiden määrästä on vuonna 2011 päästy aluehallintoviraston Vaasan päätoimipaikan alueen kolmessa maakunnassa. Myös Pirkanmaalla on päästy lähelle tavoitetta ja siellä on muodostunut myös yksi aluehallintoviraston rajat ylittävä yhteistoiminta-alue (Lounais-Suomen aluehallintoviraston alueen kunnista Kiikoinen ja Lavia kuuluvat Sastamalan perusturvakuntayhtymään). Lisäksi Keski-Suomessa on tehty päätöksiä toimintansa myöhemmin aloittavista yhteistoiminta-alueista. Tavoitteeseen pääseminen vuoteen 2013 mennessä näyttääkin onnistuvan Länsi- ja Sisä-Suomen alueen ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueissa.

ARVIOINTIRYHMÄ

Ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja Merja Rinta-Koski (teemavastaava), peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

Ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja Merja Virtanen, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

TIETOLÄHTEET

Elintarvikelaki (23/2006)

Kansanterveyslaki (66/1972)

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (178/2002) elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EY:n yleinen elintarvikeasetus)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (882/2004) rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta (EY:n valvonta-asetus)

Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006)

Elintarviketurvallisuusviraston kunnallisen elintarvikevalvonnan ja -tutkimuksen tiedonkeruu 2009 ja 2010. Vastausprosentti 100 %.

Elintarviketurvallisuusviraston kunnan elintarvikevalvonnan ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin raportointi 2010 (VASU-raportti), Webropol-kysely, vastausprosentti 100 %.

valtakunnallinen peparaportti.

Viranomaistoimijatietojärjestelmä (VTO), MMM/TIKE.

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 5/2011.

<http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Documents/2011/AVI%20peruspalvelut%202010LR.pdf>.

EVI-KUV-STTV julkaisuja 1/2005. Ympäristöterveydenhuollon seutuyhteistyö. Yhteenveto lääninhallituksen selvityksistä 2005.

HE 293/2010 Hallituksen esitys laeiksi elintarvikelain sekä eläinlääkintähuoltolain 15 ja 23 §:n muuttamisesta.

Kunnallisen elintarvikevalvonnan arviointi vuodelta 2009. Eviran julkaisuja 16/2010.

Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2006. Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisu 1/2007.

Valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma 2009-2010. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Heinäkuu 2008.

Valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä, MMM Elintarvike- ja terveysosaston julkaisuja 11/2003.

Valtioneuvoston periaatepäätös 30.10.2003 annetun elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen muuttamisesta. MMM, 1.3.2007.

10. POIKKIHALLINNOLLINEN ARVIOINTIKOHDE

10.1. Paikallinen turvallisuusyhteistyö

Paikallisen turvallisuussuunnittelun arvioinnin pohjaksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on toteuttanut muiden aluehallintovirastojen kanssa yhteistyössä kyselyn. Tuloksia arvioidaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston laatimassa valtakunnallisessa arviointiraportissa seuraavasti (alla vain osa tekstiä / linkki koko valtakunnallisen arviointiraportin koko tekstiin <http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Documents/2011/AVI%20peruspalvelut%202010LR.pdf>):

Johtopäätökset

Paikallisen turvallisuusyhteistyö on edennyt kuntien valtuustoissa hyväksytyiksi turvallisuussuunnitelmiksi. Suunnitelmat kattavat keskeiset valtakunnalliset tavoitteet. Päätettyjen toimenpiteiden arvioidaan jalkautuneen kohtalaisesti ja niillä on katsottu olevan vaikutusta alueen turvallisuuteen.

Toimenpide-ehdotukset

Paikallisen turvallisuussuunnittelun edettyä tulee kehitystoimenpiteitä suunnata työn toteutumisen ja sen vaikuttavuuden mittaamiseen. Aluehallinnon toimintamallia kehitettäessä tulee kiinnittää huomiota paikallisen turvallisuussuunnittelun konkreettiseen tukemiseen.

Lisäyksenä valtakunnalliseen peruspalveluiden arviointiraporttiin on syytä mainita aluehallintovirastojen roolin selkeytyminen tämän vuoden aikana, kun Sisäasiainministeriön asettama alueellista sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallia valmisteleva työryhmä saa esityksensä valmiiksi.

Johdanto

Turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön tavoitteena on kehittää ja ylläpitää sekä paikallista että alueellista turvallisuutta ja turvallisuudentunnetta muun muassa vähentämällä rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia. Turvallisuussuunnittelun avulla on tarkoitus jäsentää vastuullisten toimijoiden yhteistyötä, jonka avulla pyritään vaikuttamaan turvallisuustilanteeseen positiivisesti ja hyödyntämään tehokkaasti olemassa olevia voimavaroja. Menetelmänä paikallinen turvallisuusyhteistyö mahdollistaa laaja-alaisen, osallistuvan ja asukkaiden jokapäiväistä arjen turvallisuutta kehittävän prosessin. Turvallisuussuunnitelmat laaditaan kuntakohtaisesti tai alueellisesti.

Lähitulevaisuuden näkymät

Tulevaisuudessa yhä merkittävämpi kuntien ja alueiden menestystekijä on turvallisuus. Turvallinen asuin- ja toimintaympäristö koetaan jatkossa alueen asukkaille ja elinkeinoelämälle asiana, jota

osataan vaatia. Asuin- tai toimintaympäristöä arvioitaessa turvallisuus tulee olemaan eräs keskeisistä valintakriteereistä terveydenhuollon, opetuksen ja liikenneyhteyksien rinnalla. Alue, missä esiintyy levottomuutta, tapahtuu paljon rikoksia tai onnettomuuksia ei ole houkutteleva vaihtoehto asuin- tai yrityspaikkakunnaksi. Paikallisen turvallisuusyhteistyön vakiintuessa kuntien toimintaan tulee jatkossa voimistumaan tarve työn vaikuttavuuden arvioimiselle. Rajallisin voimavaroin toimittaessa tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden valinta tulee olemaan yhä tärkeämpää.

Miten paikallinen turvallisuussuunnittelu on toteutunut?

Paikallisen turvallisuussuunnittelu on edennyt ja on nyt käynnissä lähes kaikkialla. Toimenpiteiden jalkautuminen ja vaikuttavuus arvioidaan hyväksi. Turvallisuussuunnittelutyölle kaivataan tukea.

Paikallinen turvallisuusyhteistyö on organisoitunut alueiksi, jotka vaihtelevat yksittäisestä kunnasta lähes kokonaiseen maakuntaan. Enemmän kuin puolella vastanneista turvallisuussuunnitelmista on laadittu yksittäisen kunnan suunnitelmana. Yli kolmanneksella suunnitelma kattaa kahdesta viiteen kuntaa. Vastausten perusteella paikallisen turvallisuusyhteistyön organisointi on aloitettu viittä lukuun ottamatta kaikilla alueilla. 94 prosenttia alueista turvallisuussuunnitelma on valmistunut toimeenpanoa varten.

Turvallisuussuunnittelun alueista enemmän kuin neljä viidestä vastasi seuraavansa turvallisuussuunnitelman toteutumista. Suunnitelman jalkautuminen on arvioiden mukaan toteutunut keskinertaisesti. Kaksi kolmasosaa vastanneista seuraa myös suunnitelman vaikuttavuutta, ja näiden arvioiden mukaan suunnitelmilla on ollut konkreettista vaikutusta alueen turvallisuuteen.

ARVIOINTIRYHMÄ

Pelastustarkastaja Juha Vilkki, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto,