

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010

Aluehallintovirastojen suorittama
toimialansa peruspalvelujen arviointi

Julkaisja:

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Julkaisun nimi:

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010

Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja

ISSN 1799-1072 (PDF)

ISBN 978-952-5900-02-6 (PDF)

Oulu 2011

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, maaliskuu 2011	
Tekijät	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, peruspalvelujen arviointiryhmä, kehittämispäällikkö Olli Aulaskari	
Julkaisun nimi	Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010 Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Sivut/default.aspx	
Asiasanat	peruspalvelut, arviointi, kartografia, Patio-tietojärjestelmä	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 5/2011	
Julkaisun myynti/jakaja	-	
Painopaikka ja -aika	Oulu 2011	
ISBN - (nid.) ISSN - (nid.) ISBN ISBN 978-952-5900-02-6 (PDF) ISSN 1799-1072 (PDF)	Sivuja 254	Kieli Suomi
	Hinta 20 EUR	

Tiivistelmä

Aluehallintovirastojen ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten 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. Lisäksi poikkihallinnollisena arviointikohteena on käsitelty paikallista turvallisuusyhteistyötä.

Arvioinnissa käytettävät tiedot ovat uusimpia saatavissa olevia tilastotietoja. Arvioinnin lähtökohtana on peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi. Arvioinnin avulla saatuja tuloksia hyödynnetään säädösvalmistelussa, taloussuunnittelussa ja valtakunnallisessa päätöksenteossa. Vuotta 2010 koskeva arviointi toteutetaan siten, että valtakunnallinen arviointiraportti laaditaan ennen alueellisia arviointiraportteja. Tällä menettelyllä pyritään sitomaan arviointi osaksi keskushallinnon suunnittelu- ja päätöksentekosykliä.

Vuotta 2010 koskeva arviointi hyödyntää soveltuvin osin karttaesittämistä. Keskeistä on kuvata palvelujen alueellista saatavuutta ottamalla huomioon palvelutarve. Käytettävissä olevan perustiedon laadun vuoksi arviointi pohjautuu määrälliseen arviointiin, mihin kokonaisuuteen aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten asiantuntijat tuovat lisäarvoa oman asiantuntemuksensa avulla.

Arvioinnin tulokset esitetään arviointikohteesta riippuen tarkoituksenmukaisilla aluejaoilla. Arviointiraportti palvelee eduskunnan ja keskushallinnon lisäksi palvelujen laadun ja saatavuuden kehittämistä aluehallintovirasto-, maakunta-, seutu- ja kuntatasolla.

Presentationblad

Utgivare och datum	Regionförvaltningsverket i Norra Finland, mars 2011	
Författare	Regionförvaltningsverket i Norra Finland, utvärderingsgruppen för basservice, utvecklingschef Olli Aulaskari	
Publikationens titel	Regionförvaltningsverkens centrala bedömningar om läget med basservicen 2010 Regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen inom verksamhetsområdena	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på finska på Internet-address http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Sivut/default.aspx	
Nyckelord	-	
Publikationsserie och nummer	Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 5/2011	
Beställningar/distribution	-	
Tryckeri/tryckningsort och -år		
ISBN - (nid.) ISSN - (nid.) ISBN 978-952-5900-02-6 (PDF) ISSN 1799-1072 (PDF)	254 Pris 20 EUR	Språk Finska

Sammandrag

Med den basservice som är föremål för regionförvaltningsverkens samt närings-, trafik- och miljöcentralernas utvärdering avses främst sådan service som gäller ett stort antal människor och som påverkar medborgarnas dagliga liv, och vars avsaknad orsakar betydande problem. Utvärderingen som gäller 2010 riktas mot objekt som har anknytning till förvaltningens funktion, säkerhet, kompetens, välfärd, trafiktjänster och konsumenternas ställning. Dessutom har lokalt säkerhetssamarbete behandlats som ett skilt förvaltningsöverskridande utvärderingsobjekt.

De uppgifter som används vid utvärderingen består av den nyaste statistiska information som är tillgänglig. Utvärderingsresultaten ska utnyttjas vid lagberedning, ekonomiplanering och beslutsfattande på riksplan. Utvärderingen som gäller 2010 ska genomföras så att man sammanfattar en rikstäckande utvärderingsrapport innan de regionala utvärderingsrapporterna. Målet med detta förfaringssätt är att integrera utvärderingen i centralförvaltningens planerings- och beslutsfattningsprocesser.

Utvärderingen som gäller 2010 utnyttjar kartografisk presentation till tillämpliga delar. Det viktigaste är att beskriva den regionala tillgången till service genom att man beaktar servicebehovet. Arten av den tillgängliga grundinformationen gör att utvärderingen baserar sig på kvantitativ utvärdering. Sakkunniga vid regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna tillför mervärde till helheten genom sin specifika expertis.

Utvärderingsresultaten presenteras enligt regionindelningar som är ändamålsenliga för varje utvärderingsobjekt. Utvärderingsrapporten betjänar förutom riksdagen och centralförvaltningen även utvecklandet av kvaliteten av och tillgången till service på regionförvaltningsverks-, landskaps-, region- och kommunnivå.

Description page

Publisher and date	Regional State Administrative Agency for Northern Finland, March 2011	
Author(s)	Regional State Administrative Agency for Northern Finland, Basic Public Services Assessment Group, Mr Olli Aulaskari	
Title of publication	Key Evaluations by the Regional State Administrative Agencies on Basic Public Services in 2010 Assessment by the Regional State Administrative Agencies on their Scope of Basic Public Services	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Sivut/default.aspx	
Keywords	-	
Publication series and number	Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 5/2011	
Distribution and sale	-	
Printed by		
ISBN - (nid.) ISSN - (nid.) ISBN 978-952-5900-02-6 (PDF) ISSN 1799-1072 (PDF)	254 Price 20 EUR	Language Finnish
Abstract Basic public services as seen in the context of the Regional State Administrative Agencies and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment are defined as services that affect a large number of people and impact the everyday life of citizens, and the lack of which would create significant problems. In 2010 the focus of the assessment was on the functioning of administration, security, competence, wellbeing, transport services and matters related to the consumer. In addition, an inter-administrative evaluation was made concerning cooperation in local level security issues. The statistical data used in the assessment are the most recent ones available. The basic premise in the evaluation is to assess regional accessibility to basic public services. The results of the assessment will be exploited in legislative drafting, financial planning and in national decision-making processes. The 2010 assessment will be carried out so that a national assessment report will be drawn up before the regional assessment reports. The purpose is to tie the assessments to central government planning and decision-making cycles. The 2010 assessment will make selected use of map presentations. The main point is to illustrate regional accessibility to services by taking into account service needs. Owing to the quality of the basic data available, the assessment is based on quantitative evaluation, complemented by value added supplied by experts from the Regional State Administrative Agencies and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment. Depending on the target assessment area, the results are presented in regional divisions drawn up to serve each purpose separately. The assessment report is for use in Parliament and central government, but also intended to assist in improving the quality and availability of services at the levels of regional state administration, regions, urban regions and municipalities.		

Sisällysluettelo

Kuvailulehti	3
Johdanto	9
1. Toimeksianto ja työn organisointi.....	15
2. Toimintaympäristö	19
2.1. Väestö- ja asutusrakenne	21
2.2. Elinkeinot	26
2.3. Työvoima ja työllisyys	28
2.4. Peruspalvelujen tuottaminen	30
2.5. Teemana hallinto- ja palvelurakenne uudistuksen vaikutusten seuranta.....	33
2.6. Vuoden 2010 arviointikohteet	34
3. Arvioinnin keskeiset tulokset.....	37
4. Tiedonhankinta ja arviointimenetelmät	49
5. Hallinnon toimivuus	53
5.1. Valtion alue- ja paikallishallinnon palvelutavoitteet	55
5.2. Yhteispalvelu.....	57
6. Turvallisuus	69
6.1. Poliisitoimi	70
6.2. Pelastustoimi	90
7. Osaaminen	107
7.1. Opetustoimi / Bildningsväsendet	109
7.2. Nuorisotoimi	148
7.3. Kirjastotoimi	159
7.4. Liikuntatoimi	173
8. Hyvinvointi.....	185
8.1. Lastensuojeluasioiden määrä ja käsittelyprosessin toimivuus	187
9. Liikennepalvelut.....	195
9.1. Joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen (3.12.2009).....	197
10. Kuluttajan asema	207
10.1. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuus.....	209
10.2. Eläinlääkintähuolto.....	220
10.3. Elintarvikevalvonta	233
11. Poikkihallinnollinen arviointikohde.....	241
11.1. Paikallinen turvallisuusyhteistyö	243
Kuva- ja taulukkoluettelo.....	247



JOHDANTO

Johdanto

Ylijohtaja
Terttu Savolainen

Arvioinnin lähtökohtana palvelujen saatavuus

Peruspalvelujen arvioinnin tarkoituksena on seurata peruspalvelujen yleistä toteutumista maan eri osissa sekä verrata palvelujen saatavuutta maan eri alueiden ja kuntien kesken ja tuottaa tietoa kansalaisten hyvinvoinnin toteutumisesta eri alueilla.

Arviointi on siis yhteiskuntamuutoksen kokonaisvaltaista seurantaakin sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen valvontaa. Lähtökohtana on palvelujen saatavuuden selvittäminen nimenomaan kansalaisten tasavertaisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Arviointia ja tarkastelua tehdään kansallisesta, alueellisesta ja yksilöiden näkökulmista.

Arviointi on aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten monipuolisten toimialojen vuoksi laajaa arviointia, jota täydennetään poikkihallinnollisilla arviointikohteilla.

Peruspalvelujen saatavuuden arviointi on aluehallintovirastojen lakisääteinen tehtävä, mikä tuo arviointiin jatkuvuutta ja säännönmukaisuutta. Peruspalvelujen saatavuuden arviointi kuuluu myös elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten lakisääteisiin tehtäviin kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen sekä liikenteen osalta.

Virastojen laaja-alainen asiantuntemus ja poikkihallinnollinen yhteistyö ovat hyvää pohjaa kattavan arvioinnin toteuttamiselle.

Rakennemuutos koskettaa koko Suomea

Suomessa pitkät etäisyydet, väestön alueellinen keskittyminen sekä ikärakenteen alueellinen eriytyminen ovat reaaliteetteja.

Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset ovat suuri haaste palvelujärjestelmien kehittämiselle. Väesöä keskittyy yhä pienemmälle maantieteelliselle alueelle, keskustaajamien ja niiden lähiseuduille. Erot eri alueiden ja kuntien huoltosuhteissa on suuret ja ovat edelleen kasvussa. Huoltosuhteen muutosten takia edellytykset peruspalvelujen järjestämiseen ja rahoittamiseen heikentyvät. Harvaan asuttujen alueiden palvelutuotannossa on kyettävä huolehtimaan toisaalta vähenevien kouluikäisten sekä lisääntyvän vanhusväestön tarpeista ja perusoikeuksien toteutumisesta. Kasvualueilla haasteena on kuinka vastata lisääntyviin ja monipuolistuviin palvelutarpeisiin.

Erityisesti nuoren koulutetun ja koulutukseen hakeutuvan väestönosan muuttoliike on siirtänyt sekä väestön uusiutumista että innovatiivista kehittäjäpotentiaalia

maakunnista yliopistokaupunkeihin ja pääkaupunkiseudulle. Hyvät julkiset palvelut ja palvelurakenteen monipuolisuus ovat kilpailukykytekijöitä ja luovat perusedellytyksiä myös muulle toiminnalle.

Tarve tehostaa ja rationalisoida valtion ja kuntien toimintoja on johtanut organisaatio- ja henkilöstömuutoksiin. Rakennemuutoksen voimakkuutta osoittaa se, että valtion paikallishallinnon virastojen lukumäärä 2000-luvulla on vähentynyt yli 600:sta noin 250:een. Viranomaiset ovat tarjonneet yhä enemmän palveluitaan asiakkaille eri palvelukanavien, esimerkiksi oman palvelupisteen, yhteispalvelupisteen tai sähköisen asioinnin kautta

Valtion paikallishallinnon palvelujen saatavuus on pysynyt kuitenkin kohtuullisella tasolla. Silti Manner- Suomessa on 51 kuntaa, joiden alueella ei ole tarjolla Kelan, poliisin, työ- ja elinkeinohallinnon, verohallinnon tai maistraatin palvelupisteitä eikä yhteispalvelupistettä. Tavoitteena on, että jokaisessa kunnassa löytyy valtion paikallishallinnon palveluja.

Kunta – ja palvelurakenneuudistuksen keskeinen tavoite on peruspalvelujen saatavuuden ja tason turvaaminen asuinpaikasta riippumatta. Uudistuksella tavoitellaan eheää kuntarakennetta, palvelurakenteiden vahvistamista ja palvelujen järjestämistä nykyistä laajemmalla väestöpohjalla, kuntien välistä yhteistyötä sekä uusia toimintatapoja

Kunta – ja palvelurakennehankkeen edetessä kuntakentässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kuntien lukumäärä on vähentynyt sadalla ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita on perustettu useita kymmeniä.

PARAS- hanke on vielä meneillään ja sen vaikutukset peruspalvelujen saatavuuteen voidaan arvioida vasta vuosien kuluttua.

Peruspalvelujen saatavuuden arviointi 2010

Vuotta 2010 koskevassa peruspalvelujen saatavuuden arvioinnissa teemana oli hallinto- ja palvelurakenteiden uudistusten seuranta. Meneillään olevalla arviointikierroksella valtakunnallinen raportti laadittiin lähes kolme kuukautta aikaisemmin kuin ennen, mikä aiheutti kireän aikataulun raportin valmistumiselle. Alueelliset raportit julkistetaan toukokuun 13. päivänä.

Vuotta 2010 koskevan arviointikierroksen arviointikokonaisuudet olivat hallinnon toimivuus, turvallisuus, osaaminen, hyvinvointi, liikennepalvelut ja kuluttajan asema. Lisäksi poikkihallinnollisena arviointikohteena oli paikallinen turvallisuusyhteistyö. Hyvinvointia koskevan arviointiosuuden laati Terveiden ja hyvinvoinnin laitos aluehallintovirastojen tukemana.

Peruspalvelujen saatavuuden valtakunnallinen arviointiraportti osoittaa, että arvioinnin kohteena olevien peruspalvelujen saatavuudessa on merkittäviä alueellisia

ja kuntakohtaisia eroja. Eroja on havaittavissa niin perusopetuksen kuin lukion ja ammatillisen koulutuksen kouluverkossa. Huolestuttava tulos on, että melkein joka kymmenes peruskoulun päättänyt jää ilman tutkintoon johtavaa toisen asteen koulutuspaikkaa ja myöhemmin koulutukseen pääsy on vielä hankalampaa.

Kuntien välillä on myös suuria eroja sen suhteen, miten ne pystyvät käsittelemään niille tehtäviä lastensuojeluilmoituksia ja tekemään lastensuojelutarpeen selvityksiä. Suuremmista kaupunkikunnista vain harvat selviytyvät kaikista selvitysprosesseista lain asettaman aikarajan puitteissa. Maaseutumaisissa kunnissa tilanne on parempi.

Kuluttajan kannalta huolestuttava arvioinnin tulos on, että kunnallinen suunniteltu elintarvikevalvonta jää toteutumatta joka toisessa valvontayksikössä.

Myöskään huomattava osa eläinlääkäripäivystysalueista ei täyttänyt eläinlääkintähuoltolain vaatimuksia.

Näihin edellä mainittuihin ja muihin arviointikohteisiin on esitetty toimenpideehdotuksia parantamaan tilannetta. Raportissa on kaiken kaikkiaan 18 arviointikohdetta ja toimenpideehdotuksia löytyy keskushallinnolle ja kaikille hallinnon tasoille.

Arviointityö on uudistunut tällä kierroksella. Kirjoittajat, kartantekijät ja muut arviointiin osallistuneet virkamiehet ovat muutoksesta huolimatta onnistuneet työssään. Haluan esittää lämpimät kiitokset kaikille aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille tehdystä työstä.



Terttu Savolainen

Ylijohtaja

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto



1.

TOIMEKSIANTO JA TYÖN ORGANISOINTI

1. Toimeksianto ja työn organisointi

Valtiovarainministeriö on määritellyt (VM:n kirje 15.10.2010, VM/1702/00.02.07/2010) vuoden 2010 peruspalvelujen arviointia varten hallinnonaloittaiset arviointikohteet. Arvioinnin kohteet on valittu yhteistyössä aluehallintovirastoja ohjaavien viranomaisten ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Arviointikohteista sovitetaan hallinnonaloittaisissa tulossopimuksissa ja ne sisältyvät aluehallintovirastojen peruspalvelujen usean vuoden arviointisuunnitelmaan, joka päivitetään vuosittain.

Vuoden 2010 alussa peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi siirtyi aluehallintovirastojen (AVI-en) tehtäväksi. Samaan aikaan perustetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELYt) osallistuvat aluehallintovirastojen apuna liikenteen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointiin. Peruspalvelujen arviointisuunnitelman vuosille 2007–2011 mukaan vuotta 2010 koskevan arvioinnin teemana on hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutusten seuranta.

Vuotta 2010 koskevan arviointikierroksen suurin muutos aiempaan verrattuna on se, että valtakunnallinen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointiraportti laaditaan ennen alueellisia raportteja. Järjestyksen vaihdon tavoitteena on sovittaa arviointi entistä paremmin keskushallinnon suunnittelu- ja päätöksentekosykliin vaikuttavuuden parantamiseksi.

Arviointikierroksen arviointikokonaisuudet ovat hallinnon toimivuus, turvallisuus (poliisitoimi ja pelastustoimi), osaaminen, hyvinvointi, liikennepalvelut ja kuluttajan asema. Lisäksi poikkihallinnollisena arviointikohteena on paikallinen turvallisuusyhteistyö. Hyvinvointia koskevan arviointiosuuden laatii edellisen vuoden tapaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, jota aluehallintovirastot tukevat.

Hallinnon toimivuus -kohdasta käsitellään aluehallintovirastokohtaisissa raporteissa vain yhteispalvelujen arviointi. Valtion paikallis- ja aluehallinnon palvelutavoitteista laaditaan valtakunnallinen arviointi erilli-

senä raporttina.

Peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnissa hyödynnetään karttaesittämistä silloin, kun se tuo lisäarvoa analyysiin. Arvioinnin keskeisenä näkökulmana on palvelujen kysynnän ja tarjonnan samanainen tarkastelu. Arvioinnin taustalla oleva väestön sijaintitieto antaa tähän mahdollisuuden. Tulosten vertailtavuuden saavuttamiseksi arviointi tehdään kaikissa aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa yhdenmukaisesti. Myös aineistollisesti ja esittämistavallisesti arviointikäytännöt ovat yhteneväiset.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto vastaa karttasovellusten käytön koordinoinnista arviointityössä aluehallintovirastojen kesken ja paikkatiedon hallinnan kehittämisestä peruspalvelujen saatavuuden arvioinnissa.

AVIen ja ELYjen kirjoittajien on valmisteltava omat arviointikohteensa siten, että valtakunnallinen peruspalvelujen saatavuuden arviointiraportti on valtiovarainministeriön ja asianomaisten ministeriöiden käytettävissä viimeistään 28.2.2011.

Vuoden 2010 arviointikohteet ovat valtiovarainministeriön ohjauskirjeen mukaan seuraavat:

- **Hallinnon toimivuus**
Yhteispalvelun kattavuus
- **Turvallisuus**
Poliisitoimi: ennalta ehkäisevä toiminta, nopean avun saanti, tutkintapalvelut ja poliisipalvelujen saatavuus
Pelastustoimi: ennalta ehkäisevä toiminta, nopean avun saanti ja väestönsuojelun palvelut

- **Osaaminen**

Opetustoimi: perusopetuksen alueellinen saavutettavuus, toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus

Nuorisotoimi: kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelujen saatavuus

Kirjastotoimi: maakuntakirjastotoimi osana kirjastotoimen kehittämistä

Liikuntatoimi: käyttövuoropoliitiikan vaikutukset liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen

- **Hyvinvointi**

Lastensuojelulain toimeenpanon toteutuminen

- **Liikennepalvelut**

Joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen (3.12.2009)

- **Kuluttajan asema**

Talous- ja velkaneuvonnan saatavuus

Eläinlääkintähuolto: kunnallisten eläinlääkäripalvelujen saatavuus

Elintarvikevalvonta: valvonnan saatavuus

- **Poikkipohjainen arviointikohde**

Paikallinen turvallisuusyhteistyö

Arviointityöstä vastaa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston johtoryhmä. Johtoryhmän tehtävänä on ohjata, arvioida ja kehittää toimintaa. Johtoryhmä käsittelee aluehallintoviraston toimintaa ohjaavat keskeiset tavoitteet, toimintalinjat ja toiminnan painoalueet, tulossuunnitelmat ja osastoja koskevat keskeiset asiat. Johtoryhmä myös arvioi toiminnan tuloksellisuutta sekä käsittelee ja sovittaa yhteen muut laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat.

Johtoryhmä:

- Ylijohtaja, Terttu Savolainen, puheenjohtaja
- Johtaja, Marja-Leena Kärkkäinen, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue
- Johtaja, Pentti Pekkala, työsuojelun vastuualue
- Johtaja, Mauno Mäkäraainen, pelastustoimi ja varautuminen –vastuualue
- Poliisiylitarkastaja, Esko Kesti, poliisin vastuualue
- Johtaja, Erkki Kantola, ympäristölupavastuualue
- Johtaja, Maria Siurua, hallintopalvelut –vastuuyksikkö
- Viestintäpäällikkö, Ulla Niemelä, hallintopalvelut –vastuuyksikkö
- Henkilöstön edustaja, Ritva Haipus, hallintopalvelut –vastuuyksikkö
- Sihteeri, Etta Väisänen, hallintopalvelut –vastuuyksikkö

Kirjoittajat ja karttavastaavat on esitelty arviointikohteen yhteydessä.

Arviointityöryhmän puheenjohtajana on toiminut kehittämispäällikkö, FM Olli Aulaskari. Aulaskari on toiminut myös karttaryhmän puheenjohtajana.

Yhteystiedot:

Puhelin 020 636 1020

Sähköposti muotoa: etunimi.sukunimi@avi.fi

www.avi.fi/pohjois



2.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

2. Toimintaympäristö

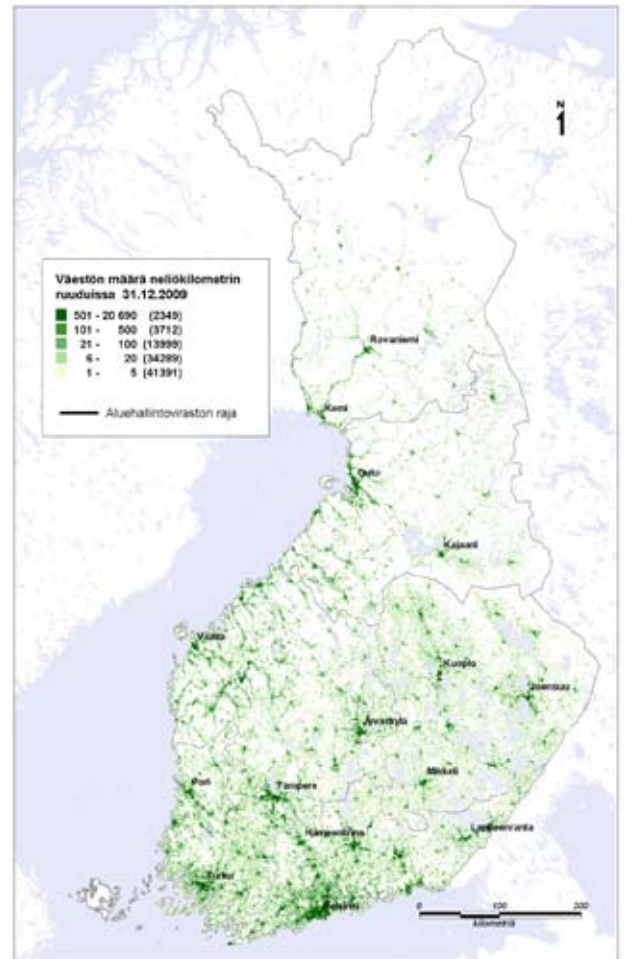
Suomen aluehallinto on kokenut itsenäisyyden ajan suurimman muutoksen 1.1.2010 lukien. Aikaisempien lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, työsuojelupiirien ja tiepiirien tehtävät on koottu kahteen uuteen monialaiseen viranomaiseen, aluehallintovirastoihin (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY). Aluehallintovirastoja on kuusi, minkä lisäksi niille kuuluvia tehtäviä hoitaa Ahvenanmaalla Ahvenanmaan valtionvirasto. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on 15.

2.1. Väestö- ja asutusrakenne

Koko maan väkiluku oli vuoden 2009 lopussa 5 351 427 henkilöä, missä on lisäystä edelliseen vuoteen noin 25 000 henkilöä. Tästä kokonaismäärästä ruotsinkielisten osuus on 5,4 %, saamenkielisten 0,03 %, venäjänkielisten noin 1,0 % ja muiden kielten osuus 2,9 %.

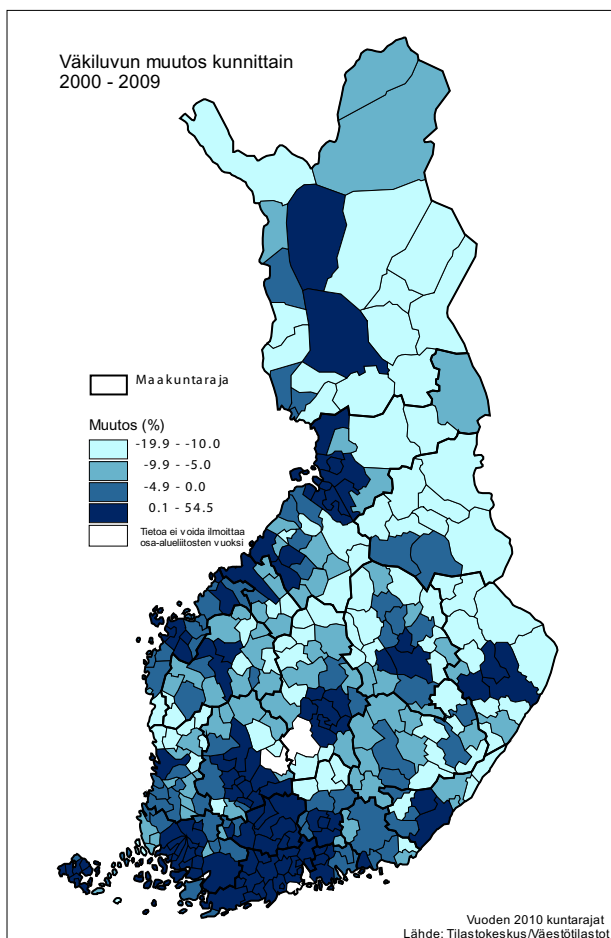
Kuntia oli vuoden 2010 alussa 342, joista 62 oli kaupunkimaisia, 66 taajaan asuttuja ja 214 maaseutumaisia kuntia. Vuoteen 2009 verrattuna kuntien lukumäärä aleni kuudella. Vuoden 2009 lopussa Suomessa oli kahdeksan kuntaa, joissa oli yli 100 000 asukasta. Suuruusjärjestyksessä nämä ovat Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu, Jyväskylä ja Lahti. Suhteellinen väkimäärän kasvu oli suurinta Oulussa (1,5 %-yks.).

Suomen väestö- ja asutusrakenteen alueellinen jakautuminen vuoden 2009 lopussa on nähtävissä kuvasta 2.1. Tumma väri kuvaa suurta väestötiheyttä ja eli väestön keskittymistä. Väestö on keskittynyt keskustaupunkeihin ja niiden lähiseuduille, liikennereitien varsille sekä toimiville teollisuus-, kaivos- ja matkailupaikkakunnille. Kehityssuunta on selvä – väestö keskittyy yhä pienemmälle maantieteelliselle, mikä näkyy myös aiemmista arviointiraporteista. Väestön keskittymiskehityksen on arvioitu kestävän vielä 10–15 vuotta, jonka jälkeen Suomen kaupungistumisaste on muiden Pohjoismaiden ja Länsi-Euroopan tasolla.

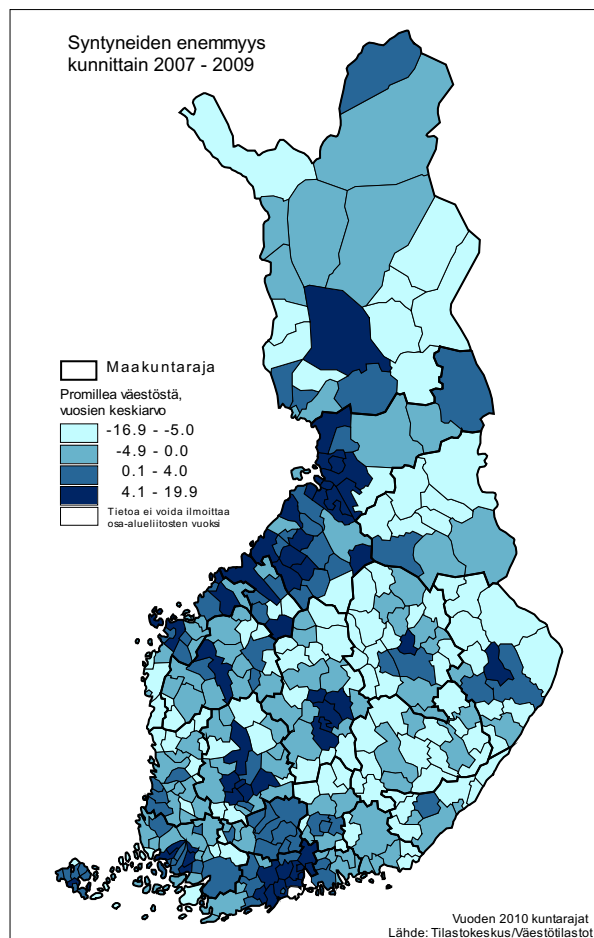


Kuva 2.1. Suomen väestö neliökilometrin ruuduissa 31.12.2009

Syyt ovat löydettävissä Suomen itsenäisyyden ajan harjoitetusta asutustoiminnasta, joka talous- ja sosiaalipolitiikan keinona siirsi väestöä syrjäseuduille aina 1960-luvulle saakka. Maa- ja metsätalouden työllistävyyden huippua seurasi teollistuminen ja palveluelinkeinojen kasvu, jonka seurauksena väestö alkoi siirtyä kohti rintamaita ja teollisuus-, palvelusekä koulutuksen keskuksia. Yhteiskunnan rakentaminen alkoi perustua yhä enemmän koulutuksen, osaamisen ja tietotaidon varaan. Tämä kehitys alkoi muokata asutusrakennetta kiihtyvällä vauhdilla keskusten verkostoksi ja kaupunkien välisten liikenneväylien asutukseksi. Tässä kehityskulussa syrjäisten seutujen elinvoima alkoi hiipua ja väestön sekä talouden rakenteelliset erot kasvaa.



Kuva 2.2. Väkiluvun muutos kunnittain 2000–2009



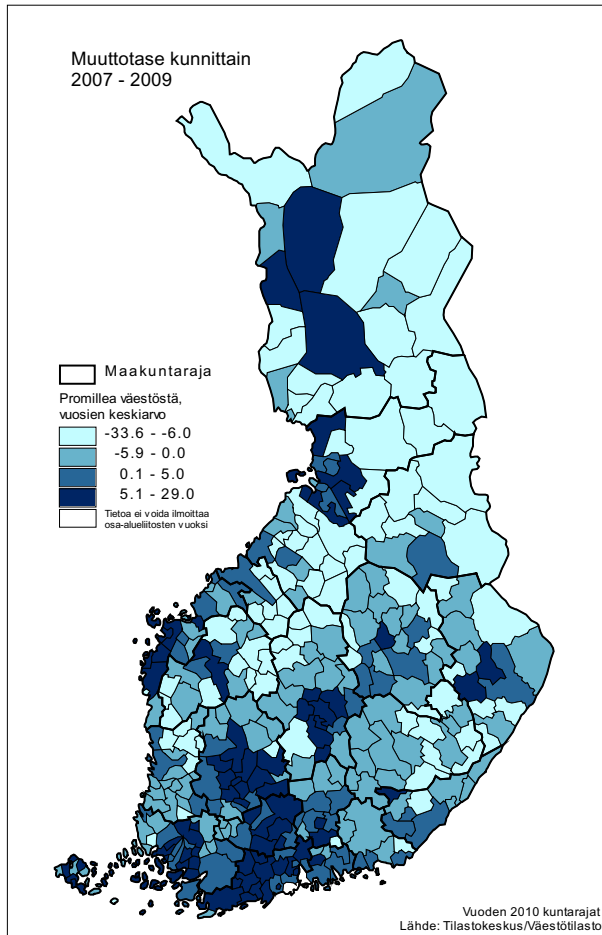
Kuva 2.3. Syntyneiden enemmitys kunnittain 2007–2009

Väestön sijoittumisen ja koulutuksen välinen yhteys voidaan kiteyttää siten, että myös koulutetut sijoittuvat yhä pienemmälle maantieteelliselle alueelle. Käytännössä nämä ovat alueita, jotka ulottuvat sadan kilometrin säteelle Helsingistä, Tampereelta ja Oulusta. Koulutetun väestönosan muuttoliike on siirtänyt sekä väestön uusiutumista että innovatiivista kehittäjäpotentiaalia maakunnista keskeisten yliopistokaupunkien liepeille ja pääkaupunkiseudulle. Tapahtunut kehitys osoittaa, että keskusten vetovoima toimii muutoksen moottorina ohjaten väestön muuttovirtoja sekä siten koko rakennekehitystä ja aluerakenteen muuttumista. Kiteyttäen voidaan todeta, että nuoret keskittyvät rannikkoalueelle Vaasan seudulta pohjoiseen, Pohjois-Pohjanmaalle ja keskeisille kaupunkiseuduille. Seniori-ikäiset keskittyivät puolestaan valtakunnan itäosiin sekä keskeisimpien kaupunkiseutujen välisille syrjäisemmille alueille.

Kuvassa 2.2. tarkastellaan väkiluvun kehitystä vuosilta 2000–2009. Kokonaisuudessaan koko

maan väkiluvun muutos oli tuona ajanjaksona +3,3 %. Kartan tumma väri ilmaisee positiivista väkiluvun kehitystä Helsinki-Tampere-Turku –kolmiossa sekä keskeisimmillä yliopisto- ja teollisuuskeskuksissa lähialueineen. Edellä mainittuja alueita ympäröivät lievemman negatiivisen kehityksen alueet, jotka sijoittuvat pääasiassa rannikkoseuduille ja pääliikenneväylien suuntaan. Negatiivisinta väestönkehitys on ollut itäisen ja keskeisen Suomen maaseutumaisilla alueilla sekä Pohjois-Satakunnassa. Yksittäisistä kunnista väkiluvun suhteellinen muutos on ollut suurinta Limingassa, jossa väkiluku on kasvanut tarkasteluajanjaksolla 54,5 %. Negatiivisin väestönkehitys on ollut Hyrynsalmella, jossa vähentymistä on tapahtunut viidenneksen verran.

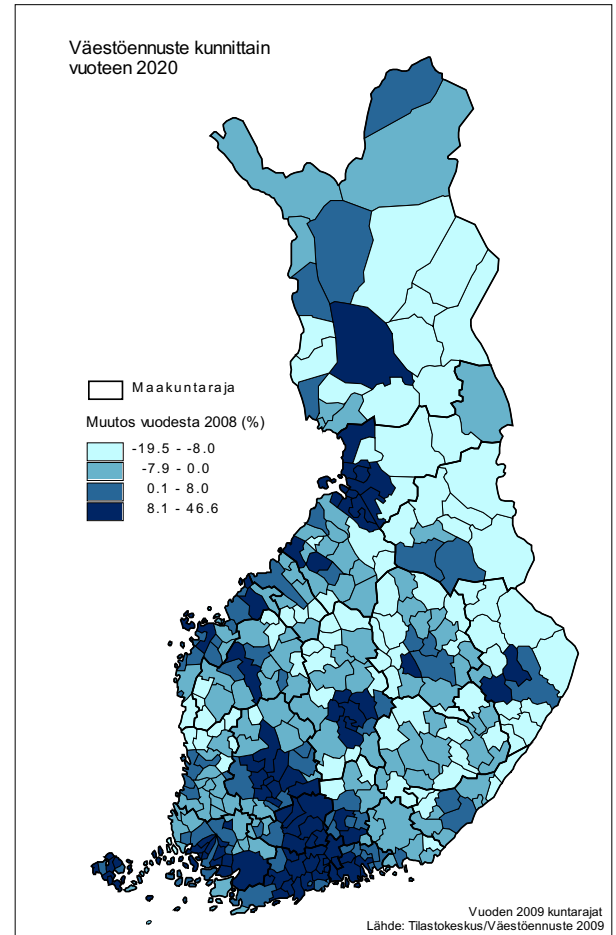
Kuvasta 2.3. käy ilmi, että luonnollinen väestönlisäys (elävänä syntyneiden ja kuolleiden erotus) on voimakkainta keskeisillä kaupunkialueilla, joissa on paljon nuoria ikäluokkia. Kokkolan tienoilta Kemiin asti ulottuu varsin yhtenäinen voimakkaan luonnolli-



Kuva 2.4. Muuttotase kunnittain 2007–2009

sen väestönlisäyksen alue. Negatiivisen luonnollisen väestönlisäyksen alueet olivat pääasiassa valtakunnan pohjois- ja itäosista sekä osin Keski-Suomessa. Vuosina 2007–2009 luonnollinen väestönlisäys oli Suomessa 1,9 promillea. Kunnittain tarkasteltuna suurimmat luonnolliset väestönlisäykset olivat Limingassa (+19,9 promillea), Tyrnävällä Oulunsalossa. Kökarissa ja Puumalassa vastaava luku oli alle -16 promillea. Tilanne, jossa kunnan tai alueen syntyvyys on pienempi kuin kuolleisuus, on hyvin haastava työllisyyden, taloudenpidon ja palvelujen järjestämisen kannalta.

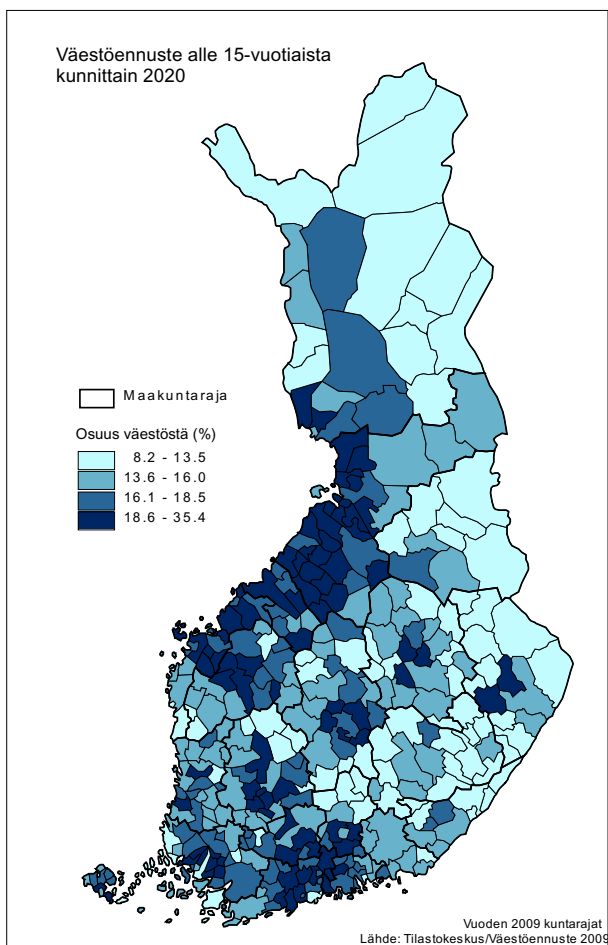
Muuttoliike voi muokata nopeastikin alueiden väestömäärää ja –rakennetta, minkä lisäksi se on luonteeltaan valikoivaa. Usein muuttajat ovat nuorta ja työikäistä väestöä, mikä vaikuttaa lähtömuuttoalueiden väestön uusiutumiskykyyn negatiivisesti ja tulo-
muuttoalueiden uusiutumispotentiaaliin positiivisesti. Muuttoliikettä kuvataan muuttotaseella, joka koostuu kuntien välisestä muutosta sekä siirtolaisuudesta. Ku-



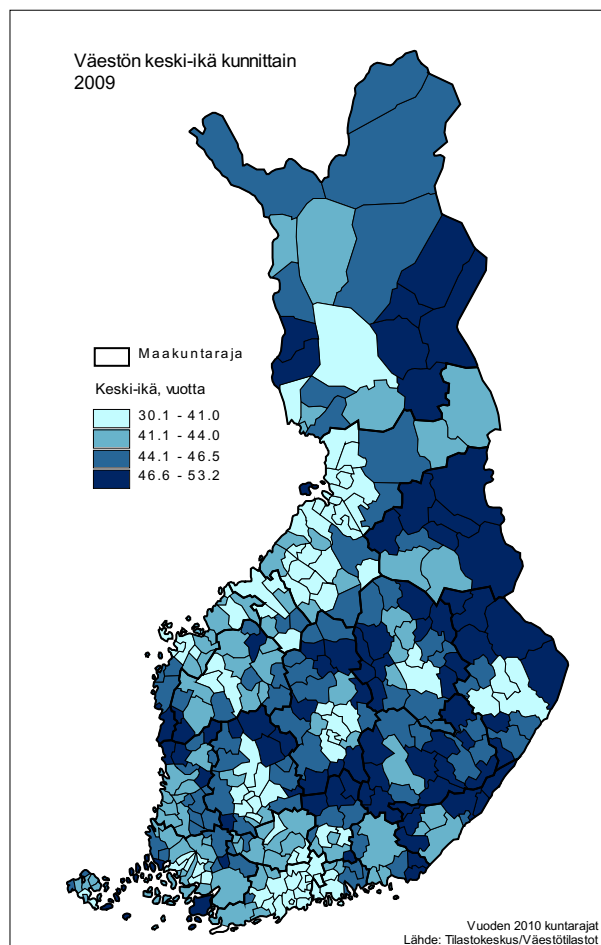
Kuva 2.5. Väestöennuste kunnittain vuoteen 2020

vasta 2.4. nähdään kunnittainen muuttotase vuosina 2007–2009. Tummat alueet saavat muuttovoittoa (positiivinen muuttotase) ja vaaleammilla alueilla lähtömuutto on tulomuuttoa voimakkaampaa. Voidaan todeta, että tarkasteluajanjaksolla väestö on hakeutunut keskusalueille ja koulutuspaikkakunnille. Positiivisen muuttotaseen alueet ovat pitkälti samat kuin luonnollisen väestönkasvun alueet. Suurimmat positiivisen muuttotaseen kunnat olivat Vesilahti (29,0 promillea), Jomala (24 promillea) ja Petäjävesi (21,3 promillea). Toista ääripäätä edustivat Pyhäntä (-33,6 promillea) Kökar (24,8 promillea). Suomen kokonaismuuttotase oli tarkasteluajanjaksolla +2,7 promillea.

Vuoteen 2020 ulottuvan väestöennusteen mukaan Suomen väestömäärä kasvaa 5,8 %-yksikköä vuoden 2008 väestömäärään verrattuna (Kuva 2.5). Vaikka kokonaiskehitys on selvästi positiivinen, alueelliset erot ovat suuret. Väestön kasvualueet sijaitsivat pääasiassa valtakunnan eteläosassa, läntisellä rannikko-
alueella sekä keskeisimmissä yliopistokaupungeissa



Kuva 2.6. Väestöennuste alle 15-vuotiaista kunnittain vuoteen 2020

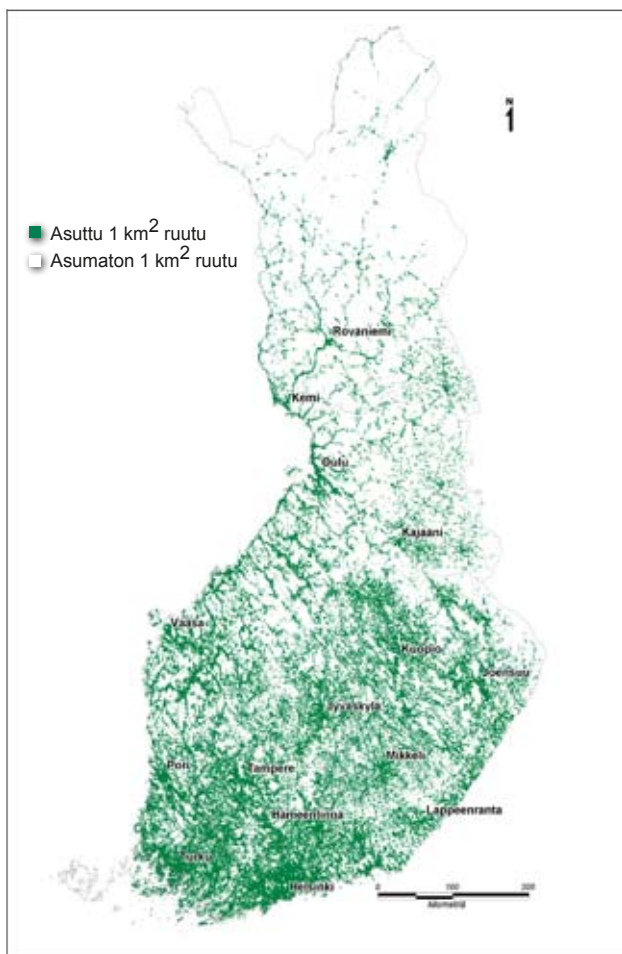


Kuva 2.7. Väestön keski-ikä kunnittain 2009

lähialueineen. Ennusteen mukaan suurimpia väestön menettäjiä ovat Itä-Lappi, Kainuu, Pohjois-Karjala, Keski-Suomen syrjäiset maalaiskunnat ja Pohjois-Satakunta. Nuorten ikäluokkien keskittyminen tietyille alueille keskittää myös väestön uusiutumisen näille alueille. Lähtömuuttoalueilla ikääntyminen johtaa väestön luonnolliseen vähenemiseen.

Väestörakenteessa tapahtuva alueellinen muutos osoittaa, että vahvojen keskusten vetovoima ohjaa voimakkaasti väestön muuttoa ja siten koko aluerakenteen muuttumista. On todennäköistä, että vahvoista toiminnallisista keskuksista ja niiden vastakohtana elinvoimaansa menettävistä syrjäseuduista muodostuva aluerakenne tulee jatkossakin vahvistumaan. Poikkeuksen yleisen rakennekehityksen trendiin muodostavat syrjäseutujen kehittyvät teollisuus-, kaivos- ja matkailupaikkakunnat, joiden kohdalla lisääntynyt taloudellinen toimeliaisuus voi parhaassa tapauksessa kääntää muuttovirtoja merkittävästi takaisinpäin.

Väestöennusteita voidaan esittää myös ikäryhmittäin, jolloin saadaan tarkempi kuva väestön todennäköisestä ikärakenteesta. Vuoteen 2020 ulottuvan ennusteen mukaan alle 15-vuotiaat keskittyvät pääkaupunkiseudulle, yliopistokaupunkeihin lähialueineen sekä Pohjanmaan rannikkoseudulle (kuva 2.6.). Ikärakenteeltaan nuorimmilla alueilla ikäluokan osuuden ennustetaan olevan jopa kolmannes kokonaisväestöstä. Limingan kunnassa tämä ennusteluku on noin 35 % ja Tyrnävälläkin lähes 33 %. Pohjois-Lapissa ja laajoilla alueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa vastaava osuuden ennustetaan olevan noin 10 %:n tuntumassa ja Puumalassa noin 8 % kokonaisväestöstä. Ääripäiden erot ovat huomattavat valtakunnalliseen keskiarvoon (16,6 %) verrattuna. Yli 64-vuotiaiden maantieteellinen sijoittuminen on lähes peilikuva alle 15-vuotiaiden sijoittumisesta. Yli 64-vuotiaiden osuuden keskiarvo on 22,9 %, mistä kunnittaiset ääriarvot poikkeavat suuresti. Kuhmoisten kohdalla yli 64-vuotiaiden osuuden ennustetaan olevan noin 44 %



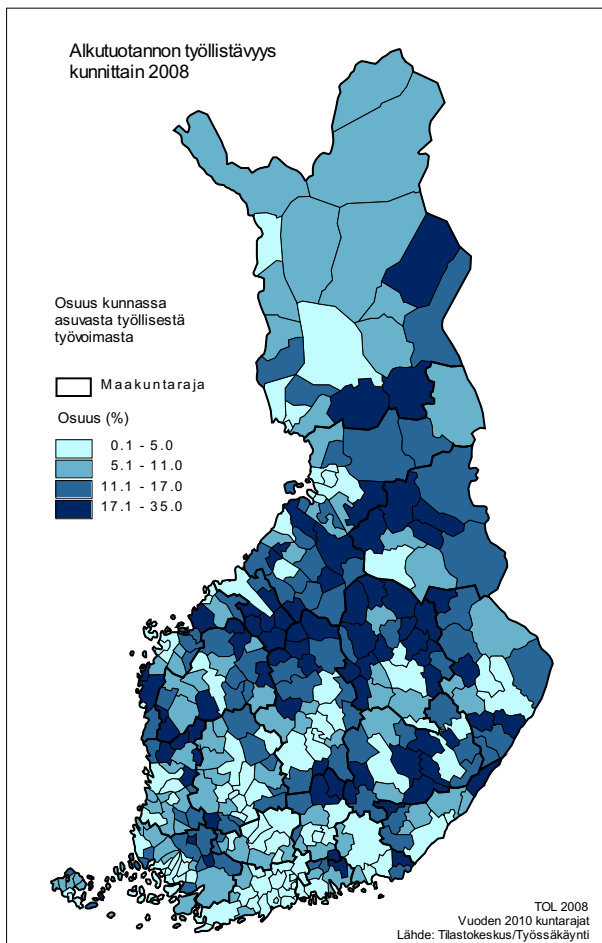
Kuva 2.8. Suomen asutut ja asumattomat 1 km x 1km karttalehtiruudut 31.12.2009

kokonaisväestöstä. Limingassa vastaava ennusteluku on alle 9 %.

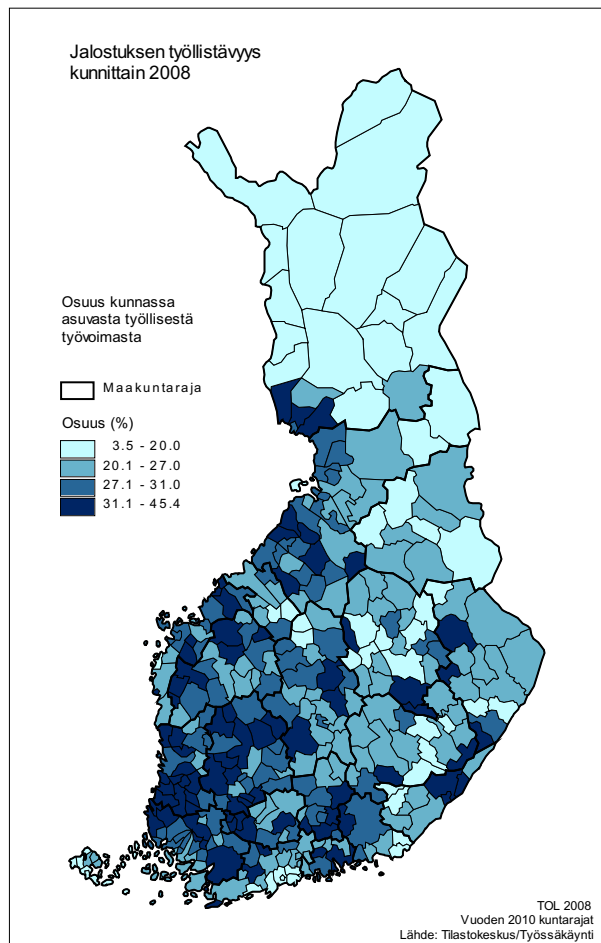
Väestön vanheneminen on ollut vuosina 2000–2009 voimakkainta Lapissa, Itä-Suomessa sekä syrjäisemmillä alueilla Keski-Suomessa. Kemijärvellä yli 64-vuotiaiden osuus on kasvanut tarkasteluajanjaksolla 9,1 %-yksikköä, mikä on lähes viisinkertainen maan keskiarvolukuun (+ 2) verrattuna. Vastavaan osuus on alentunut Oulun ympäristökunnissa sekä yksittäisissä kunnissa Lounais-Suomessa. Limingassa luku oli -3 %-yksikköä ja Vesilahdella -2,9 %-yksikköä. Väestön ikärakenteen voimakas alueellinen eriytyminen käy selvästi ilmi kuvasta 2.7., jossa esitetään väestön keski-ikä kunnittain vuonna 2009. Luhangan kunnassa väestön keski-ikä oli 53,2 ja Kuhmoisissa 52,3 vuotta. Toista ääripäätä edustivat Liminka (30,1) ja Oulunsalo (32,8 vuotta). Koko maan keskiarvo oli noin 41 vuotta.

Väestön ikärakenteelliset muutokset ovat hyvin ennustettavissa olevia pitkäkestoisia prosesseja. Väestön ikääntyminen on kokonaisuudessaan Suomen väestöä koskeva ikärakenteellinen ongelma, joka vielä korostuu alueellisesti. Muuttoliikkeen vallitsevan suunnan jatkuessa uhkaa yhä laajenevia syrjäseutuja asutuksen harventuminen. Tästä huolimatta myös näiden alueiden ihmisille on turvattava tietty peruspalvelujen saatavuus ja taso. Harvaanasuttujen alueiden palvelutuotannossa on kyettävä huolehtimaan toisaalta vähenevien kouluikäisten sekä lisääntyvän vanhusväestön tarpeista ja perusoikeuksien toteutumisesta. Väestön ikääntyminen kasvattaa julkisen terveydenhuollon menoja. Erityisesti ikäihmisten viimeisten vuosien intensiiviset hoidot ovat kalliita. Työikäisen väestön määrän edelleen alentuessa tämä on erittäin haastava tilanne. Esimerkiksi Kainuussa vuoteen 2040 ulottuvan ennusteen mukaan suurin yksittäinen ikäluokka ovat 75–79 -vuotiaat.

Valtakunnan tasolla asutus- ja väestörakenteen nykytila on nähtävissä asuttujen ja asumattomien neliökilometriruutujen mosaiikkina (Kuva 2.8.). Asutusrakenteen keskittyminen sekä alueellisesti eriytyvä väestö- ja tulorakenne muodostavat haastavat reunaehdot palvelutason ylläpitämiselle ja palvelujen tasapuoliselle saamiselle. Erityisesti nuoren koulutetun ja koulutukseen hakeutuvan väestönosan muuttoliike on siirtänyt sekä väestön uusiutumista että innovatiivista kehittäjäpotentiaalia maakunnista yliopistokaupunkeihin ja pääkaupunkiseudulle. Lähtömuuttoalueilla ongelmana on palvelujen katoaminen ja tulomuuttoalueilla se, että palvelujen kysyntä kasvaa nopeammin kuin palvelujen tuotantokapasiteetti. Tämän kehityskulun vaarana on, että kansalaiset eriarvoistuvat peruspalvelujen saamisen suhteen. Eriarvoistumiskehitys nähdään keskeisenä koko suomalaista yhteiskuntaa koskettavana ongelmana.



Kuva 2.9. Alkutuotannon työllistävyys kunnittain 2008



Kuva 2.10. Jalostuksen työllistävyys kunnittain 2008

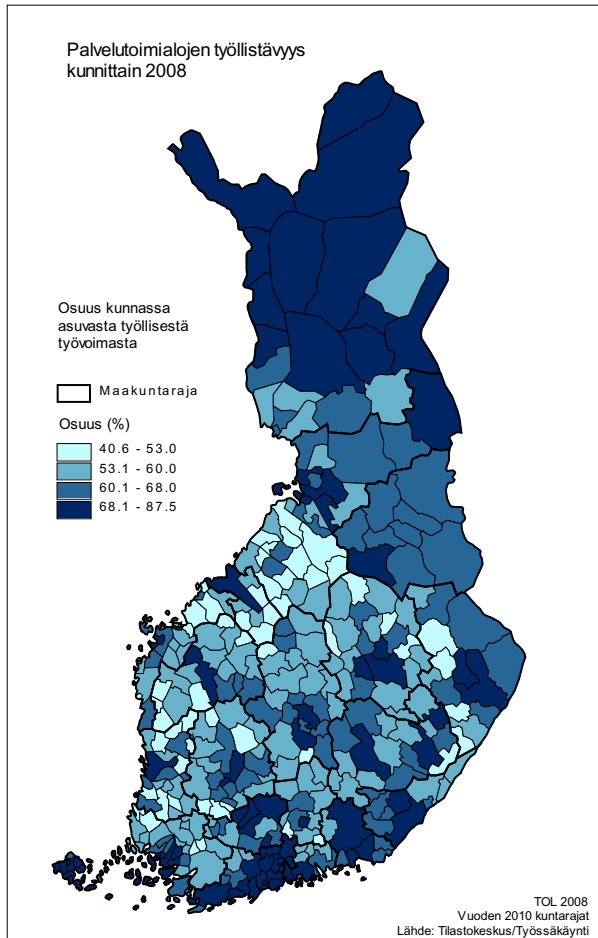
2.2. Elinkeinot

Vaikka alkutuotannon työllistävyys alenee jatkuvasti, Suomessa harjoitetaan maataloutta, jonka merkitys on alueellisesti suuri. Alkutuotannon paikkasidonnaisuus on aluerakennetta tasapainottava tekijä, joka on merkittävä maaseutualueiden asutus- ja työpaikkarakenteen kannalta. Maa- ja metsätalousvaltaisille alueille ominaisia piirteitä ovat harva asutus, ikääntyvä väestö, negatiivien muuttotase sekä keskimääräistä matalampi tulotaso. Alkutuotannon työllistävyyden väheneminen ei kuitenkaan tarkoita maataloustuotannon supistumista, koska keskimääräinen yksikkötilakoko kasvaa. Perinteisen maatilatalouden lisäksi maataloilla eri puolilla Suomea harjoitetaan myös muuta yritystoimintaa.

Alkutuotanto työllisti vuonna 2008 Suomessa keskimäärin 3,7 % työllisestä työvoimasta. Pääasi-

allinen karjatalous- ja maidontuotantoalue sijoittuu Keski-Suomen pohjoisosista ja Ylä-Savosta Etelä-Lappiin. Läntinen rannikkoseutu ja Etelä-Suomen maaseutu ovat pääasiassa kasvintuotantoalueita. Luonnonolosuhteista johtuen Kainuussa, Koillismaalla ja Lapissa metsätalous painottuu maataloutta voimakkaammin. Yksittäisissä kunnissa alkutuotannolla on suuri työllistävä sekä aluetaloudellinen vaikutus. Kolmessatoista kunnassa alkutuotanto työllisti enemmän kuin neljänneksen kunnassa asuvasta työllisestä työvoimasta. Alkutuotantovaltaisimmat kunnat olivat Lestijärvi, Honkajoki, Vieremä ja Halsua, joissa kaikissa työllistävyysaste oli yli 30 %. Vertailuna mainittakoon, että 27 kunnassa alkutuotanto työllisti enintään prosentin työllisestä työvoimasta. Espoossa alkutuotannon työllistävyys oli 0,1 % (Kuva 2.9.).

Jalostus työllisti vuonna 2008 keskimäärin 24,6 % Suomen työllisestä työvoimasta. Vähennystä edel-



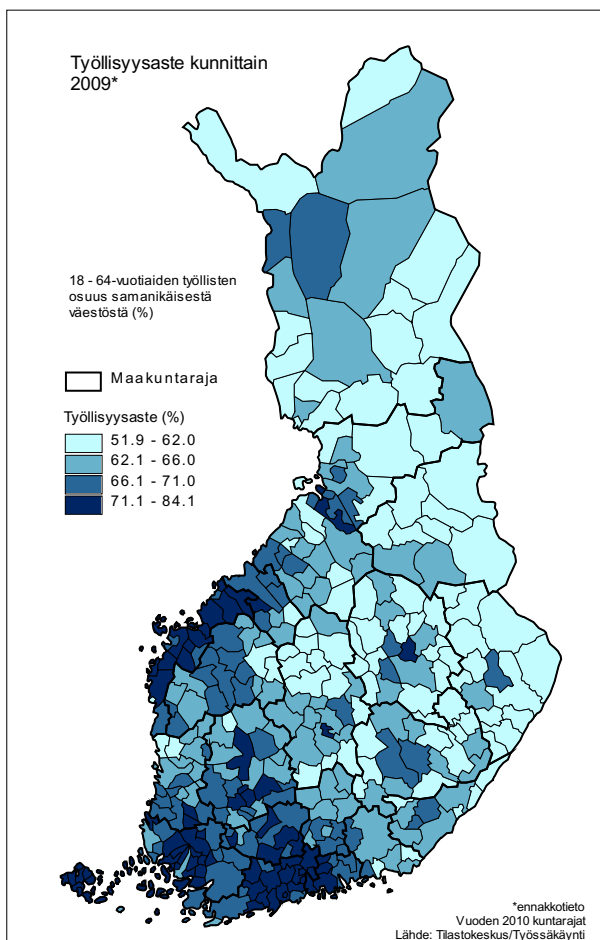
Kuva 2.11. Palvelujen työllistävyys kunnittain 2008

liseen vuoteen oli 0,7 %-yksikköä. Jalostuselinkeinojen korkein osuus työvoimasta on maan etelä- ja lounaisosissa, länsirannikolla sekä sisämaan suurimmissa kaupungeissa. (Kuva 2.10.). Maan pohjois- ja itäosissa teollisuuden osuus työllistäjänä on alhainen ja usein voimakkaasti keskittynyt. Pohjoisen teollisuus on pääasiassa metsän ja metallin perusteollisuutta ja keskuksissa myös teknologiateollisuutta. Etelä-Suomen ja suurimpien kaupunkien teollisuuden rakenne on monipuolisempaa ja kansainvälisempää. Kaivostoiminta on tällä hetkellä kasvua, jonka osuus tuotantorakenteesta kasvaa erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Yhtenä esimerkkinä tästä on Kainuuseen sijoittuva Talvivaaran kaivoshanke. Yhdessätoista kunnassa jalostuksen työllistävyys on yli 40 %. Pyhärannassa, Luodossa ja Eurassa osuus oli 45 %. Alle 10 % kunnassa asuvasta työllisestä työvoimasta jalostus työllistää Kumlingessä, Föglössä, Utsjoella, Kökarissa ja Lumparlandissa.

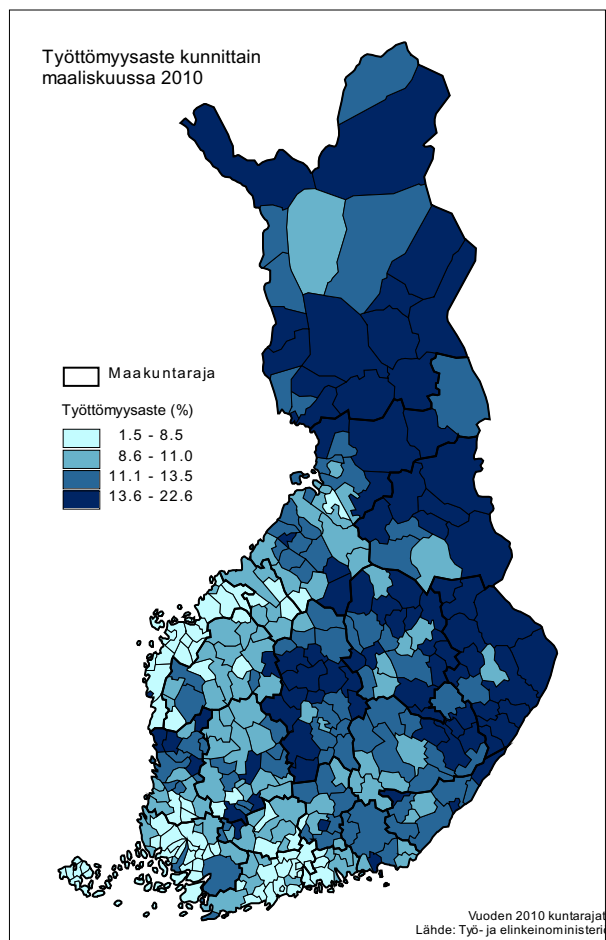
Jalostuselinkeinolle on luonteenomaista, että sen työvoimaosuus kunnissa saattaa muuttua nopeasti ja ennustamattomasti yritysjärjestelyjen sekä irtisanomisten takia. Energian, erityisesti öljyn hinnan kallisuminen voi muuttaa toimialojen toimintaedellytyksiä nopeasti. Laajasti ajatellen globalisoituminen vaikuttaa lähes kaikkeen ihmisen toimintaan. Sille on luonteenomaista, että tuotanto pyrkii siirtymään maihin ja alueille, joissa kustannustaso halvempi. Globalisaatio vaikuttaa näin voimakkaasti yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiin ja siten yritysten alueelliseen sijoittumiseen.

Palvelutoimialat työllistivät vuonna 2008 Suomessa keskimäärin 71,6 % työllisestä työvoimasta. Kasvua edelliseen vuoteen oli 1,2 %-yksikköä. Kuva 2.11. havaitaan, että palvelutoimialat työllistävät suhteellisesti eniten Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä suurimmissa kaupunkikeskuksissa ympäristöineen. Kaupungeissa painottuvat kaupan ja hallinnon työpaikat. Maalaiskunnissa ja syrjäisemmällä alueella korostuvat terveydenhuollon ja sosiaalialan työpaikat. Maarianhaminassa, Helsingissä, Kauniaisissa ja Kumlingessä palvelualat työllistivät yli 85 % kunnassa asuvasta työllisestä työvoimasta. Lähes yhtä korkeisiin lukuihin ylsivät esimerkiksi Kökar, Muonio, Espoo, Lumparland ja Rovaniemi. Palvelujen työllistävyyden suhteen toista ääripäätä edustivat Pyhäntä, Siikainen, Karijoki ja Sievi, joissa osuus oli alle 45 %.

Palvelutoimialojen työllistävyys ja rakenne ovat riippuvaisia väestömäärästä, ikärakenteesta, ostovoimasta, ihmisten liikkumisesta sekä alueen hallintorakenteesta. Syrjäisillä alueilla, joilla ei ole merkittävää matkailullista vetovoimaa, palveluelinkeinot hiipuvat väestön ikääntymisen myötä lukuun ottamatta ehkä terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja. Matkailuelinkeinosta on muodostunut monille alueille ratkaisevan tärkeä toimiala, jolla suoria ja välillisiä vaikutuksia peruspalvelujen saatavuuteen ja laatuun myös alueen pysyvän väestön kannalta. Esimerkkeinä matkailuelinkeinon suuresta työllistävästä ja aluetaloudellisesta vaikutuksesta ovat esimerkiksi Lapin ja Koillismaan suuret hiihtokeskukset.



Kuva 2.12. Työllisyysaste kunnittain 2009, ennakkotieto

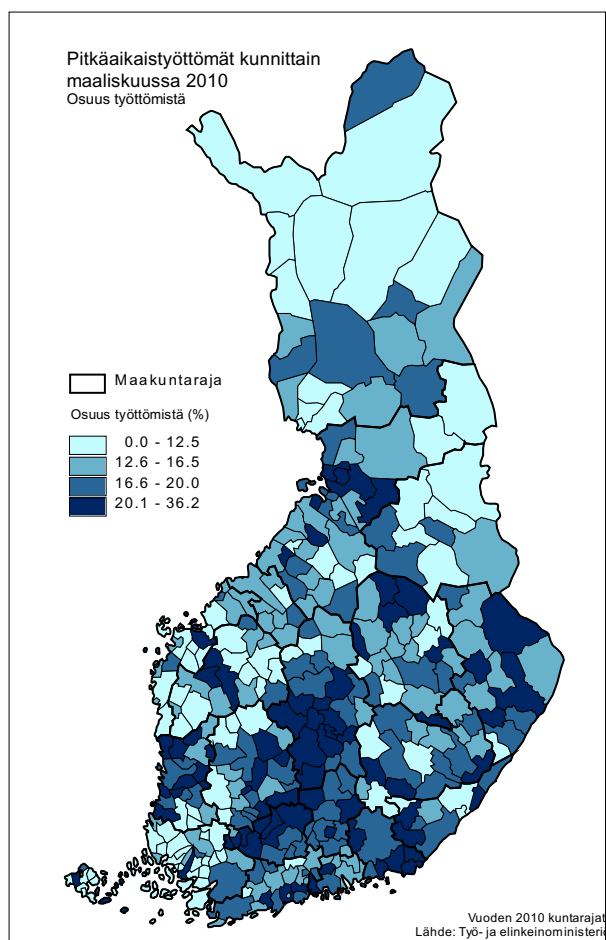


Kuva 2.13. Työttömyysaste kunnittain maaliskuussa 2010

2.3. Työvoima ja työllisyys

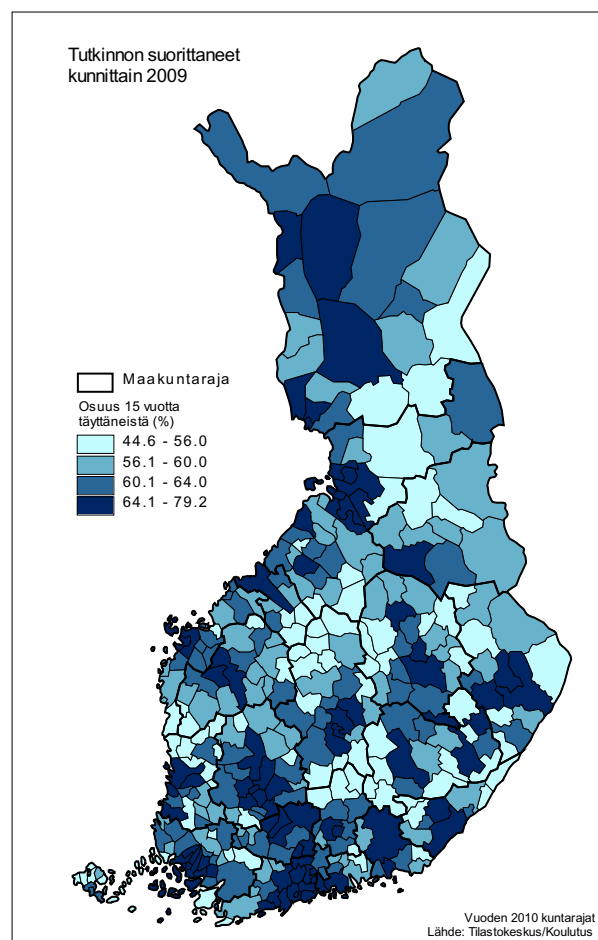
Valtakunnan työllisyysaste oli vuoden 2009 ennakkotiedon mukaan 67,6 %, mikä on 0,9 %-yksikköä enemmän kuin edellisellä vuonna. Korkein työllisyysaste (71,1–84,1 %) oli Etelä- ja Länsi-Suomessa sekä suurimmilla kaupunkiseuduilla. Valtakunnan pohjois-, itä- ja paikoin keskiosissakin työllisyys-tilanne oli selvästi heikompi jätään 51,9–62,0 %:n väliin (Kuva 2.12.). Alhaisen työllisyysasteen alueet ovat pitkälti samoja, jotka kohtaavat negatiivisen väestönkehityksen ja yleisen elinvoimaisuuden vähene-
misen mukanaan tuomat ongelmat. Korkean työllisyysasteen alueet puolestaan ovat pitkälti positiivisen väestönkehityksen alueita. Korkeimmat työllisyysasteet olivat Sottungassa, Jomalassa ja Finströmissä, joissa luku oli yli 80 %. Matalimman työllisyysasteen kunnat olivat Salla, Rautavaara ja Taivalkoski, joissa kaikissa luku oli alle 53 %.

Maaliskuussa 2010 valtakunnan keskimääräinen työttömyysaste ylitti kymmenen prosentin rajan (10,4 %), jossa oli kasvua vuoden takaiseen tilanteeseen 0,7 %-yksikköä. Vaikeimmat työttömyysalueet sijoittuvat Pohjois-, Itä- ja osin Keski-Suomeen sekä Pohjois-Satakuntaan (Kuva 2.13.). Korkeimman työttömyysasteen kunnat sijoittuivat Pohjois- ja Itä-Suomeen; Salla (22,6 %), Pelkosenniemi (20,2 %), Savukoski (19,8 %), Enontekiö (19,6 %) ja Puolanka (19,5 %). Matalimman työttömyyden alueet sijoittuivat valtakunnan eteläosiin ja läntiselle rannikkoseudulle. Kunnittain tarkasteltuna matalimmat työttömyysasteet olivat Föglössä, Jomalassa ja Hammarlandissa, joissa luku oli alle 2,0 %. Suurin työttömyysasteen kasvu vuoden aikana oli tapahtunut Kaskisissa (7,6 %-yks.), Kärämäellä (5,1 %-yks.) ja Taivassalossa (4,0 %-yks.). Työttömyysaste aleni eniten Kinnulassa (-6,5 %-yks.) ja Paltamossa (-5,6 %-yks.).



Kuva 2.14. Pitkäaikaistyöttömät kunnittain maaliskuussa 2010

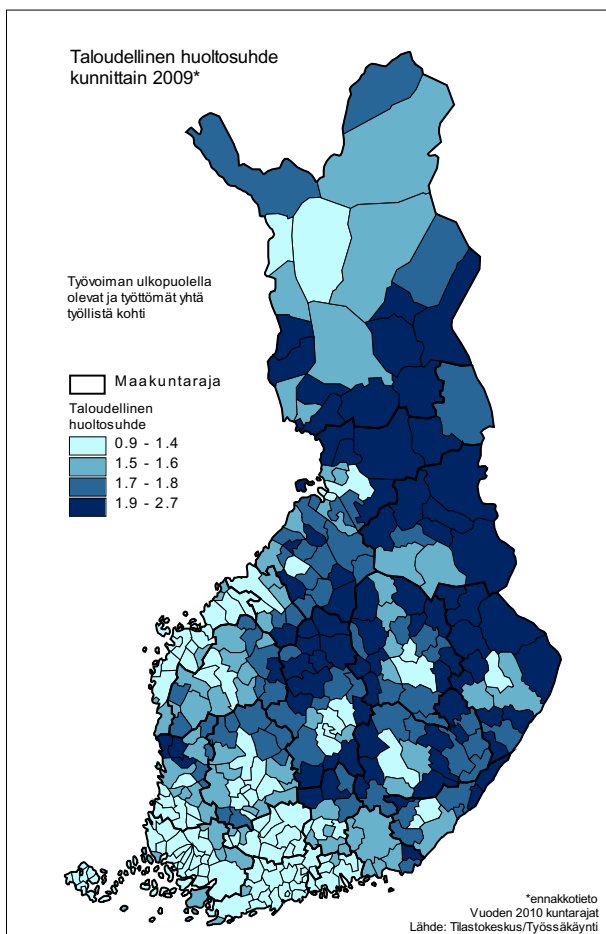
Yli vuoden työttömänä olleiden (pitkäaikaistyöttömien) osuus kaikista työttömistä oli vuoden 2010 maaliskuussa 18,7 %. Vuoden aikana pitkäaikaistyöttömien osuus kasvoi lähes 3 %-yksikköä. Pitkäaikaistyöttömien alueellinen jakautuminen (kuva 2.14.) poikkeaa työttömyyden alueellisesta jakautumisesta (vertaa edellinen kuva). Pitkäaikaistyöttömyys painottui Hämeeseen sekä yksittäisiin kuntaryhmiin eri puolella maata. Korkeimmat pitkäaikaistyöttömien osuudet olivat Kuhmoisissa (36,2 %), Toivakassa (33,3 %) ja Kökarissa (33,3 %). Sottungassa ja Sundissa osuus oli nolla ja Kustavissa, Rautavaaralla, Sauvossa, Lemlandissa ja Eckerössäkin alle 5 %. Pitkäaikaistyöttömyys on alueellisesti keskittyneempää kuin työttömyys yleensä. Alueellisen jakautumisen erilaisuuteen vaikuttavat työttömyyden kovan ytimen alueellinen sijoittuminen sekä toisaalta pitkien työttömyysjaksojen katkaisuun tähtäävien tukitoimien alueellinen onnistuminen.



Kuva 2.15. Tutkinnon suorittaneet kunnittain 2009

Vuonna 2009 valtakunnan 15 vuotta täyttäneestä väestöstä 66,2 % oli suorittanut jonkin tutkinnon. Kasvua edelliseen vuoteen oli tapahtunut 0,7 %-yksikköä. Kuvasta 2.15. havaitaan, että tutkinnon suorittaneet ovat keskittyneet yliopistokaupunkeihin ja niiden lähialueille. Suurimmat tutkinnon suorittaneiden osuudet olivat Kauniaisissa (79,2 %) ja Oulussa (74,7 %). Esimerkkejä toisesta ääripäästä koulutustasossa olivat Luhanka, Kivijärvi ja Rautavaara, joissa tutkinnon suorittaneiden osuus oli alle 47 % kunnan 15 vuotta täyttäneistä.

Taloudellinen huoltosuhde kertoo työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien määrän yhtä työllistä kohti. Se on merkittävä alueen yleistä kehittämispotentiaalia kuvaava suhdeluku. Väestön vanhuspainotteisuus, yksipuolinen elinkeinorakenne, alhainen työhön osallistuvuus ja korkea työttömyys ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat huonontavasti huoltosuhteeseen.



Kuva 2.16. Taloudellinen huoltosuhte kunnittain 2009, ennakkotieto

seen. Tarkemmin analysoituna edellä mainitut tekijät aiheutuvat hyvin moninaisista yksilöön tai alueeseen kytkeytyvistä tekijöistä. Ennakkotiedon mukaan valtakunnan keskiarvo vuonna 2009 oli 1,35, mikä luku on hieman huonompi kuin edellisenä vuonna. Kuvasta 2.16. havaitaan, että raskaimman taloudellisen huoltosuhteen alueet sijoittuvat Pohjois- ja Itä-Suomeen sekä osin Keski-Suomeen. Huoltosuhteeltaan parhaat alueet sijaitsevat Etelä- ja Länsi-Suomessa. Kunnittain tarkasteltuna raskain taloudellinen huoltosuhte oli Kivijärvellä (2,66) ja parhaat Jomalassa (0,94) sekä Maarianhaminassa (0,99).

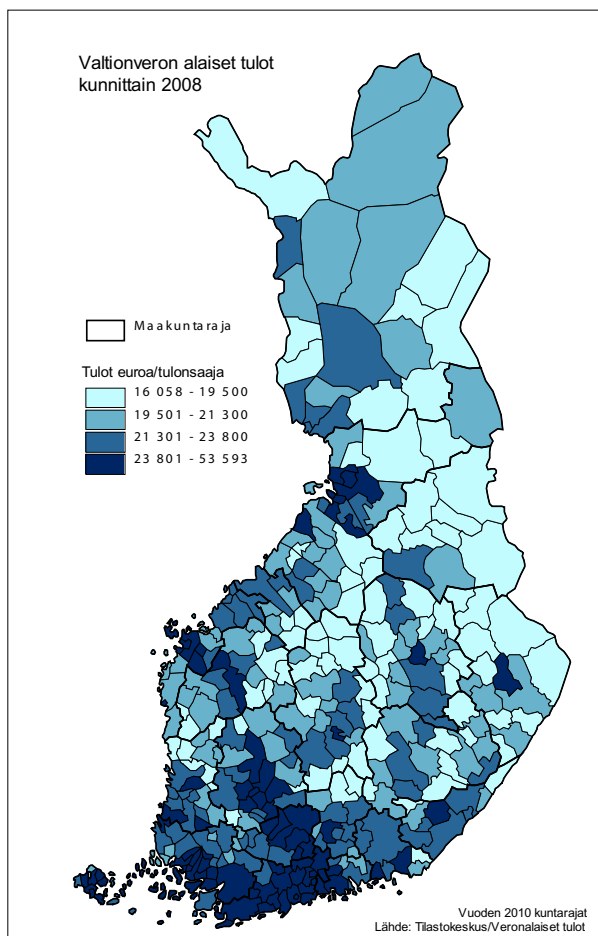
2.4. Peruspalvelujen tuottaminen

Kansalaisten lakisääteisistä peruspalveluista valtio tuottaa noin kolmanneksen ja itsehallinnolliset kunnat tai niiden yhteenliittymät lähes kaksi kolmasosaa. Tätä julkista palvelutuotantoa täydentää kolmas sek-

tori. Peruspalveluihin luetaan kuuluvaksi väestön usein tarvitsemat välttämättömyyspalvelut, joiden toimivuus ja saatavuus ovat hyvän ja turvallisen elämän perusta. Peruspalveluja voidaan ryhmitellä suhteessa ihmisen elinkaaren eri vaiheisiin, jolloin puhutaan äitiys- ja lastenneuvola-, synnytys-, päivähoito-, koulutus-, kirjasto-, liikunta-, nuoriso-, terveyden- ja sairaanhoito-, julkiset liikenne- ja vanhustenhuollon palvelut. Elinkeinoin liittyen tarvitaan eläinlääkäri-, ympäristöterveydenhuolto-, elintarviketarkastus-, kuluttajansuoja- ja lupahallinnon palveluja. Toimivan yhteiskunnan perusedellytyksiä ovat erilaiset rekisteripalvelut sekä kuluttaja- ja velkaneuvonta. Pääasiassa valtion vastuulla on turvallisuus-, järjestys- ja lupa- sekä arviointipalveluista muodostuva kokonaisuus. Avoimen sektorin peruspalveluista ovat keskeisiä kaupan, postin, pankin ja apteekin sekä liikenteen palvelut.

Kuntien ja kuntayhtymien palvelutuotantoa ohjaa perustuslaki ja erityislainsäädäntö sekä muut annetut ohjeet. Kunnilla kuntalaissa määritelty autonomia päättää itsenäisesti palvelutuotannon tavoista. Palvelutuotanto rahoitetaan kunnan itsensä määräämillä verotuotoilla, asukasperusteisilla valtionosuuksilla ja sekä harkinnanvaraisella tilapäisillä valtionavulla. Tämän lisäksi kunnat perivät palveluistaan itse määräämiään palvelumaksuja. Kunnat määräävät lainsäädännön puitteissa itse henkilökunnastaan ja toimintatavoistaan. Palvelutuotantoa joudutaan jatkuvasti mitoittamaan ja kohdentamaan väestön tarpeista, avoimen talouden vaatimuksista ja elinolojen muuttumisesta muodostuvassa kokonaisuudessa.

Palvelujen tuottamisen näkökulmasta on eroa sillä, tapahtuuko se metropolialueella, keskeisillä kaupunkiseuduilla vai maaseutualueilla. Lisääntyvän väestön alueilla keskeiset palvelutarpeet koskevat paljon lasten, nuorten ja työikäisten palveluja sekä sosiaalisen muutoksen mukanaan tuomien ongelmien ratkaisemiseen liittyviä palveluja. Väestöään menettävillä alueilla on haasteena kyetä suuntaamaan palvelutuotantoa vanhushuoltoon, logistiikan turvaamiseen ja palvelujen yhteistuotantoon. Väestön ikäjakaumalla on selvät yhtymäkohdat talouden toimintaedellytyksiin. Suuret nuorten ikäluokkien osuudet indikoivat pidemmällä aikavälillä positiivisella tavalla alueen



Kuva 2.17. Valtionveron alaiset tulot kunnittain 2008

elinvoimaisuutta ja uusiutumiskykyä. Päinvastainen tilanne taas vaikeuttaa työvoiman saantia sekä asettaa haasteita ikääntyvän väestön kasvavien palvelutarpeiden tyydyttämiselle.

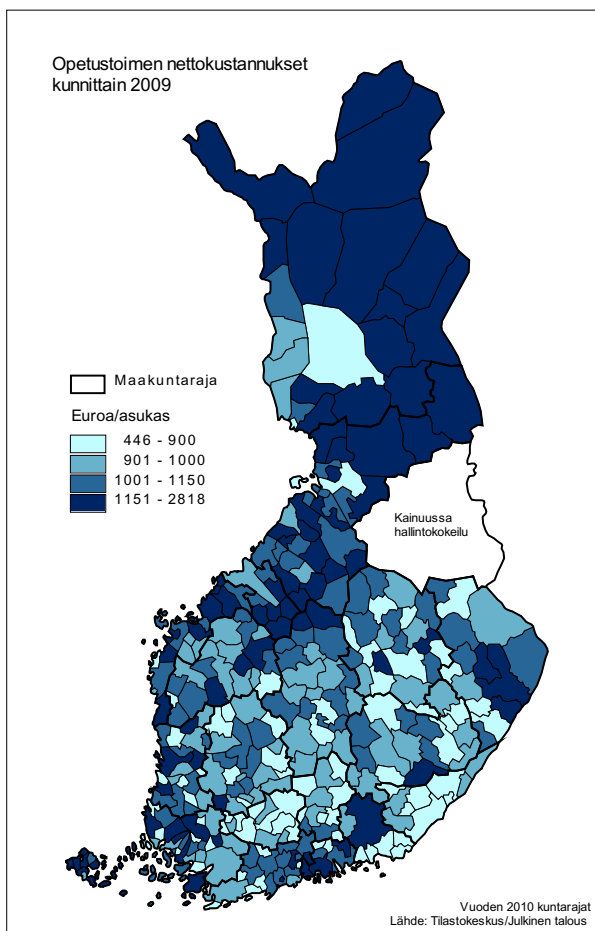
Suomessa pitkät etäisyydet, väestön alueellinen keskittyminen sekä ikärakenteen alueellinen eriytyminen ovat realiteetteja, jotka joudutaan ottamaan huomioon peruspalvelujen järjestämisessä. Julkiset palvelut ja palvelurakenteen monipuolisuus ovat kilpailukykytekijöitä ja perusedellytyksiä myös muulle toiminnalle. Alueiden menestymisen kannalta niiden ylläpitäminen ja kehittäminen on hyvin tärkeää. Tällä hetkellä palveluja tuotetaan tilanteessa, jossa alueiden väliset menestyserot kasvavat. Suomi jakaantuu menestyviin alueisiin ja häviäviin alueisiin. Tästä alueellisen kehityksen eriytymisestä johtuen kunnilla on hyvin erilaiset voimavarat vastata palvelujen tuottamistarpeeseen.

Valtion säästötavoitteet ja palvelutuotannon rationalisointitoimenpiteet ovat johtaneet organisaatioiden muutoksiin. On todennäköistä, että tämä kehityssuunta tulee jatkumaan edelleen. Muutokset koskevat erityisesti harvaan asuttuja seutuja. Sähköinen tiedonsiirto helpottaa asioiden omatoimista vireillepanoa tai lähipalvelukeskuksia hyödyntäen. Toiminnan tehokkuusvaatimuksesta asiantuntijaratkaisua ja johtamista keskitetään suurempiin palvelukeskuksiin. Tällä keskittämällä tavoitellaan voimavarojen siirtoa itse palvelutuotantoon. Peruspalvelujen turvaaminen edellyttää yhteispalveluyksiköitä, joissa yksikön henkilökunta palvelee asiakkaita useilla toimialoilla.

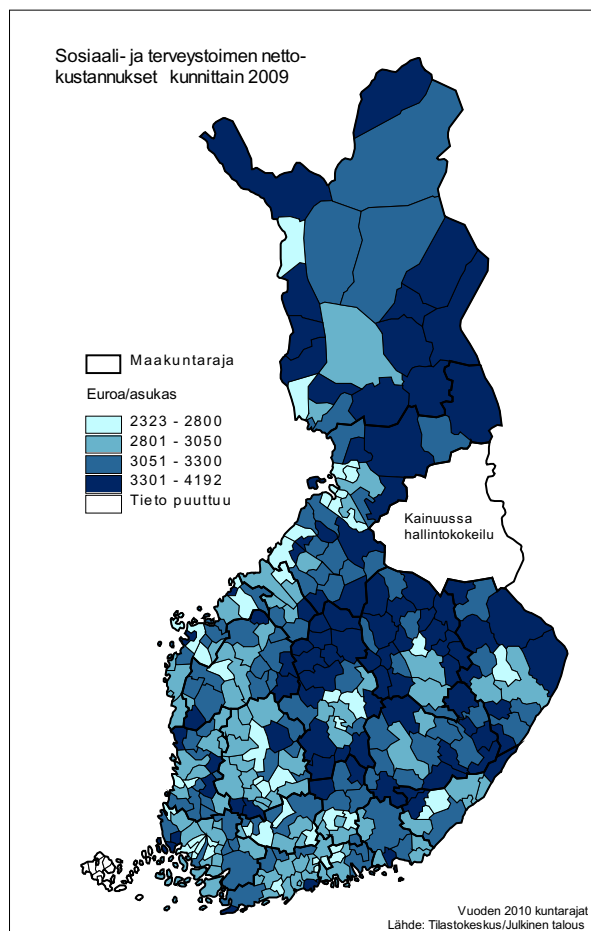
Valtionveron alaiset tulot tulonsaajaa kohti olivat vuonna 2008 keskimäärin 24 698 euroa, missä oli kasvua edelliseen vuoteen verrattuna noin 700 euroa. Suurimmat tulot olivat Etelä- ja Lounais-Suomen kunnissa sekä maakuntien keskustaajamakunnilla (Kuva 2.17.). Kunnittain tarkasteltuna tulonsaajaa kohti lasketut valtionverot alaiset tulot olivat Kauniaisissa (53 593 euroa), Sipoossa (41 902 euroa) ja Espoossa (35 410 euroa) ja pienimmät Kivijärvellä (16 058 euroa), Rautavaaralla (16 958 euroa) ja Rääkkylässä (16 982 euroa).

Valtaosa kunnallisista kustannuksista koostuu koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen menoista. Näiden menojen suuruus vaihtelee voimakkaasti maan eri osissa. Toimialojen painotukset ovat erilaiset johtuen kuntien väestörakenteesta, asutusrakenteesta, palvelujen tarpeesta ja niiden toteuttamistavasta. Valikoiva muuttoliike voimistaa edelleen näitä alueellisia eroja. Viime vuosien aikana valtaosa kunnista on säästöpainesta johtuen joutunut tarkastelemaan tai tinkimään palvelutuotannostaan opetustoimessa sekä terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa. Tilanne ei helpottune jatkossakaan, koska väestö Suomessa ikääntyy lähivuosien aikana nopeammin kuin useimmissa muissa maissa. Ikääntymisen vaikutukset ulottuvat yhteiskunnan kaikille sektoreille.

Vuonna 2009 opetustoimen nettokustannukset olivat 1 026 euroa asukasta kohden, missä oli kasvua edelliseen vuoteen 26 euroa (Kuva 2.18.). Kuntien



Kuva 2.18. Opetustoimen nettokustannukset kunnittain 2009



Kuva 2.19. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset kunnittain 2009

väliset erot opetustoimen nettokustannuksissa ovat suuret. Korkeimmat kustannukset olivat pääasiassa alueilla, joille on ominaista harva asutus, pitkät etäisyydet tai vaikeakulkaisuus. Tilanne ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, sillä yksittäisiä korkean kustannustason kuntia löytyy myös muilta alueilta. Suurimmat nettokustannukset asukasta kohden ovat Jalasjärvellä (2 818 euroa), Kökarissa (2 169 euroa) ja Kauniaisissa (1 984 euroa). Pienimmät kustannukset olivat Marttilassa (446 euroa/asukas), Karjalohjalla (476 euroa/asukas) ja Oripäässä (486 euroa/asukas).

Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset muodostuvat kokonaisuudesta, joka käsittää lasten päivähoidon, perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja muut kustannukset (esimerkiksi vanhusten ja vammaisten laitos- ja muut palvelut). Yleisellä tasolla voidaan todeta, että sosiaali- ja terveystoimen kustannusrakenteeseen vaikuttavat väestön ikäraken-

ne, sairastavuus ja palvelujen organisointitapa.

Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset vuonna 2009 olivat asukasta kohden 3 021 euroa (Kuva 2.19.). Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli 129 euroa. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten erot ovat huomattavat maan eri osissa. Keskimäärin korkeimmat asukaskohtaiset nettokustannukset ovat Pohjois-, Keski- ja Itä-Suomessa. Läntisellä rannikkovyöhykkeellä nettokustannukset ovat pääsääntöisesti matalammat. Kunnittain suurimmat sosiaali- ja terveystoimen palvelujen asukaskohtaiset nettokustannukset olivat Utsjoella (4 192 euroa/asukas), Laviassa (4 158 euroa/asukas) ja Sallassa (4 053 euroa/asukas). Huomattavasti alhaisemmat luvut olivat Pornaisissa (2 323 euroa/asukas), Kontiolahdella (2 433 euroa/asukas) ja Muuramessa (2 436 euroa/asukas).

Vuosikate kuvaa kunnan tulojen ja menojen

erotusta, joka jää käytettäväksi investointien rahoittamiseen. Vuosikatteiden kohdalla ei ole havaittavissa selkeää alueellista jakaumaa, vaan positiivisten ja negatiivisten katteiden kunnat ovat sijoittuneet eri puolille maata ilman säännönmukaisuutta. Vuosikate ei myöskään suoraan indikoi alueen yleistä kehittyneisyyttä, taloudellista tai sosiaalista tilaa. Vuonna 2010 keskimääräinen vuosikate kuntien talousarvioissa oli 179 euroa/asukas, mikä on lähes 120 euroa vähemmän kuin edellisellä vuonna. Positiivisin vuosikate on Eurajoella (1 204 euroa/asukas) ja negatiivisimmat Sottungassa (-684 euroa/asukas) ja Kökarissa (-461 euroa/asukas).

2.5. Teemana hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset ovat suuri haaste kunnille. Lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, taloudellisiin edellytyksiin ja tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta myös peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin.

Kuntarajat merkitsevät ihmisen arjessa yhä vähemmän. Työssäkäynti-, asunto- ja palvelumarkkina-alueet ovat laajentuneet. Strategisten voimavarojen eli työpaikkojen ja verotulojen kehitys riippuu entistä laajemman alueen kehityksestä. Kuntatalouden kehi-

tynäkymät, ikääntyminen, palvelukysynnän kasvu ja kunta-alan työvoiman väheneminen lisäävät kuntien yhteistyötä. Yhteistoiminta on, kuntaliitosten ohella, keskeinen keino turvata ja järjestää kuntien hyvinvointipalvelut. Yhteistoiminta-alueen tehtävät voi hoitaa joko kuntayhtymä tai yksi kunta eli isäntäkunta, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan yhteinen toimielin.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena on taata kaikille suomalaisille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä vaatii toimivaa ja eheää kuntarakennetta, palvelurakenteiden vahvistamista ja palvelujen järjestämistä nykyistä laajemmalla väestöpohjalla, kuntien välistä yhteistyötä sekä uusia toimintatapoja. PARAS-hankkeen edetessä kuntakentässä tapahtuu pääasiassa kahtalaisia muutoksia. Kuntia on liittynyt ja edelleen liittyy yhteen ja kuntaliitosten seurauksena syntyy maantieteellisesti ja väestöllisesti hyvinkin laajoja uusia kuntia. Tämän kehityksen seurauksena pienien kuntien määrä on vähentynyt ja keskimääräistä suurempien, useamman kymmenentuhannen asukkaan kuntien määrä on kasvanut. Toinen kehityssuunta on, että jäljelle jäävien alle 20 000 asukkaan kuntien keskinäinen ylikunnalliseksi organisaatioiksi järjestetty yhteistoiminta lisääntyy. Monin paikoin on tapahtunut sekä kuntaliitoksia että kuntien yhteistoiminnan lisääntymistä.

Taulukossa 2.1. kuvataan kuntien lukumäärän kehitystä sekä yhteistoiminta-alueiden käynnistymistä 2000-luvulla. Taulukosta havaitaan, että kuntien

Taulukko 2.1. Kuntien lukumäärän kehitys ja yhteistoiminta-alueiden käynnistyminen 2000-luvulla

Vuosi	Kuntien lukumäärä	Kaupungeja	Yt-alueiden käynnistymisvuodet
2010	342	108	9 yt-aluetta, 33 kuntaa
2009	348	108	27 yt-aluetta, 86 kuntaa
2008	415	113	4 yt-aluetta, 16 kuntaa
2007	416	113	ennen vuotta 2008 käynnistyneet, 8 yt-aluetta, 37 kuntaa
2006	431	114	
2005	432	114	
2004	444	113	
2003	446	111	
2002	448	111	
2001	448	109	
2000	452	109	

Taulukko 2.2. Valtion paikallishallinnon virastojen määrän muutos 2000-luvulla sekä eri palvelukanavien osuus kaikesta asioinnista

Virasto	2000-luvun alku	2009	Omat palvelupisteet %	Sähköinen asiointi %	Yhteis-palvelu %
Poliisilaitokset	90	24	80	10	10
TE-toimistot	200	74	90	9	1
Verotoimistot*	72	23 (30)	20	80	alle 1
Maistraatit	37	25	25	75	alle 1
Ulosottovirastot	69	22	5	95	0
Syyttäjänvirastot	77	15	10	90	0
Oikeusaputoimistot	68	51	80/50	20/50	0
Maanmittaustoimistot	13	12	40	60	alle 1
Yhteensä	626	253			

* Suluissa olevaan lukuun laskettu mukaan yritysverotoimistot. 1.9.2010 alkaen Verohallinto on yksi valtakunnallinen viranomaisen.

lukumäärä on alentunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana noin 450:stä alle 350:neen. Kaupunkikuntien lukumäärä on pysynyt lähes ennallaan. Ei voida sanoa, että kuntien lukumäärän väheneminen on aiheutunut pelkästään PARAS-hankkeesta, mutta oma vaikutuksensa lukumäärän kehitykseen sillä varmasti on ollut. Yt-alueiden käynnistymisvuosien huippu oli vuonna 2009, jolloin se koski 27 yt- aluetta ja 86 kuntaa.

Suomen aluehallinto on kokenut itsenäisyyden ajan suurimman muutoksen 1.1.2010 lukien. Aikaisempien lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, työsuojelupiirien ja tiepiirien tehtävät on koottu kahteen uuteen monialaiseen viranomaiseen, aluehallintovirastoihin (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Aluehallintovirastoja on kuusi, minkä lisäksi niille kuuluvia tehtäviä hoitaa Ahvenanmaalla Ahvenanmaan valtionvirasto. Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksia on 15.

Taulukosta 2.2. havaitaan, että valtion paikallishallinnon virastojen määrä on vähentynyt voimakkaasti muutosta 2000-luvulla. Tarkasteluaikana virastojen lukumäärä on laskenut yli 600:sta noin 250:een. Lukumäärän vähenemistä on tapahtunut kaikissa virastotyypeissä. Viranomaiset tarjoavat palveluitaan asiakkaille eri palvelukanavien kautta. Näitä kanavia ovat omat palvelupisteet, sähköinen asiointi ja yhteispalvelu. Taulukossa kuvataan karkealla tasolla eri palvelukanavien osuutta kaikesta asioinnista. Poliisi-

laitokset, TE-toimistot ja oikeusaputoimistot palvelevat asiointiin volyymillä mitattuna pääasiassa omien palvelupisteiden kautta, kun taas verotoimistot, maistraatit, ulosottovirastot, syyttäjänvirastot ja maanmittauslaitokset puolestaan sähköisenä asiointina. Yhteispalvelun osuus asiointiin kokonaisvolyyymistä on selvästi edellisiä pienempi.

Tällä hetkellä ja näkyvissä olevassa tulevaisuudessa ollaan tilanteessa, jossa kunta- ja hallintorakenteet ovat voimakkaiden muutospaineiden alla. Julkisen talouden kestävyysvaje on pitkän aikavälin haaste suomalaiselle hyvinvoinnille. Hyvinvointimallin turvaamiseksi muutosten on oltava radikaalimpia, nopeampia ja vaikuttavampia kuin aiemmin. Hyvinvointimallin tukemiseksi tarvitaan koko julkisen hallinnon yhteisiä muutostoimia, mikä tarkoittaa myös valtio- ja kuntasuhteen edelleen kehittämistä.

2.6. Vuoden 2010 arviointikohteet

Vuotta 2010 koskevassa arvioinnissa arviointikohteet ovat hallinnon toimivuus, turvallisuus (poliisitoimi ja pelastustoimi), hyvinvointi, osaaminen, kuluttajan asema ja liikenne. Hyvinvointikokonaisuuden arviointikohteen käsittely tapahtuu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen johdolla. Meneillään olevan arviointikierron teemana on hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta.

Hallinnon toimivuudessa käsitellään yhteispalvelujen kattavuutta ja turvallisuudessa ennalta ehkäi-

sevää toimintaa, nopean avun saantia, tutkintapalveluja, poliisipalvelujen saatavuutta ja väestönsuojelun palveluja.

Osaamisen kohdalla käsitellään opetustoimessa perusopetuksen alueellista saavutettavuutta ja toisen asteen koulutuksen alueellista saavutettavuutta. Nuorisotoimen kohteena on nuorisolain 8 §:n edellyttämä nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa ja kirjastotoimen kohteena maakuntakirjastotoimi osana kirjastotoimen kehittämistä. Liikuntatoimi arvioi käyttövuoropolitiikan vaikutuksia liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen.

Hyvinvoinnissa arviointikohteena on lastensuojelulain toteutuminen ja joukkoliikennepalvelujen kohdalla joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen (3.12.200). Kulluttajan asemassa arvioidaan talous- ja velkaneuvonnan saatavuutta, eläinlääkintähuollossa kunnallisten eläinlääkäripalvelujen saatavuutta ja elintarvikevalvonnassa valvonnan saatavuutta. Poikkihallinnollisena arviointikohteena on paikallinen turvallisuusyhteistyö.

Peruspalvelujen saatavuuden arviointi kattaa vain osan kansalaisia koskevista peruspalveluista. Jatkossa tulee edelleen tarkentaa arviointikohteiden merkitystä ja painoarvoa sekä tarkastella peruspalvelujen arviointia ja sen tuottamaa tietoa osana suurempaa, koko palvelutuotantoa koskevaa, seuranta- ja arviointikokonaisuutta. Peruspalvelujen saatavuuden arvioinnin tuottama lisäarvo tähän kokonaisuuteen on AVIen ja ELYjen alueellisessa asiantuntemuksessa, alueellisessa vertailtavuudessa sekä yhdenmukaisessa arviointilogiikassa.

Tietolähteet

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2009, 26/2010

Haasteista mahdollisuuksia, Tulevaisuuskatsaus 8.9.2010, Työ- ja elinkeinoministeriö

Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana, Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020, 40/2010, Valtiovarainministeriö

Kuntapolitiikan linja, 43/2010, Valtiovarainministeriö Kuopila, Antti, Yhteistoiminta-alueiden tilanne (päivitetty 20.8.2010), Kuntaliitto

Tilastokeskus

Tilastokeskus, AlueOnline –palvelu

Tulevaisuuskatsaus 2010, Terve ja hyvinvoiva Suomi 2020, Sosiaali- ja terveysministeriö

Valtiovarainministeriö, Kuntaosasto 24.1.2011, Karttaliite

www.kunnat.net



3.

ARVIONNIN KESKEISET TULOKSET

2. Arvioinnin keskeiset tulokset

Hallinnon toimivuus



Yhteispalvelun kattavuus

Yhteispalvelupisteiden lukumäärä on pysynyt viime vuosina suhteellisen muuttumattomana. Vuonna 2010 Suomessa oli 176 yhteispalvelupistettä. Niiden palvelutaso on keskimäärin kuitenkin parantunut, koska vakiopalvelutarjontaa on tullut yleisemmäksi. Tavoite on, että kaikki yhteispalvelun toimijat tarjoavat sopimusperusteisesti vähintään vakiopalveluja jokaisessa yhteispalvelupisteessä. Yleisimmin yhteispalvelussa on tarjolla kunnan, Kelan sekä poliisin palveluja. Yhteispalvelupisteissä asiakkaiden käyttöön tarkoitettujen asiakaspäätteiden määrä ei ole lisääntynyt toivotulle tasolle. Asiakaspäätteitä on 136 yhteispalvelupisteessä, eli 40 pisteessä niitä ei vielä ole. Tilanne on edellistä vuotta parempi, mutta tavoitteena ollut asiakaspäätteen käyttömahdollisuus joka pisteessä, on vielä saavuttamatta. Apudiaarin käyttö ei myöskään ole tavoitteiden mukaista kaikkien palveluntarjoajien osalta. Kelan apudiaarin käyttö on edellytys ko. palvelujen saamiseksi yhteispalvelupisteeseen. Muut toimijat käyttävät apudiaaria satunnaisesti ja kustannusten korvaus suoritetaan usein kuukausimaksuna.

Apudiaarin käytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä kehitetään, jotta se palvelisi paremmin yhteispalvelupisteitä ja niissä toimivia viranomaisia. Julkisten palvelujen saavutettavuus on keskimäärin hyvä. Enemmistö suomalaisista eli yli 90 % asuu enintään 20 kilometrin etäisyydellä Kelan, poliisin ja työ- ja

elinkeinohallinnon palveluista, verohallinnon ja maistraattien fyysisten palvelujen saavutettavuus on heikompi. Yhteispalvelupisteiden määrää tullaan lähivuosina lisäämään PARAS-hankkeen linjausten mukaisesti. Tämän edistämiseksi maakuntien liittojen tulee suositella kuntia järjestämään neuvottelut yhteispalvelupisteen perustamiseksi tai laajentamiseksi kuntaliitosten yhteydessä ja muissa kuntien palvelujen uudelleen organisoinneissa. Valtion palveluntuottajien tulee neuvotella yhteispalvelupisteen käytöstä palvelukanavana aina valtionhallinnon alueellisten yksiköiden uudelleen organisointien ja lopettamisten yhteydessä. Manner-Suomessa on 51 kuntaa, joissa ei ole Kelan, poliisin, työ- ja elinkeinohallinnon, verohallinnon tai maistraatin palvelupisteitä eikä yhteispalvelupistettä.

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. Paikallishallinnon ja palvelujen työryhmä asetettiin uudelleen ja sen tehtävänä on laatia toimintasuunnitelma, jolla yhteispalvelupisteiden määrää lähdetään lisäämään. Tavoitteena on, että jokaisessa kunnassa on yhteispalvelupiste, mikäli valtion palvelut eivät ole muutoin saatavilla.

Turvallisuus



Poliisi

Vuosi 2010 oli poliisin uuden hallintorakenteen ensimmäinen toimintavuosi. Vuonna 2009 toimintansa aloittivat uudet, selvästi aiempaa suuremmat poliisi-

silaitokset ja vuoden 2010 alussa toimintansa aloitti Poliisihallitus. Uusien toimintojen käynnistäminen, toimintakulttuurien luominen ja normaalitoiminnan ylläpitäminen olivat vuodelle leimaa antavia. Vuoden

2010 arvioinnin kantavana teemana onkin hallintorakenneuudistusten vaikutusten arviointi. Näin ollen vertailuvuotena käytetään vuotta 2008, joka oli viimeinen aiemman organisaatorakenteen vuosi.

Poliisitoimen arviointikohteina ovat ennalta ehkäisevä toiminta, nopean avun saanti, tutkinnan palvelutaso sekä poliisipalvelujen saavutettavuus.

Ennalta estävä toiminta on poliisin tärkeimpiä tehtäviä. Tämä korostuu esim. tuoreessa lähipoliisitoiminnan strategiassa vuodelta 2010. Paikallisessa poliisitoiminnassa tulee korostaa ennalta estävää toimintasisältöä selvästi suhteessa reaktiiviseen työhön. Perheväkivallan yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että siinä vaiheessa kun asia tulee poliisin tietoon, on pyrittävä myös poliisin keinoin ohjaamaan asiakasta tilannetta korjaavien palvelujen pariin.

Vuosien 2008 ja 2010 välillä oli perheväkivaltapausten määrässä kasvua 2,6 %. Perheväkivallan aiheuttamat tehtävät mitä ilmeisimmin lisääntyivät nimenomaan ilmoituskynnyksen laskun takia. Kansallisten uhritutkimusten mukaan parisuhdeväkivalta on lievässä laskussa. Samoin poliisin turvallisuustutkimusten mukaan perheväkivallan uhriksi joutuminen on harvinaistunut kuluneen vuosikymmenen jälkipuolella.

Poliisin hallintorakenneuudistus ei ole heikentänyt poliisin toimintavalmiutta poliisilaitostasolla arvioiden. Toimintavalmiusajat riippuvat merkittävästi poliisilaitoksen toimintaympäristöstä. Esimerkiksi Lapin poliisilaitoksen alueella huolimatta laajasta alueesta poliisin toimintavalmiusaika on selvästi parempi kuin koko maassa keskimäärin. Merkittävänä syynä tähän on asutuksen ja hälytystehtävien keskittyminen.

Rikosten tutkinta-aika on kyetty viime vuosina lyhentämään merkittävästi, mutta vuoteen 2008 verrattuna keskimääräinen tutkinta-aika jatkui yhdeksällä vuorokaudella. Keskimääräinen rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) tutkinta-aika oli 88 vuorokautta vuonna 2010.

Rikosten selvitysaste on kehittynyt erittäin myö-

teisesti. Poliisin hallintorakenneuudistuksen eräs keskeisistä tavoitteista oli esitutkintaprosessien yhtenäistäminen ja kehittäminen ja siinä näytetään onnistuneen.

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 ennakoon oletettavan kysynnän mukaan.

Poliisin palveluverkosto on erittäin kattava ja on toiminnallisesti juuri siellä, missä ihmiset muutoinkin hoitavat asiointinsa. Palvelujen fyysiseen saavutettavuuteen ei ole tarve tehdä muutoksia – sen sijaan sähköistä asiointia ja lupapalvelusalkun käyttöä tulee tehostaa.



Pelastustoimi

Pelastustoimen lakisääteisenä tehtävänä on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelu. Vuotta 2010 koskevassa peruspalvelujen arvioinnissa tarkastelun kohteena olivat onnettomuuksien ennaltaehkäisyn osalta palotarkastusten sekä valistus- ja neuvontatoiminnan toteutuminen, pelastustoiminnan osalta nopean avun kysyntä ja saatavuus sekä väestönsuojelun osalta väestönsuojapaikkojen riittävyys.

Onnettomuuksia ehkäisevien palvelujen tarjonnan alueellinen vaihtelu on suurta. Erityiskohteiden palotarkastukset suoritettiin täysimääräisesti neljällä pelastustoimen alueella, puolella alueista tarkastusmäärät vähenivät. Asuinrakennusten tarkastustavoitteesta toteutui ainoastaan puolet. Pelastustoimen järjestämien valistus- ja neuvontatilaisuuksien määrässä ei tapahtunut merkittävää muutosta. Valistustyön valtakunnallinen tulostavoite saavutettiin viidellä pelastustoimen alueella. Toteutustavat painottuvat yhä hyvin eri tavoin pelastustoimen alueesta riippuen.

Pelastustoimen onnettomuuksia ehkäisevä työn

perinteiset toimintamallit ovat uudistumassa. Toimenpiteillä kyetään kohdistamaan työtä tarkemmin uhkakuvien mukaisesti ja voidaan tavoitella sen vaikuttavuuden arviointia. Pelastustoimen palvelutason valvontaan tulee kiinnittää huomiota otettaessa käyttöön uusia onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä toimintatapoja. Väestön asema onnettomuuksia ennalta ehkäisevien palvelujen saajana tulee saattaa tasapuoliseksi asuinkunnasta riippumatta. Onnettomuuksien ehkäisytyötä kehitettäessä liittyen sisältöön, tilastointiin ja riskikohteen määrittelyyn on pelastustoimella tilaisuus kiinnittää huomiota työn laadulliseen arviointiin ja palvelujen vaikuttavuuden mittaamiseen.

Pelastustoimen hälytystehtävät lisääntyivät lähes koko maassa. Tehtävämäärä kasvoi kymmeneksellä ja on seurausta erityisesti erheellisten palohälytysten sekä vahingontorjunta- ja luonnononnettomuustehtävien määrän lisääntymisestä. Erheellisten hälytysten vähentämistä tavoittelevalla hankkeella ei ole saavutettu toivottuja tuloksia. Pelastustoimi tavoittaa onnettomuuskohteet keskimäärin riskialueiden edellyttämissä toimintavalmiusajoissa. Erot onnettomuuskohteen tavoittamiseen kuluva ajassa sekä onnettomuuskohteeseen saatavissa voimavaroissa vaihtelevat alueen ja vuorokaudenajan mukaan huomattavasti.

Onnettomuusuhkien määrittelyssä ja sen myötä palvelutason mitoitusperiaatteissa tulee huomioida myös tapahtuneista onnettomuuksista saatu tieto. Pelastustoiminta tulee suunnitella onnettomuuksia

ennalta ehkäisevien toimenpiteiden rinnalla, jotta onnettomuusuhkiin kyetään vastaamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioitaessa ja seurattaessa pelastustoimen toimintavalmiutta tulee tarkastella erityisesti onnettomuuspaikalle saatavia voimavaroja, valmiutta niiden johtamiseen sekä yksittäisten pelastusyksiköiden henkilövahvuuksia ja muuta toimintakykyä. Lisäksi tarkasteluun tulee ottaa aika, joka kuluu onnettomuuden tapahtumahetkestä pelastustoiminnan alkamiseen. Keskeistä on kehittää pelastustoimen tietojärjestelmiin ominaisuuksia, jotka tukevat palvelujen järjestämiseen liittyvän tiedon keräämistä ja vertailtavuutta. Pelastustoiminnan voimavarojen ylläpitämiseksi tulee kiinnittää huomiota sivutoimisen henkilöstön toimintaedellytysten tukemiseen.

Väestönsuojapaikkojen määrä suhteessa asukaslukuun vaihtelee pelastustoimen alueittain tarkasteltuna huomattavasti. Vaihtelu on seurausta ennen kaikkea eroista rakennuskannassa sekä suojelukuntien määrässä. Luotettavaa ajantasaista tietoa väestönsuojapaikkojen määrästä ei ole käytettävissä, sillä suuri osa pelastuslaitoksista ei ole pitänyt yllä niitä koskevaa tietoa PRONTO-järjestelmässä. Tarkasteluun ja arvioitavaksi tulee ottaa se, onko väestönsuojien sijaintia, niiden kuntoa ja erityisesti käytettävissä olevia suojapaikkoja koskeva tieto olemassa riittävällä tarkkuudella, ajantasaisena ja kootusti saatavissa. Tässä yhteydessä tulee arvioida onko yksittäisten pelastuslaitosten ylläpitämä tietokanta riittävän luotettava väestönsuojatietojen osalta.

Osaaminen



Opetustoimi

Perusopetuksen alueellinen saatavuus:

Perusopetuksen alueellista saatavuutta on arvioitu yhtäjaksoisesti vuoden 2004 peruspalvelujen arvioinnista alkaen. Ensimmäisen kerran se oli arviointikohteenä vuonna 2002. Saatavuutta on arvioitu maantieteellisenä saavutettavuutena. Tämän lisäksi arviointiin on sisällytetty kuljetusta tarvitsevien esi- ja

perusopetuksen oppilaiden koulumatka-aikojen seuranta vuodesta 2006 alkaen.

Perusopetuksen kouluverkon harventuminen jatkui koko maassa. Koulujen määrä on vähentynyt vuosittain ja erityisesti pieniä kouluja on lakkautettu ja yhdistetty. Tästä huolimatta perusopetuksen alueellinen saavutettavuus pysyi koko seuranta-ajan lähes sama-

na valtakunnan tasolla tarkasteltuna ja oli keskimäärin edelleen varsin hyvä. Eteläisen ja läntisen Suomen väkirikkaiden ja tiiviisti asuttujen kuntien painoarvo näkyi valtakunnan tason varsin korkeassa saavutettavuudessa. Maan eri osissa asuvat perusopetuksen oppilaat eivät ole saavutettavuudessa tasa-arvoisessa asemassa suurten kuntakohtaisten erojen vuoksi. Vähenevät oppilasmäärät erityisesti Itä-Suomen ja Lapin alueilla lisäävät entisestään eroja.

Kouluverkon harventuminen vaikutti melko vähän koulukuljetuksissa olevien oppilaiden määrään ja osuuteen kaikista oppilaista. Kuljetusten piirissä oli vajaa neljännes oppilaista, vaihdellen Etelä-Suomen alueen alle viidenneksestä Itä-Suomen noin kolmannekseen. Pisimmät koulumatkat olivat haja-asutusalueiden ja pinta-alaltaan laajojen kuntien oppilailla. Noin viidennessä oppilaista kuljetettiin alle viiden kilometrin matkasta. Nuorimmista oppilaista kolmannes sai kuljetuksen alle viiden kilometrin koulumatkaan. Kuljetusoppilailla oli edelleen lakisääteiset maksimajat ylittäviä koulumatkoja. Eniten aikaylityksiä oli Lapissa, jossa osalla oppilaista kuljetusmatkat ovat huomattavan pitkiä. Koulumatka-aikojen ylitysten yleisimpiä syitä olivat vaikeat kuljetusolosuhteet, aikataulut, kuljetusjärjestelyistä johtuva odotusaika ja kuljetusreitin pituus.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus vaikutti vain vähän perusopetuksen kouluverkkoon.

Tosin uudistushanke saattoi nopeuttaa tai olla liikkeellepaneva sysäys kouluverkon ja opetustoimen palvelurakenteen tarkastelulle, mutta todennäköisesti kouluverkkoa koskevat muutokset olisi joka tapauksessa toteutettu. Toteutetut ja suunnitellut kuntien yhdistymiset vaikuttavat osaltaan opetuspalvelujen järjestämiseen. Yhteistyö kuntien välillä lisääntyi esimerkiksi oppilashuollon palvelujen järjestämisessä tai erilaisten toimintatapojen yhtenäistämisenä.

Kuntaliitosten ja kuntarakenteiden uudistamisen vaikutukset perusopetuksen saavutettavuuteen näkyvät vasta muutaman vuoden viiveellä. Muutoksiin sopeutuminen edellyttää kunnilta suunnitelmallisuutta ja ennakkoluulotonta uusien toimintatapojen etsimistä ja tarvittaessa kuntarajat ylittävää yhteistyötä. On

huolehdittava perusopetuspalvelujen järjestämisestä niin, että kunnan eri osissa asuvien oppilaiden tasapuoliset mahdollisuudet perusopetukseen lähipalveluna säilyvät. Laadukkaiden perusopetuspalvelujen turvaamiseen tarvitaan myös innovatiivisia ratkaisumalleja, joita keskushallinnon tulee omilla toimenpiteillään tukea. Koulukuljetukset on järjestettävä siten, että perusopetuslaissa säädettyt enimmäisajat eivät ylitä ja oppilaiden hyvinvointi tulee huomioon otetuksi. Vaihtoehtoisesti oppilaille on tarjottava perusopetuslain edellyttämä maksuton majoitus ja täysihoito.

Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus: Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus oli neljännen kerran arviointikohteena eli ensimmäisen kerran arviointi tehtiin vuonna 2007. Arviointiasetelma on pysynyt joka vuosi lähestulkoon samanlaisena. Alueellista saavutettavuutta arvioitiin tarkastelemalla kuinka suurelle osalle alueen 16-vuotiaista oli tarjolla lukiokoulutusta sekä ammatillista koulutusta vähintään yhdellä ja vähintään kolmella koulutusalueella 10 kilometrin ja 30 kilometrin etäisyydellä nuoren asuinpaikasta.

Lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus oli melko hyvä lähes koko maassa ja viime vuosina tapahtuneet muutokset olivat melko vähäisiä. Edelliseen vuoteen verrattuna lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus parani jonkin verran Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen toimialueilla. Tämä kehitys ei kuitenkaan johtunut oppilaitosverkossa tapahtuneista parannuksista vaan 16-vuotiaiden lukumäärän sekä heidän asuinpaikkojen muutoksista. Lukiokoulutuksen saavutettavuutta voidaan vielä pitää hyvänä, mutta huolena on pienten kuntien lukioiden toimintamahdollisuuksien säilyminen kuntien palvelurakenteiden muutoksissa.

Ammatillisen koulutuksen alueellinen saavutettavuus oli selkeästi heikompaa kuin lukiokoulutuksen, mikä johtui lukioiden sijoittumisesta maantieteellisesti tasaisemmin kuin pääsääntöisesti suuremmissa keskuksissa sijaitsevat ammatilliset oppilaitokset. Tarkasteluvuosien aikana Manner-Suomessa ei kovin suuria muutoksia ammatillisen koulutuksen saavutettavuus-

nessa tapahtunut ja ne johtuivat lukioiden tapaan lähinnä muutoksista 16-vuotiaiden lukumäärissä sekä heidän asuinpaikoissaan. Alueelliset erot olivat sen sijaan suuret.

Nuorella katsottiin olevan hyvät ammatillisen koulutuksen valintamahdollisuudet, jos hänellä oli valittavana koulutusta vähintään kolmelta eri koulutusalueelta. Tällaisella tarkastelutavalla korostui Etelä-Suomen nuorten huomattavasti parempi valinnanvara kodin lähellä olevan koulutuksen suhteen kuin maan muiden osien nuorilla. Haja-asutusalueiden nuorilla oli heikot ammatillisen koulutuksen valintamahdollisuudet. Aikaisempiin vuosiin verrattuna lähes kaikilla alueilla saavutettavuus hieman parani.

Melkein joka kymmenes peruskoulun päättänyt jää ilman tutkintoon johtavaa toisen asteen koulutuspaikkaa ja myöhemmin koulutukseen pääsy on vielä hankalampaa. Välivuosi saattaa muodostua riskiksi. Työllistyminen ilman koulutusta on hyvin vaikeaa.

Seuraavien vajaan kymmenen vuoden aikana nuorten ikäluokat pienenevät melko jyrkästi, mutta vuoden 2020 jälkeen nuorten määrä alkaa jälleen kohota. Alueelliset erot ovat suuria ja koko maan alueella pitää varmistaa kattava toisen asteen koulutuksen oppilaitosverkosto. Hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutukset toisen asteen koulutusverkkoon olivat vielä varsin vähäiset, mutta kuntaliitokset näyttävät tuovan jonkin verran supistuksia laajentuneiden kuntien lukioverkkoon.



Nuorisotoimi

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. Kyselyyn vastanneista kunnista 70 prosentissa toimi vähintään yksi vaikuttajaryhmä ja hieman yli 90 prosentissa kuntia oli käytössä kuulemisjärjestelmä. Jokin aloitekanava oli puolestaan kunnista noin 80 prosentilla ja nuorisotalotoimikunta tai muu vastaava toimintatapa ainakin osassa kunnan nuorisotaloista 65 prosentissa vastanneista kunnista. Vastanneista

kunnista 40 prosentilla oli kaikki edellä mainitut järjestelmät.

Nuorten osallistuminen ja kuuleminen eivät ole vielä koko kunnan asia. Nuoret kokivat pääsääntöisesti 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 tuleekin luoda monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia eri ympäristöissä myös koulujen ja nuorisotalojen ulkopuolella. Koko kunnan 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 eri hallintokuntien henkilöstölle, luottamushenkilöille ja nuorille on lisättävä.

Kirjastotoimi



Maakuntakirjastotoimintaan saatava toimintamääräraha vaihtelee alueittain huomattavasti. Lisäksi toimintaan liittyviin hankkeisiin käytetään eri lähteistä saatavaa rahoitusta. Koska tarkkaa ohjeistusta toiminnasta ei ole, resursseja käytetään hyvin vaihtelevasti eri maakunnissa.

Maakuntakirjastojen tarjoamien palvelujen sisällöt

ja määrät vaihtelevat alueittain hyvin paljon. Myös palvelujen käytön määrä vaihtelee, mikä johtuu muun muassa rinnakkaisten palvelujen lisääntymisestä. 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.



Liikuntatoimi

Kuntien käyttövuoropolitiikka perustui virallisesti hyväksyttyihin kirjallisiin jakoperusteisiin joka toisessa kaupunkimaisessa kunnassa. Virallisesti hyväksyttyjä kirjallisia jakoperusteita oli koko maassa ainoastaan 39 %. 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. Eniten ongelmia oli kaupunkimaisissa kunnissa.

Kuntiin laaditaan virallisesti hyväksytty 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 toteutusta seurataan kunnissa pitkäjänteisesti ja tarvittaessa tehdään jakoperusteisiin muutoksia asetettujen tavoitteiden suunnassa.

Hyvinvointi



Lastensuojelulain toimeenpanon toteutuminen

Lastensuojeluilmoitusten tekijät ovat yleensä viranomaisia. Suurin yksittäinen ilmoitusten tekijätaho on poliisi ja toiseksi eniten ilmoituksia tulee terveydenhuollon viranomaisilta. Yksityisistä ihmisistä lasten huoltajat ja läheiset hakevat useimmin apua lapselle lastensuojeluilmoituksen avulla. Kuntien arvioin mukaan ilmoitusten määrät ovat edelleen kasvussa.

Lastensuojeluilmoituksia seuraavia toimenpiteitä ei psystytä nykyisen tietopohjan perusteella luotettavasti selvittämään.

Käytetyn aineiston perusteella näyttäisi siltä, että lastensuojelulain asettamien määräaikojen toteutuminen

on jonkin verran parantunut viime vuoden aikana.

Arvioinnin keskittyminen määräaikojen toteutumisen seurantaan saattaa myös tuottaa epäsuotuisia vaikutuksia. Viitteitä tästä on havaittavissa niiden kuntien osalta, jotka ovat pääsääntöisesti alkaneet rajoittaa selvityksen laajuutta. Riskinä on, että lapsen ja perheen avun tarpeet jäävät huomaamatta ja lapsi ilman apua.

Kuntien välillä on suuria eroja sen suhteen, miten ne pystyvät käsittelemään niille tehtäviä lastensuojeluilmoituksia ja tekemään lastensuojelutarpeen selvityksiä. Suuremmista kaupunkikunnista vain harvat selviytyvät kaikista selvitysprosesseista lain asettaman aikarajan puitteissa. Maaseutumaisissa kunnissa tilanne on parempi.

Lastensuojelun toiminnan seuranta ja arviointi edellyttää pitkäjänteistä tiedonkeruuta, joka ottaa huomioon toiminnan monimuotoisuuden ja käytäntöjen kirjavuuden. Toteutetaan systemaattinen seuranta erillisselvitysten sarjana.

Tehostetaan lastensuojelun ohjausta ja tukea kaikilla tasoilla niin, että toimintalinjat ja raportoinnin käytännöt olisivat yhdenmukaisempia ja selkeämpiä.

Liikennepalvelut



Joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen

Liikennepalvelujen arviointikohteena olivat joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen. Uusi joukkoliikennelaki astui voimaan 3.12.2009, minkä seurauksena maamme joukkoliikenteen toimintaympäristössä tapahtui suuria muutoksia. Joukkoliikennelain säätämisen taustalla oli mm. EY:n palvelusopimusasetus (PSA), jonka seurauksena kansallinen lainsäädäntö oli uudistettava PSA:n mukaiseksi. Arviointikysymykset koskivat joukkoliikenteen vuorotarjonnan muutoksia vuoden 2010 aikana sekä joukkoliikenteen peruspalvelutason toteutumista.

Joukkoliikenteen vuorotarjonta muuttui jonkin verran vuoden 2010 aikana. Siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaisia vuoroja päättyi runsaasti, mutta ELY-keskukset eivät juuri voineet ostaa tilalle korvaavaa liikennettä. Ostotarpeita oli selvästi käytettävissä olevia määrärahoja enemmän, mutta edes kaikkea välttämätöntä peruspalvelutason mukaista liikennettä ei voitu ostaa. Kunnat joutuivat hankkimaan osan

päättäneitä vuoroja korvaavasta liikenteestä. Jonkin verran korvaavaa liikennettä syntyi myös ilman ELY-keskuksille aiheutuneita kustannuksia yksinoikeusliikennöintisopimusten solmimisen myötä. Vuorojen päättymisen ei kuitenkaan johtunut joukkoliikennelain voimaan astumisesta, sillä siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaisen liikenteen kanssa kilpailevaa liikennetarjontaa ei juuri syntynyt.

Joukkoliikenteen peruspalvelutaso toteutuu runsaan liikennetarjonnan alueilla itsekannattavalla liikenteellä. Monin paikoin peruspalvelutason toteuttaminen edellyttää kuitenkin ostoliikenteen hankkimista. Joukkoliikennemäärärahojen vähenemisen sekä joukkoliikenteen kustannusnousun seurauksena ostettavan liikenteen määrä vähenee. Ellei peruspalvelutason kannalta kriittisiä vuoroja voida ostaa, joukkoliikenteen peruspalvelutaso heikkenee sekä matkaketjut keskustaupunkien ja kuntien välillä katkeavat. Peruspalvelutason turvaaminen edellyttää ostoliikenteeseen käytettävissä olevien määrärahojen lisäämistä.

Kuluttajan asema



Talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen saatavuus oli maassa lähes valtion talousarviossa asetetun tavoitteen mukaista, paitsi Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella, jossa joka toisessa yksikössä 60 päivän tavoitteellinen jonotusaika ylittyi. Sen sijaan neuvontayksiköiden ajanvarusjärjestelmät kaikissa yksiköissä kunnossa. Väestöpohja yhtä henkilötyö-

vuotta kohden vaihteli suuresti, aina 13 700 asukkaasta 64 300 asukkaaseen.

Neuvonta-alueet ovat erilaisia paitsi väestöpohjansa myös toimintaympäristönsä, asiakasmääränsä, neu-

vontayksiköiden koon ja henkilöstörakenteen sekä toimintatapojensa suhteen. Näillä tekijöillä on vaikutuksensa palvelun tasoon. Palvelujen saatavuuden yhdenmukaisuuden ja asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi on suositeltava pyrkiä maakuntatasoihin neuvonta-alueisiin, joilla on yksi päätoimipaikka ja tarpeellinen määrä sivu- ja päivystyspisteitä. Henkilöstön tulee olla määrältään riittävä ja asiantuntemukseltaan monipuolinen.

Aluellinen uudelleen organisoituminen edellyttää kuitenkin valtion korvauksen lisäämistä. Vuonna 2009 valtionkorvaus kattoi Manner-Suomen talous- ja velkaneuvontakuluista keskimäärin 73 %. Valtion rahoituksen riittämättömyys ja epävakaisuus ovat olleet suuria ongelmia erityisesti etelä- ja pohjoisosissa maata koko kuluneen vuosikymmenen ajan. Jos vapaaehtoisen kuntarahoituksen osuus vähenee, palvelujen tarjonta väistämättä heikkenee. Työsuhteesta tulee katkonaisia, työntekijöiden osaamistaso kirjavoituu, palvelujen määrä- ja tasoerot kasvavat ja toiminnan kehittäminen vähenee. Toiminta tarvitsee ehdottomasti lisärahoitusta, mutta myös rahanjakokriteerien tarkentamista koko maan tasolla. Kuluttajaviraston tulisi selvittää ja otta käyttöön neuvontatarvetta täsmällisemmin kuvaavat indikaattorit.

Eläinlääkintähuolto

Lampaiden ja vuohien tarttuvien tautien TSE- ja maedi-visna -terveysvalvontaohjelmien toteutuminen ei saavuttanut tavoitteita. Kunnan vastuulla olleiden ilmoituksenvaraisten eläinsuojeluvalvontakohteiden tarkastuksessa ja ongelmakohteiden valvonnan loppuun saattamisessa 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 kuluttajille kautta maan. Suunniteltu elintarvikevalvonta jää toteutumatta joka toisessa valvontayksikössä. Suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuuden hyvään palvelutasoon päästään vain kuudessa (5 %) ja suunnitelmallisia elintarvikehuoneistotarkastuksia koskien 15 (13 %) valvontayksikössä.

Suunnitelmallinen elintarvikevalvonta ei toteudu vielä täydessä laajuudessaan eikä täysin riskiperusteisena. Henkilövoimavarojen puute on paikoin vaikuttanut yksiköiden suunnitelmallisten tarkastusten määrään. Tästä sekä tiedonkeruun epätarkkuudesta johtuen suunnitelmallisten tarkastusten toteutuminen on todellisuudessa heikompaa kuin nyt saatujen tulosten perusteella näyttää. Toisaalta osa lakisääteisesti suunnitelmallisen valvonnan piiriin kuuluvista tarkastuksista tehdään vielä ei-suunnitelmallisina.

Elintarvikevalvontayksiköiden työaikaa ovat vieneet yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ja toiminnan käynnistäminen sekä muut elintarvikevalvonnan tehtävät kuten valvonnan tietojärjestelmähankkeet. Tarkastuksiin on ollut käytettävissä vain kolmannes työajasta, mikä 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 valvontavelvoitteet hoidetaan ja tilanne korjataan. Voimavarojen käyttöä on tehostettava lisäämällä valvontahenkilöstön erikoistumista.

Aluehallintovirastojen on kiinnitettävä edelleen huomiota suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan

riskiperusteisuuteen, laajuuteen ja toteutumiseen auditoidessaan kuntien elintarvikevalvonnan vaatimustenmukaisuutta ja arvioidessaan kuntien elintarvikevalvontasuunnitelmia ja niiden toteutumista. Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran tulee kehittää valvontasuunnitelmien toteutumisen tiedonkeruuta niin, että tiedot saadaan yhteneväisesti.

Poikkihallinnollinen arviointikohde



Paikallinen turvallisuusyhteistyö

Paikallinen turvallisuussuunnittelu on keskeinen sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon väline. Paitsi kansallisen ohjelman tavoitteita, turvallisuussuunnittelulla toteutetaan myös paikallisesti keskeisiksi koettuja turvallisuustarpeita. Paikallisen turvallisuusyhteistyön arvioinnissa käytetyt tiedot perustuvat paikallisen turvallisuusyhteistyön alueille suunnattuun kyselyyn saatuihin vastauksiin. Tammi-kuussa 2011 tehtyyn kyselyyn vastasi 117 kuntaa tai usean kunnan muodostamaa paikallisen turvallisuusyhteistyön aluetta. Tarkastelussa oli turvallisuussuunnittelun eteneminen, kattavuus ja painottuminen.

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





4.

TIEDON HANKINTA JA ARVIOINTIMENETELMÄT

4. Tiedonhankinta ja arviointimenetelmät

Sisäasianministeriö asetti 20.11.2006 työryhmän, jonka tehtävänä oli suunnitella lääninhallitusten peruspalvelujen arviointikohteiden kehittämistä. Työryhmän toimikausi oli 20.11.2006–31.5.2007. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset muun muassa lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnin sisällöllisestä kehittämisestä laajemmiksi kokonaisuuksiksi sekä lääninhallitusten peruspalvelujen arviointisuunnitelmaksi vuosille 2007–2011.

Vuoden 2010 alusta lukien peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi siirtyi aluehallintovirastojen (AVIt) tehtäväksi. Samaan aikaan perustetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELYt) osallistuvat aluehallintovirastojen apuna liikenteen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointiin.

Sisäministeriön asettaman työryhmän määrittelemät arviointikohteet olivat seuraavat:

- Hallinnon toimivuus
- Turvallisuus
- Osaaminen
- Hyvinvointi
- Kuluttajan asema
- Liikennepalvelut

Työryhmä ehdotti peruspalvelujen arvioinnille vuosittain vaihtuvia teemoja, joiden kautta pyritään syventämään kulloisenkin arviointivuoden arviointikohteiden käsittelyä. Vuotta 2010 koskevan arvioinnin teemana on hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta.

Peruspalvelujen saatavuuden arvioinnissa on aiempien vuosien tapaan hyödynnetty monipuolisesti olemassa olevia tietolähteitä ja tietokantoja, joita ylläpitävät mm. Tilastokeskus, Stakes, VRK, Opetusministeriö, valtakunnalliset organisaatiot ja tutkimuslaitokset. Arvioinnissa on käytetty valtaosin vuotta 2010 koskevaa tilasto- ja muuta materiaalia. Väestöruutuaineisto on vuodelta 2009 (31.12.2009 tilanne). Se,

että valtakunnallinen arviointiraportti laaditaan ennen alueellisia raportteja, saattaa joissakin tapauksissa vaikuttaa tilastotietojen tuoreuteen.

Edellä mainittujen lähteiden lisäksi AVIt sekä eri viranomaiset ylläpitävät omia hallinnonalojaan koskevia tilastoja. Tarpeen mukaan arvioinnin toteuttamiseksi on suoritettu myös omia sähköisiä kyselyjä. Näitä kunnille suunnattuja kyselyjä on käytetty vain siinä tapauksessa, ettei analyysin kannalta oleellista tietoa ole ollut muuten saatavissa. Arviointiin osallistuvien tahojen oma asiantuntemus, kunta- ja työkokoukset sekä tarkastusmatkat ovat arvokas arviointia palveleva tietovaranto. Yhtenä tietolähteenä on käytetty myös organisaatioiden omia www-sivuja sekä kirjallisia lähteitä.

Arviointi on painottunut aineistollisista seikoista johtuen selkeästi määrälliseen arviointiin. Arviointimenetelmänä on käytetty suoria jakaumia ja niistä laskettuja prosenttiosuuksia. Arviointikohteissa, jotka ovat säilyneet samansisältöisinä useampia vuosia, on suoritettu aikasarja-analyysia vallitsevien kehityssuuntien todentamiseksi. Saavutettavuusanalyysit ovat osoittautuneet käyttökelpoiseksi työkaluksi palvelujen kysyntää ja tarjontaa selvittäessä.

Palvelutarjontaa ja –rakennetta tarkasteltaessa on otettu huomioon palvelujen alueellinen ja paikallinen kysyntä. Tulevina vuosina tulee yhä enenevässä määrin päästä palvelujen kysynnän ja tarjonnan paikkatietopohjaiseen tarkasteluun, koska kuntien yhdistyessä kuntien keskiarvotiedolla on aiempaa vähemmän informaatioarvoa. Paikkatietopohjaisen tarkastelun kehittäminen edellyttää palvelujen tarjontaan liittyvien ominaisuustietojen monipuolistumista nykyisestä. Koordinaatti- tai kilometriruutupohjainen tieto ei ole sidoksissa hallinnollisiin rajoihin tai niiden muuttumiseen, mikä mahdollistaa arvioitavien asioiden tarkastelun itse ilmiön eikä hallinnonrajojen näkökulmasta.

Tulevina vuosina tilastotiedon sekä erilaisten

aineistojen hyödyntämiseen vaikuttavat keskushallinnon tavoitteet olemassa olevan tiedon tehokkaammas- ta hyödyntämisestä sekä Inspire-direktiivin mukanaan muutokset tiedon julkisuudessa ja hinnoittelussa. Peruspalvelujen arvioinnissa kartta-analyysit ovat keskeinen arviointimenetelmä. Ne ovat osoittaneet käytökelpoisuutensa yhteiskunnan kehityssuuntien sekä arviointitulosten esittämistapana.

Patio -tietojärjestelmä tukee peruspalvelujen saatavuuden arvioinnissa muodostuvan tiedon tehokkaampaa hallintaa, käyttöä sekä kartografisen esittämisen kehittämistä. Se tarjoaa myös välineen laajentaa peruspalvelujen arvioinnin tulosten hyödynnettävyyttä esimerkiksi AVIen ja ELYjen kannalta keskeisistä aihealueista laadittavien tilannekuvien avulla. Lisäksi sitä voidaan hyödyntää valtion

aluehallintoa palvelevana tiedonvälityskanavana. Arviointikierroksen tulokset tallennetaan pääasiassa tilannekuvina Patioon. Järjestelmän sisällöllisen kehittämisen päävastuu on Pohjois-Suomen AVIlla.

Vuotta 2010 koskevalla arviointikierroksella korostetaan tekstin tiiviyyttä, analyysien pohjalta laadittujen johtopäätösten terävöittämistä sekä johtopäätösten pohjalta tehtävien toimenpide-ehdotusten selkeyttä. Painotuksella pyritään selkeästi lisäämään raportin käyttökelpoisuutta käyttäjien kannalta.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston johtoryhmän ja arviointiryhmän yhteiskokouskäytäntö on osoittautunut toimivaksi ja on edistänyt eri osastojen välistä tiedonkulkua arvioinnin tuloksiin liittyen sekä tuonut osaltaan uutta näkökulmaa analyysiin.





5.

HALLINNON TOIMIVUUS

5. Hallinnon toimivuus

5.1. Valtion alue- ja paikallishallinnon palvelutavoitteet

Palvelutason toteutumisesta valtion alue- ja paikallishallinnossa laaditaan erillinen toteumaraportti.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Palvelutavoitteiden toteutuminen	Toteutuuko palvelutaso valtion paikallishallinnossa?	Kullekin hallinnonalalle asetetut mittarit	Kullekin hallinnonalalle asetetut palvelutavoitteet
	Työhallinto		
	Verohallinto		
	Ulosotto		
	Syyttäjä		
	Maistraatti		
	Pelastustoimi		
	Rajavartiolaitos		
	Kihlakunnan poliisilaitos		

Palvelutavoitteiden toteutuminen	Toteutuuko palvelutaso valtion aluehallinnossa?	Kullekin hallinnonalalle asetetut mittarit	Kullekin hallinnonalalle asetetut palvelutavoitteet
	TE-keskus		
	Alueellinen ympäristökeskus		
	Ympäristölupavirasto		
	Työsuojelupiiri		
	Lääninhallitus		

Johdanto

Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on lisätä julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta. Sisäasiainministeriö on tämän tavoitteen mukaisesti yhdessä muiden viranomaisten kanssa valmistellut paikallisten ja alueellisten palvelujen yhteisen strategian julkisten asiakaspalvelujen turvaamiseksi 2005–2010. Strategian sisältävä valtioneuvoston periaatepäätös on hyväksytty 4.5.2005. Eduskunnalle 7.4.2005 antamassaan selonteossa keskus-, alue- ja paikallishal-

linnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista hallitus edellytti, että ministeriöt ja lääninhallitukset asettavat alaiselleen alue- ja paikallishallinnolle konkreettiset, mitattavat valtion palvelujen saatavuutta koskevat tavoitteet vuodesta 2006 alkaen.

Asiakkaan näkökulmasta palvelutavoite on viranomaisen lupaus esimerkiksi käsittelyajan enimmäispituudesta tai odotusajasta palveluun. Asiakkaat voivat seurata palvelujen järjestämistä tavoitteiden mukaisesti ja myös palautteellaan reagoida mahdol-

lisiin puutteisiin. Myös tiedotusvälineet seuraavat tavoitteiden toteutumista, mikä asettaa viranomaiselle julkisuudesta johtuvan paineen tavoitteen saavuttamiseen.

Palvelutavoite ei muodosta asiakkaalle subjektiivista oikeutta vaatia palvelua tavoitteen mukaisena. Mahdollisiin puutteisiin ei myöskään ole mahdollista hakea oikeusteitse tai kantelun kautta korjausta.

Hallinnon näkökulmasta ohjaavan viranomaisen asettama palvelutavoite on palvelua tarjoavaa virastoa sitova. Palvelutavoitteet kytketään osaksi viranomaisten normaalia ohjausprosessia, ja niistä sovitaan kunkin viraston kanssa tulossopimuksissa. Jos asetettuja tavoitteita ei saavuteta, asia käsitellään tulosneuvotteluissa ja sovitaan korjaavista toimenpiteistä seuraavaa vuotta varten. Korjaavia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi muutokset viraston sisäisissä voimavarojen kohdennuksissa, toimintatapojen kehittäminen ja palvelujen tuottamistapojen monipuolistaminen.

Tavoitteiden saavuttamista arvioitaessa on samanaikaisesti arvioitava myös tavoitteiden realistisuutta. Väärin tai ylioptimistisesti asetetusta tavoitteesta vastaa ohjaava viranomainen, jonka on tarkistettava tavoitteita ja huolehdittava tarvittavien voimavarojen osoittamisesta. Tietopohjan parantumisesta ja syy-seuraussuhteiden täsmentyessä palvelutavoitteet ovat osana kehysuunnittelua ja menokehystä päättämistä.

Ministeriöt ja aluehallintovirastot asettavat alueelliset palvelutavoitteet alaiselleen alue- ja paikallishallinnolle. Tavoitetasot ovat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta samat koko maassa. Niiden toteutumista arvioidaan ministeriöiden ja alaisen hallinnon välisissä tulosneuvotteluissa. Palvelutavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan vuosittain aluehallintovirastojen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnin yhteydessä.



Toteutuuko palvelutaso valtion alue- ja paikallishallinnossa?

Palvelutason toteutumisesta valtion alue- ja paikallishallinnossa laaditaan erillinen toteumaraportti.

Arviointiryhmä

Neuvotteleva virkamies, OTK Eeva Puttonen,
puhelin 09 160 322 41, eeva.puttonen@vm.fi
Kehittämisspäälikkö, FM Olli Aulaskari,
puhelin 040 523 4840, olli.aulaskari@avi.fi

Tietolähteet

Valtion alue- ja paikallishallinnolta kootut tiedot

5.2. Yhteispalvelu

Johtopäätökset

Suomessa on 176 yhteispalvelupistettä vuoden 2010 lopussa. Määrä on lähes sama kuin edellisellä vuonna. Vuoden 2011 alussa Manner-Suomessa on 320 kuntaa, joista 141:ssä on yhteispalvelupiste.

Kuntien ja Kelan palvelutarjonta yhteispalvelupisteissä on lähes ennallaan, muiden valtion palveluntuottajien palveluja on tarjolla yhteispalvelupisteissä harvemmin kuin aikaisemmin. Suoraa vertailua vaikeuttaa se, että vuonna 2010 tehdyn yhteispalvelun tietokannan päivittämisen seurauksena tilastoista on poistunut parikymmentä lopettanutta tai sellaista pistettä, jotka eivät täytä lainsäädännön asettamia kriteerejä. Vakiopalveluvalikoimaa tarjotaan yhteispalvelupisteissä aikaisempaa useammin.

Vakiopalveluvalikoiman tarjonta yhteispalvelupisteissä on kasvanut, mutta tavoitetasoa ei ole vielä saavutettu. Siihen pääsemiseksi olisi yhteispalvelussa aina tarjottava vähintään toimijan vakiopalveluvalikoima. Yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimissa on nykyisellään paljon vaihtelua eri pisteiden välillä.

Yhteispalvelupisteissä ei ole asiakkaiden käyttöön tarkoitettuja asiakaspäätteitä täysin kattavasti. Asiakaspäätteitä on 136 yhteispalvelupisteessä, 40 pisteestä puuttuu edelleen asiakaspääte.

Julkisten palvelujen saavutettavuus on keskimäärin hyvä. 97 % Suomen asukkaista asuu enintään 20 kilometrin etäisyydellä Kelan palveluista. TE-toimistojen ja poliisin lupapalvelujen osalta vastaava luku on noin 93 %, verohallinnon osalta 87,5 % ja maistraattien osalta 79 %.

Apudiaaria ei käytetä yhteispalvelupisteissä toivotussa laajuudessa. Kustannusten jako tehdään pääsääntöisesti kuukausimaksuna, ei palvelusuo-ritteiden mukaan.

Toimenpide-ehdotukset

Valtiovarainministeriön johdolla laaditaan toimintasuunnitelma yhteispalvelun saamiseksi kuntiin, joissa ei ole valtion palveluja muuten saatavilla. Ministeriöt, valtion viranomaiset, maakunnan liitot ja kunnat huolehtivat yhteistyössä toimintasuunnitelman toimeenpanosta.

Maakuntien liittojen tulee suosittaa kuntia järjestämään neuvottelut yhteispalvelupisteen perustamiseksi tai laajentamiseksi kuntaliitosten yhteydessä ja muissa kuntien palvelujen uudelleen organisoinneissa. Valtion palveluntuottajien tulee neuvotella yhteispalvelupisteen käytöstä palvelukanavana aina valtionhallinnon alueellisten yksiköiden uudelleen organisointien ja lopettamisten yhteydessä.

Yhteispalvelun toimijat tarjoavat sopimusperusteisesti vähintään vakiopalveluja jokaisessa yhteispalvelupisteessä.

Jokaiseen yhteispalvelupisteeseen tulee hankkia vähintään yksi asiakaspääte varusteineen (tulostin, skanneri).

Apudiaarin käytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä kehitetään. Toimijoiden tulee edellyttää yhteispalvelupisteiltä apudiaarin käyttöä ja sopia käytöstä yhteispalvelusopimuksissa. Apudiaarin käytöllä parannetaan tiedonsaantia palvelutapahtumista ja kustannusten korvaamisen perusteista.

Etäpalvelujen tullessa yleiseen käyttöön, kaikki yhteispalvelupisteet varustetaan etäpalvelulaittein ja sopimus pohjaa laajennetaan niin, että jokaisessa yhteispalvelupisteessä ovat saatavana kaikki etäpalvelukanavassa tarjolla olevat palvelut.

Arviointiasetus

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Tarjonta			
Yhteis palvelupisteet	Kuinka monta yhteis palvelu-pistettä Suomessa on ja missä ne sijaitsevat?	Yhteis palvelupisteiden määrä ja sijainti aluehallintovirastojen toimialueilla	Kunnassa on yhteis palvelupiste tai paikallishallinnon keskeiset palvelut ovat muutoin saatavilla
Palveluvalikoima	Minkä hallinnonalojen palveluja yhteis palvelupisteet tarjoavat ja millä tavoin?	Yhteis palvelupisteiden toimijat Asiantuntijapalvelujen tarjonta: a) oma virkailija paikalla b) ajanvarauksella c) etäyhteys asiantuntijaan	
Palvelun taso	Miten keskeiset palveluntuottajat tarjoavat palveluja yhteis palvelupisteissä?	Palvelun taso a) täydet palvelut b) laajempi kuin vakiopalvelut c) vakiopalvelut d) vähemmän kuin vakiopalvelut	Yhteis palvelupisteessä on tarjolla vähintään vakiopalveluvalikoima
Asiakaspäättäjien määrä	Kuinka monta asiakaspäättäjää yhteis palvelupisteissä on?	Asiakaspäättäjien määrä yhteis palvelupisteissä	Jokaisessa yhteis palvelupisteessä on vähintään yksi asiakaspäättäjän varusteineen (tulostin ja skanneri)
Apudiarin käyttö	Kuinka moni yhteis palvelupiste käyttää apudiaria?	Apudiarin käyttö	Apudiaari on käytössä kaikissa yhteis palvelupisteissä
Palveluyhteistyö	Kuinka monessa yhteis palvelupisteessä tehdään muuta palveluyhteistyötä?	Lukumäärä	
Saavutettavuus			
Yhteis palvelupisteet Valtion paikallishallinnon keskeiset palvelut	Kuinka suuri osa väestöstä asuu 20 km:n säteellä Kelan palvelujen, poliisin lupapalvelujen, TE-toimistojen sekä verotoimistojen palvelupisteistä tai yhteis palvelupisteistä?	Enintään 20 km:n etäisyydellä Kelan palvelujen, poliisin lupapalvelujen, TE-toimistojen sekä verotoimistojen palvelupaikoista ja yhteis palvelupisteistä asuvien osuus väestöstä	20 km:n säteellä asuu vähintään yhtä suuri osa väestöstä kuin vuonna 2009

Johdanto

Yhteis palvelu perustuu lakiin julkisen hallinnon yhteis palvelusta (223/2007). Yhteis palvelussa julkisen hallinnon – kuntien, valtion ja Kansaneläkelaitoksen – avustavia asiakas palveluja tarjotaan samassa paikassa siten, että toinen viranomainen hoitaa ns. avustavia asiakas palvelutehtäviä toisen viranomaisen puolesta yhteis palvelusopimuksen nojalla. Useimmiten yhteis palvelun isäntänä toimii kunta. Yhteis palvelun tavoitteena on, että julkisen hallinnon yhteistyöllä turvataan monipuoliset ja laadukkaat julkiset hallintopalvelut lähietäisyydeltä kustannustehokkaasti mahdollisimman suurelle osalle väestöä. Yhteis palvelun toimijoita ovat kuntien lisäksi yleisimmin Kansaneläkelaitos, poliisi ja työ- ja elinkeinohallinto. Myös verohallinnon ja maistraatin palveluja tarjotaan yhteis palvelupisteissä.

Yhteis palvelun kanssa samassa tilassa voi toimia kumppaneina yrityksiä ja järjestöjä. Vuoden 2010 lopussa noin 15 %:ssa yhteis palvelupisteitä oli tarjolla myös muita kuin julkisia palveluja. Kuitenkin vain viranomaiset voivat toimia yhteis palvelun ylläpitäjinä eli yhteis palvelusopimuksen toimeksisaajina.

Viime vuosina yhteis palvelua on kehitetty voimakkaasti. Sisäasiainministeriön asettama yhteis palvelun tehostamishanke vuosina 2006-2007 tuotti yhteis palveluun toimintamallin, joka sisältää mm. vakiopalveluvalikoiman, kustannusten jaon periaatteet, sähköisen ajanvarausjärjestelmän sekä yhteis palveluhenkilöstön koulutuksen.

Uusi laki julkisen hallinnon yhteis palvelusta tuli voimaan vuonna 2007. Uudistuksessa määriteltiin ai-

kaisempaa täsmällisemmin yhteispalvelussa tarjottavat palvelut ja siihen osallistuvat tahot sekä säädettiin yhteispalvelun perustamiseen ja ylläpitämiseen liittyvistä menettelyistä.

Valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2008 yhteispalvelun laajentamishankkeen, joka päättyi toukokuussa 2010. Laajentamishanke teki useita ehdotuksia yhteispalvelun edistämiseksi ja kehittämiseksi. Ehdotukset koskevat etäpalvelun käyttöönottoa, paikallishallinnon ja –palveluiden yhteistyöryhmän tehtäviä, yhteispalvelupisteiden rekisteröintivelvollisuutta sekä niiden rahoitusta ja kustannusten korvaamisen perusteita. Osa ehdotuksista on jo toteutumassa ja osa suunnitteluvaiheessa. Etäpalvelun käyttöönottamiseksi on asetettu erillinen hanke.

Yhteispalvelupisteiden lukumäärä ennen vuotta 2007 ja sen jälkeen ei ole suoraan verrannollinen, koska uusien yhteispalvelupisteiden palveluvalikoima on aikaisempaa laajempi. Yhteispalvelun määritelmän tarkentamisen myötä muun muassa miehittämättömiä informaatiopisteitä ei ole voinut nimittää yhteispalvelupisteiksi.

Paikallishallinnon ja –palvelujen yhteistyöryhmä on asetettu kolmivuotiseksi toimikaudeksi, ja sen tehtäviin lukeutuu mm. yhteispalvelun ja sen kehittämisen koordinointi, raportointi ja seuranta sekä valtakunnallisten linjausten ja palvelustrategioiden yhteensovittaminen. Yhteispalvelusopimusten rekisteröintivelvollisuuden sisältävä lakimuutos tuli voimaan 1.2.2011.

Hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Kuntarakenteen muutokset

Vuosina 2007-2010 Suomessa toteutui 50 kuntaliitosta, joista useamman kuin kahden kunnan liitoksia oli lähes puolet. Kaiken kaikkiaan kyseisenä aikana kuntaliitoksiin osallistui 134 kuntaa. Eniten kuntaliitoksia tapahtui vuosina 2007 ja 2009.

Suurimpia yksittäisiä kuntaliitoksia olivat uuden Salon syntyminen kymmenestä kunnasta, uuden Kouvolan syntyminen kuudesta kunnasta ja viiden muun

kunnan liittyminen Hämeenlinnaan. Kuntarakenne on kehittynyt myös useiden peräkkäisten kuntaliitosten kautta esimerkiksi nykyisissä Sastamalassa, Loimaalla ja Pieksämäellä.

Kuntarakenteen muutoksen myötä Suomeen on syntynyt uusia maantieteellisesti laajoja useiden asuintaajamien kuntia. Kuntarakenteessa on silti edelleen runsaasti asukasmäärältään pieniä kuntia, jotka muodostavat yhteistoiminta-alueita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen parantamiseksi. Kuntien välinen yhteistoiminta palvelujen järjestämisessä on lisääntynyt myös muilla aloilla.

Kuntaliitoksissa syntyi vuosina 2007-2010 uusia vuoden 2010 lopussa toiminnassa olevia kuntia 46 ja näistä 23:ssä oli vuoden 2010 lopussa yhteensä 45 yhteispalvelupistettä. Liitoskunnista Länsi-Turunmaalla oli viisi yhteispalvelupistettä, Mikkeliissä ja Jyväskylässä oli neljä sekä Kouvolassa, Kokkolassa, Kauhavalla ja Jämsässä kolme yhteispalvelupistettä.

Kuntaliitosten kautta syntyneissä kunnissa yhteispalvelupisteet sijaitsivat usein vanhoissa kuntakeskuksissa. Laajojen kuntaliitosten yhteydessä näyttää syntyneen melko laajasti toimintatapa, jossa kunnan osien palvelujen saatavuutta turvataan yhteispalvelun avulla. Toimintatapa ei kuitenkaan läpäise koko liitoskuntien kenttää.

Valtion paikallishallinnon muutokset

Valtion paikallisviranomaisten toimialueet ovat viime vuosina laajentuneet. Syyttäjätöimessä muodostettiin 64 syyttäjäyksiköstä 15 syyttäjänvirastoa 1.4.2007 alkaen. Ulosotossa on muodostettu 51 ulosottopiiristä 22 ulosottovirastoa vuoden 2008 alusta. Maistraateissa on tapahtunut myös yhdistymisiä siten, että maistraattien määrä on vähentynyt 37 maistraatista 24 maistraattiin. Työvoimatoimistot muuttuivat vuoden 2009 alusta lukien työ- ja elinkeinotoimistoiksi. Itsenäisten toimistojen määrä on laskenut 1990-luvun yli 200:sta vuoden 2009 alun 74 toimistoon. Verohallinnossa paikallisten vero toimistojen määrä laski 2000-luvun kuluessa 72:sta 23:een, minkä jälkeen organisaatio on vielä 1.9.2010 muuttunut lopulta yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi, Verohallin-

Taulukko 5.1. Valtion paikallishallinnon virastojen määrän muutos 2000-luvulla

Viranomainen	2000-luvun alku	2009
Poliisilaitokset	90	24
TE-toimistot	200	74
Verotoimistot*	72	23 (30)
Maistraatit	37	25
Ulosottovirastot	69	22
Syyttäjänvirastot	77	15
Oikeusaputoimistot	68	51
Maanmittaustoimistot	13	12
Yhteensä	626	253

* Suluissa olevaan lukuun laskettu mukaan yritysveroimistot. 1.9.2010 alkaen. Verohallinto on yksi valtakunnallinen viranomais.

noksi. Merkittävä muutos on myös se, että vuoden 2009 alusta lukien paikallispoliisitoimintaa hoitaa 24 kihlakunnan poliisilaitosta entisten 90 kihlakunnan poliisilaitoksen sijasta. Taulukossa 5.1. näkyy valtion paikallishallinnon virastojen määrän muutos 2000-luvulla.

Yllä kuvattuun kehitykseen liittyy valtion paikallishallinnon virastojen merkittävä organisatorinen vahvistuminen; virastot ovat suurempia ja niillä on käytössään entistä paremmat osaamis- ja johtamisresurssit. Huomattava paikallishallintoon vaikuttava muutosvoima on lisäksi sähköisten palvelujen kehitys. Kun yhä useammat palvelut ovat saatavilla internetin kautta, vähenee kysyntä paikallisissa toimipisteissä ja samalla vähenee tarve toimijoiden omien erillisten palvelupisteiden ylläpitämiseksi.

Valtion paikallishallinnon päätehtävät liittyvät niiden toimialueiden asukkaiden ja yritysten palvelamiseen. Tämän vuoksi niiden kannalta merkittävimpiä ympäristömuutoksia ovat väestömuutokset ja yritystoiminnan muutokset. Näistä väestön määrän muutokset vaikuttavat suorimmin valtion paikallishallinnon viranomaisten työmääriin ja sitä kautta toiminnan edellytyksiin.

Paikallishallinnon viranomaisten henkilöstömäärä tulee tulevina vuosina vähenemään. Valtion tuotavuusohjelman tavoitteet on asetettu vuoteen 2015 asti ja siitä johtuvat vähennykset koskevat hallinnon-

aloilla myös paikallishallintoa. Koska vähennyksiä ei ole hallinnonaloittain jyvitetty hallinnontasolle vielä näin pitkällä aikavälillä, on muutoksen ennakointi kuitenkin vaikeaa.

Valtion aluehallinnon muutokset

Aluehallinnon muutokset vuoden 2010 alussa toivat muutoksia yhteispalvelukenttään. Alueellinen vastuu yhteispalvelun edistämisestä annettiin maakunnan liitoille ja aluehallintoviraston tehtäviksi tulivat valtion palveluntuottajien palveluyhteistyön tukeminen sekä yhteispalvelun seuranta, arviointi ja kehittäminen. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten palvelut ovat toistaiseksi olleet harvinaisia yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimassa. Yhteispalvelu on ollut pääsääntöisesti valtion paikallishallinnon palvelukanava.

Lähtöleveysuuden näkymät

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 pitää Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Rekisteriin merkitään yhteispalvelusopimusten osapuolet, yhteispalvelupisteen sijaintipaikka, sen palveluvalikoima ja sopimuksen voimassaoloaika sekä muut sopimusten seurannan edellyttämät tiedot. Lisäksi yhteispalvelusopimuksen toimeksisaajalla on velvollisuus ilmoittaa aluehallintovirastolle yhteispalvelusopimuksen tekemisestä, muuttamisesta ja päättymisestä. Lisäksi laissa säädetään valtiovarainministeriön yhteispalvelun kehittämistä ja yhteensovittamista koskevista johtamistehtävistä.

Valtioneuvoston kunta- ja palvelurakennemuutuksesta tekemän selonteon linjaus on, että yhteispalvelua kehitetään voimakkaasti siten, että vuoden 2011 loppuun mennessä jokaisessa kunnassa on yhteispalvelupiste, ellei palveluita muutoin ole saatavilla. Valtiovarainministeriön johdolla paikallishallinnon ja palveluiden yhteistyöryhmä laatii toimintasuunnitelman, jossa sovitaan niistä valtakunnallisista toimen-

piteistä ja kehittämislinjauksista, joiden avulla tavoitteeseen päästään. Valtiovarainministeriö on asettanut yhteistyöryhmän 12.1.2011 ja sen toimikausi kestää vuoden 2013 loppuun.

Monien julkisten palveluntarjoajien 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. Ennen kuin etäpalvelu levitetään kotien ja yritysten käyttöön, rakennetaan yhteispalvelupisteistä palvelupisteitä, joissa asiakkaat voivat käyttää etäpalvelua viranomaisten kanssa asioimiseen. Etäpalvelun käyttöönoton yhteydessä yhteispalvelupisteiden palveluvalikoima laajentuu asiantuntijapalveluihin ja yhteispalveluun osallisten viranomaisten määrä voi kasvaa. Etäpalvelu vaatii viranomaisten välistä yhteistoiminnallisuutta sekä eri hallinnonaloilta ja

viranomaisilta yhtenäisiä linjauksia ja toimintatapoja. Etäpalveluhanke on käynnistetty ja tavoitteena on päästä etäpalvelun laajaan käyttöönnottoon vuoden 2014 alkupuolella.

Yhteispalveluun liittyviä apuvälineitä kehitetään yhteispalvelukentän toimijoita paremmin palveleviksi. Tietokannalle ja sopimusrekisterille rakennetaan vuoden 2011 aikana yhteinen sähköinen toimintaympäristö. Apudiaarin kehittämistyö aloitetaan vuoden 2011 kuluessa. Yhteispalvelun internet-sivuston (www.yhteispalvelu.fi) kehittäminen liittyy osaksi laajempaa sähköisiä palveluja ja asianhallintaa tukevien järjestelmäratkaisujen kehittämishanketta eli valtiovarainministeriön asettamaa SPA-hanketta, jonka toimikausi kestää vuoden 2011 loppuun.

Työkalujen ja menetelmien kehittämisellä pyritään yhteispalvelun asiakaslähtöisyyden lisäämiseen lisäksi siihen, että yhteispalvelua koskeva tilastointi, seuranta ja arviointi toteutetaan mahdollisimman luotettavasti sekä vaivattomasti. Tulevaisuudessa valtiovarainministeriö, palveluntuottajat, aluehallintovirastot ja maakunnan liitot voivat tehdä yhteistyötä ja kehittää yhteispalvelua ajantasaisten tietojen pohjalta nykyaikaisia sähköisiä mahdollisuuksia toiminnassa hyödyntäen.



Kuinka monta yhteispalvelupistettä Suomessa on ja missä ne sijaitsevat?

Suomessa oli vuoden 2010 lopussa yhteensä 176 yhteispalvelupistettä.

5.2.1 Yhteispalvelupisteet Suomessa

Taulukosta 5.2. nähdään, miten yhteispalvelupisteiden määrä on kehittynyt vuosina 2008-2010. Kokonaismäärän muutos ei ole ollut suuri. Vuonna 2007 voimaan tulleen uuden yhteispalvelulain seurauksena on lisääntynyt sellaisten yhteispalvelupisteiden mää-

rä, jotka tarjoavat palvelujaan uudistetun lain mukaisesti. Erityisesti vuonna 2010 tehtyjen yhteispalvelun tietokannan päivittämis- ja uudistamistoimenpiteiden seurauksena on yhteispalvelupisteiden tietokannasta poistettu noin parikymmentä lopettanutta tai sellaista pistettä, jotka eivät täydy lainsäädännön asettamia kriteerejä. Kokonaisuutena katsottuna, vaikka yhteis-

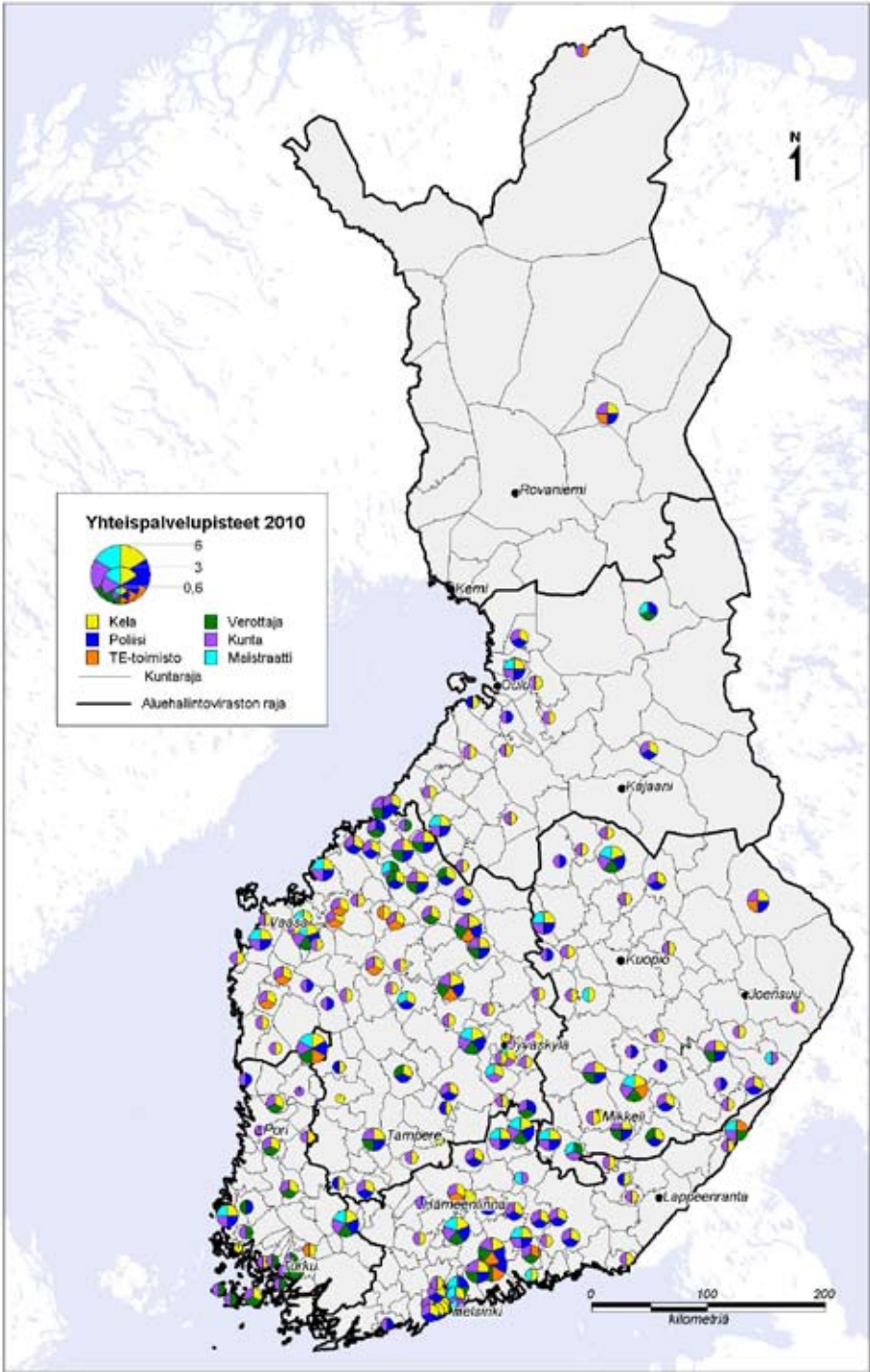
palvelupisteiden määrässä ei näytä tapahtuneen suurta muutosta, on niiden palvelujen tasossa ja laajuudessa tapahtunut merkittävää kehittymistä. Sellaisten yhteispalvelupisteiden määrä, jossa osallistuvat tahot tarjoavat koko vakiopalveluvalikoimaa, on kasvanut lähes puolella. (Kuva 5.1.).

Taulukko 5.2. Yhteispalvelupisteiden lukumäärä vuosina 2008-2010

Toimialue	2008	2009	2010
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	53	44	41
Lounais-Suomen aluehallintovirasto	81	25	23
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		60	64
Itä-Suomen aluehallintovirasto	22	28	32
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	18	19	14
Lapin aluehallintovirasto	5	1	2
Yhteensä	179	177	176*

* Tietokannan päivityksen yhteydessä tilastoista on poistunut useita sellaisia yhteispalvelupisteitä, jotka eivät täydy uuden yhteispalvelulain (223/2007) kriteerejä.

Kuva 5.1. Yhteispalvelupisteet vuonna 2010





Minkä hallinnonalojen palveluja yhteispalvelupisteet tarjoavat?

Kunnat, Kela ja poliisi tarjoavat yleisimmin palveluja yhteispalvelupisteissä.

Taulukko 5.3. Yhteispalvelupisteiden palveluntarjoajat vuonna 2008-2010

Viranomainen	2007	2008	2009	2010
Yhteispalvelupisteitä	187	179	177	176*
Kunta	152	151	159	156
Kela	144	136	117	141
Poliisi	124	114	97	85
Työhallinto	77	64	48	21
Verohallinto	80	62	56	53
Maistraatti	87	69	52	35

* Tietokannan päivityksen yhteydessä tilastoista on poistunut useita sellaisia yhteispalvelupisteitä, jotka eivät täydy yhteispalvelulain (223/2007) kriteerejä.

Taulukosta 5.3. nähdään, minkä hallinnonalojen palveluja yhteispalvelupisteissä on tarjolla ja miten tilanne on kehittynyt vuosina 2008-2010. Kunta oli yhteispalvelupisteiden yleisin toimija ja Kansaneläkelaitoksen palveluja oli saatavilla suuressa osassa yhteispalvelupisteitä. Myös poliisin lupapalveluja

tarjottiin yhteispalvelupisteissä melko yleisesti. Työ- ja elinkeinohallinnon, verohallinnon sekä maistraatin palveluja oli harvemmin yhteispalvelupisteissä tarjolla.



Miten palveluntuottajat tarjoavat palvelujaan yhteispalvelupisteissä?

Yhteispalvelupisteiden palvelujen taso oli vaihteleva; vakiopalveluvalikoima ei toteutunut asetettujen tavoitteiden mukaisesti, vaikka vakiopalveluvalikoima tarjotaan yhteispalvelupisteissä aikaisempaa useammin.

Poliisin ja verohallinnon vakiopalveluvalikoima toteutui vain noin neljäsosassa yhteispalvelupisteistä, joissa niiden palveluja tarjottiin. Kelan palveluvalikoima oli hyvin laaja lähes kaikissa yhteispalvelupisteissä, vakiopalvelutasoon tai hyvin lähelle sitä päästiin suurimmassa osassa yhteispalvelupisteistä. Kela on määritellyt yhteispalvelun roolin yhtenä palvelukanavanaan ja tehnyt strategisen valinnan vakiopalveluista, joita halutaan tarjota yhteispalvelupisteissä. Muilla toimijoilla palvelujen taso ja laajuus vaihtelivat enemmän.

Viranomaisten oman henkilöstön antama asiantuntijapalvelu yhteispalvelupisteessä, joko tiettyinä sovituina aikoina tai ajanvarauksella, ei ole kovin yleistä. Poliisin oma henkilö oli sovittuina aikoina paikalla noin 20 yhteispalvelupisteessä, Kansaneläkelaitoksen osalta vastaava luku oli 13. Ajanvarauksella poliisin henkilöstöä tuli paikan päälle 16 yhteispalvelupisteessä, Kelan henkilöstöä kahdeksassa pisteessä.



Kuinka monessa yhteispalvelupisteessä oli käytössä asiakaspääte?

Asiakaspääte oli käytössä 136 yhteispalvelupisteessä, 40 yhteispalvelupisteestä asiakaspääte puuttui edelleen.

Niiden yhteispalvelupisteiden määrä, joissa on asiakaspääte, lisääntyi verrattuna edelliseen vuoteen. Asiakaspäätteiden merkitys kasvaa edelleen toiminnan ja palvelujen sähköistymisen lisääntyessä. Yh-

teispalvelupisteiden palvelutaso on parempi, kun niiden tiloissa on asiakaspääte sekä tulostin ja skanneri, joita asiakkaat voivat käyttää itsenäisesti tai palveluneuvojan avustamana.



Kuinka moni yhteispalvelupiste käyttää apudiaaria?

Apudiaari on käytössä 125 yhteispalvelupisteessä.

Kelan palvelusuoritteet merkitään apudiaariin kaikissa pisteissä, poliisin ja verohallinnon palvelujen osalta apudiaaria käytetään noin 30 yhteispalvelupisteessä.



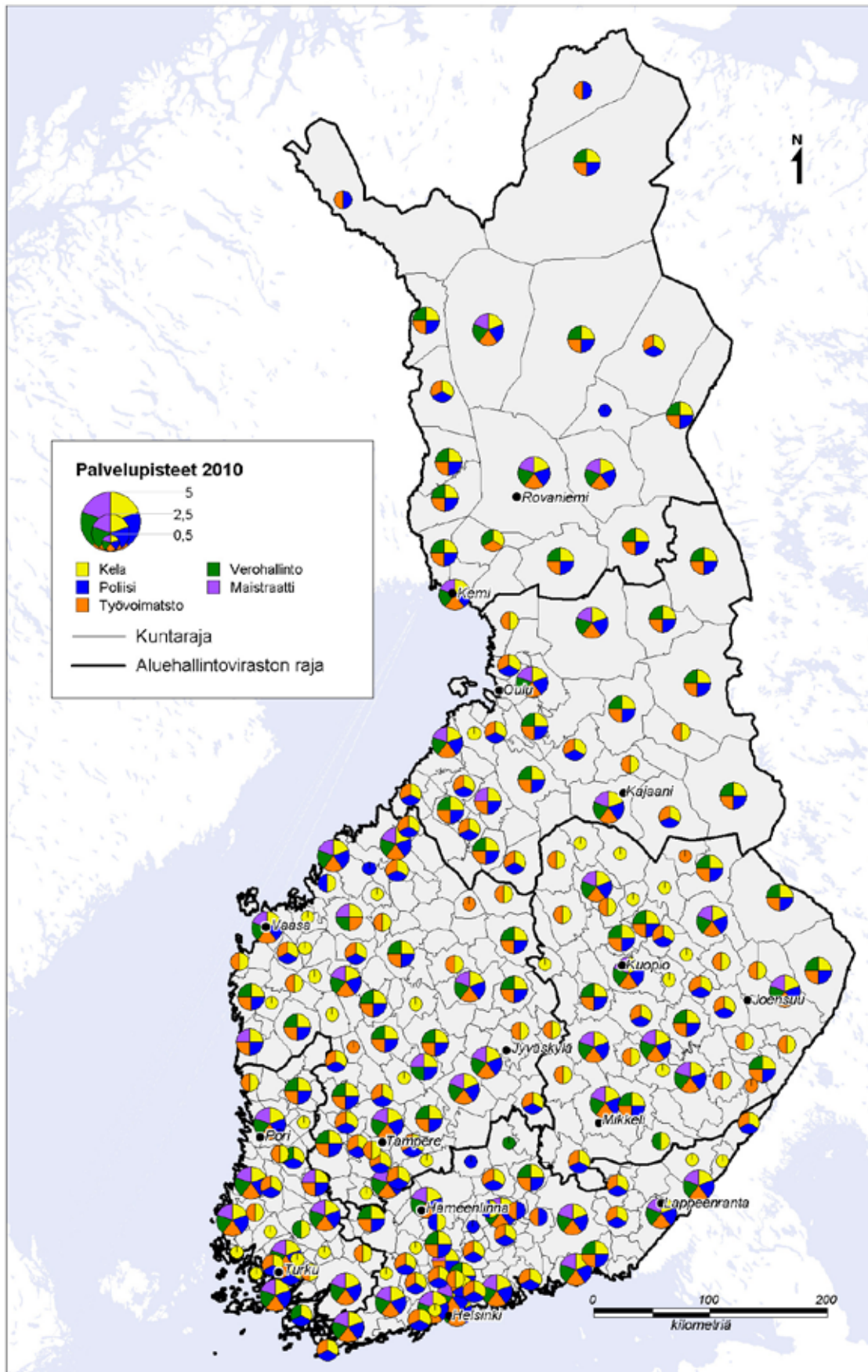
Kuinka monessa yhteispalvelupisteessä tehdään muuta palveluyhteistyötä?

Joulukuussa 2010 tehdyn kyselyn mukaan 63 yhteispalvelupisteellä on palveluyhteistyösopimus eri viranomaisten kesken.

Palveluyhteistyösopimusten sopimusosapuolena ovat useimmiten Kela ja poliisi.

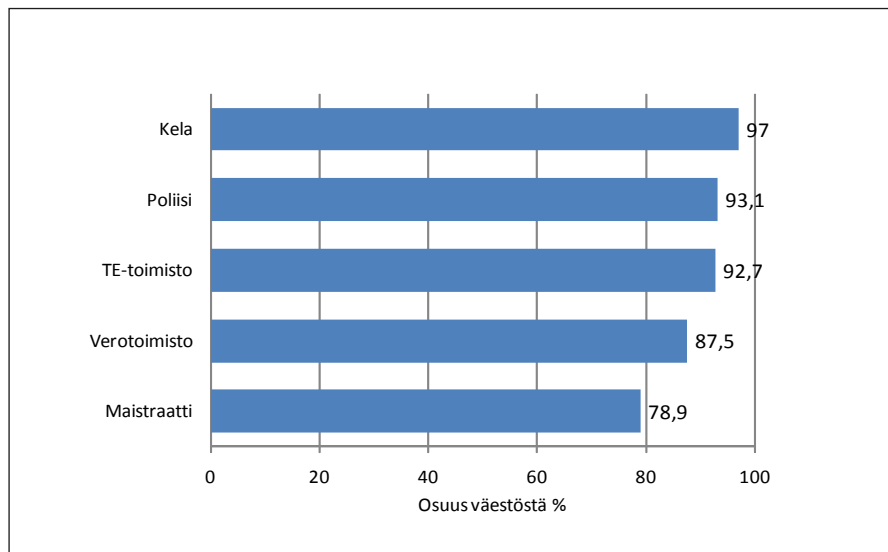
Yhteispalvelupisteissä on myös tarjolla muiden kuin viranomaisten palveluja. Esimerkiksi tapahtumalippujen myynti, matkakorttien lataus ja järjestöjen palvelut kuuluvat joidenkin yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaan.

5.2.2. Hallinnon palvelujen saavutettavuus



Kuva 5.2. Viran-
omaisten palvelu-
pisteet 2010

Kuva 5.3. Enintään 20 km:n säteellä valtion palvelupisteistä ja yhteis- palvelupisteistä asuvien osuus väestöstä vuonna 2010



Taulukko 5.4. Valtion paikallishallinnon toimipaikkojen määrä 1.1.2010

Toimipaikka	Virastojen päätoimipaikkoja	Virastojen muita toimipaikkoja	Yhteensä
Poliisilaitokset*	24	125	149
TE-toimistot**	74	134	208
Verotoimistot***	23 (30)	79	109
Maistraatit	25	26	51
Ulosottovirastot	22	155	177
Syyttäjänvirastot	15	32	47
Oikeusaputoimistot	51	121	172
Maanmittaustoimistot	12	23	35
Yhteensä	253	695	948

* Lupapalvelua tarjoavat toimipaikat.

** Lukuihin eivät sisälly 39 työvoiman palvelukeskusta (TE-toimiston, kuntien ja Kelan yhteistoimintaa).

*** Suluissa olevaan lukuun laskettu mukaan yritysverotoimistot. 1.9.2010 alkaen Verohallinto on yksi valtakunnallinen viranomaisen.

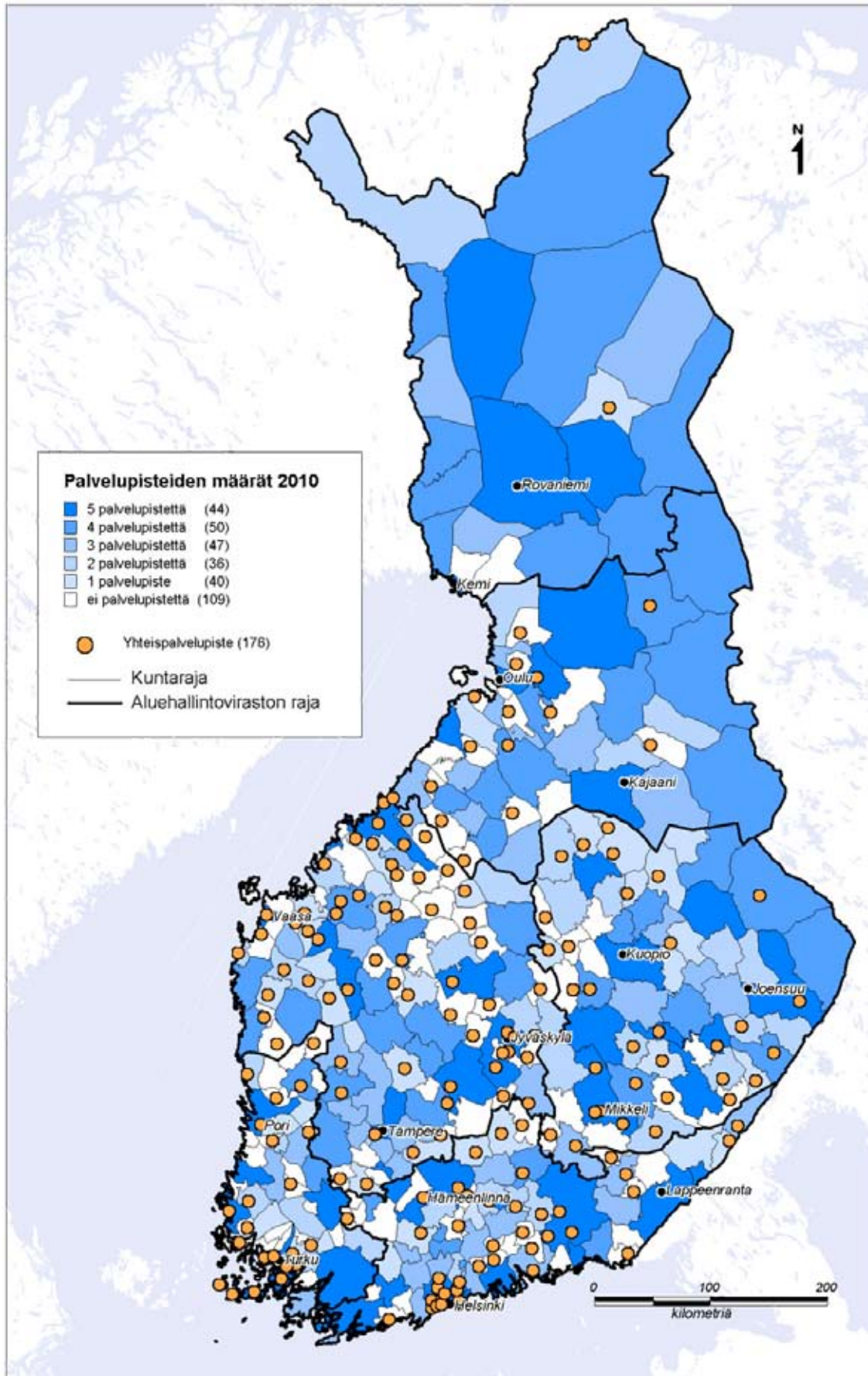
Valtion palveluntuottajista Kela on laajimmin mukana yhteis- palvelussa. Kelan palveluverkosto on kaikkiaan hyvin kattava, 97 % väestöstä asuu alle 20 km:n etäisyydellä Kelan palveluista. Poliisin sekä työ- ja elinkeinohallinnon palvelut ovat myös hyvin saavutettavissa. Väestöstä noin 93 % asuu alle 20 km:n etäisyydellä näistä palveluista. Verohallinnon palveluverkosto ei ole yhtä kattava kuin Kelan ja poliisin palveluverkosto, 87,5 % väestöstä asuu alle 20 km:n etäisyydellä verohallinnon palvelupisteistä. Maistraattien osalta vastaava luku on hieman alle 80 %. Kuvassa 5.3. esitetään valtionhallinnon palvelupisteiden saavutettavuus vuonna 2010. Kelan palvelujen saavutettavuus on pysynyt viime vuosina lähes ennallaan, poliisin, työvoimahallinnon ja verottajan palvelujen saatavuus on hieman heikentynyt. Taulukosta

5.4. näkyy valtion paikallishallinnon toimipaikkojen määrä vuoden 2010 alussa.

Nykyisin fyysisten palvelupisteiden merkitys on vähentynyt, koska palveluja tuotetaan ja käytetään laajemmin sähköisissä kanavissa. Siten palvelupisteen etäisyys ei ole ainoa ratkaiseva tekijä, vaan asiakkaiden käytettävissä olevat yhteydet ja laitteet vaikuttavat myös palvelujen saavutettavuuteen (Kuva 5.2.).

Manner-Suomessa oli vuoden 2010 lopussa 51 sellaista kuntaa, joissa ei ole Kelan, poliisin, työ- ja elinkeinohallinnon, verohallinnon tai maistraatin palveluja eikä myöskään yhteis- palvelupistettä (Kuva 5.4.).

Kuva 5.4. Palvelupisteiden määrät kunnittain ja yhteispalvelupisteet vuonna 2010



5.2.3. Tietoa yhteispalvelupisteiden palveluista

Joulukuussa 2010 tehdyssä kyselyssä saatiin paljon mielenkiintoista tietoa yhteispalvelupisteistä ja niiden toiminnasta. Seuraavassa on listattuna joitakin huomioita kerätystä materiaalista.

- noin 130 (73 %) yhteispalvelupisteessä on erillinen tila tai huone palveluneuvojan ja asiakkaan välisiä luottamuksellisia keskusteluja varten
- noin 140 (78 %) yhteispalvelupisteen tiedot löytyvät esim. kunnan nettisivustolta
- yritysten palveluja tarjotaan noin 25 (14 %) yhteispalvelupisteen yhteydessä
- kolmannen sektorin tai järjestöjen palveluja tarjotaan noin 40 (22 %) yhteispalvelupisteen yhteydessä
- kustannusten korvaus yhteispalvelusopimuksen toimeksisaajan ja toimeksiantajien kesken maksetaan yleisimmin kuukausimaksuna tai sopimuksen mukaan, viranomaisittain vaihdellen vain muutamissa tapauksissa kustannuksia ei korvata lainkaan
- yhteispalvelupisteeseen kulun esteettömyys toteutuu noin 160 (90 %) yhteispalvelupisteessä

Tässä raportissa esitetyt luvut voivat jatkossa vielä tarkentua, koska yhteispalvelun tietokannan päivittämiseksi tehdyn kyselyn vastauksissa näkyy jonkin verran erilaisia tulkintoja. Muutaman yhteispalvelupisteen vastaukset ovat lisäksi osittain puutteelliset. Vuonna 2011 yhteispalvelulain muuttumisesta seurannut yhteispalvelupisteiden rekisteröitymisvelvollisuus varmistaa sen, että vastaisuudessa on mahdollista saada luotettavia ja ajantasaisia tietoja kaikista yhteispalvelupisteistä.

Aluehallintovirastojen laatimat alueelliset arvioinnit julkaistaan toukokuussa 2011 ja ne löytyvät aluehallintovirastojen peruspalvelujen arviointiraportista verkkosivustolta www.avi.fi.

Arviointiryhmä

Kehittämispäällikkö, MMM Tuija Karsimus, puhelin +358 40 825 6464, tuija.karsimus@avi.fi
Suunnittelija, VTM Minna Kalliokoski, puhelin +358 40 352 0753, minna.kalliokoski@avi.fi
Suunnittelija, merkonomi Eija Rasila (kartat), puhelin +358 40 590 5104, eija.rasila@avi.fi
Suunnittelija, Juhani Rasila (kartat), puhelin +358 40 550 6687, juhani.rasila@avi.fi

Tietolähteet

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007)

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta (1096/2010)

Webropol-kysely yhteispalvelupisteille. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Joulukuu 2010

Selvitys valtion paikallishallinnosta. Valtiovarainministeriö. Syyskuu 2010

Uusi yhteispalvelu - parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2008

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennuudistuksesta. Valtiovarainministeriö. Marraskuu 2009

Valtion palveluverkon muutokset ja palveluiden säilyttäminen yhteispalveluna. Suositus. 30.10.2008. VM046:00/2008

Yhteispalvelu 2010. Yhteispalvelun laajentamishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö. Kesäkuu 2010

Valtiovarainministeriön tietokanta / yhteispalvelun internet-sivut: www.yhteispalvelu.fi

Internet-sivustot: www.kela.fi, www.poliisi.fi, www.mol.fi, www.vero.fi, www.maistraatti.fi



6.

TURVALLISUUS

6. Turvallisuus

6.1 Poliisitoimi

Arvioinnin taustaa

Vuosi 2010 oli poliisin uuden hallintorakenteen ensimmäinen toimintavuosi. Vuonna 2009 toimintansa aloittivat uudet, selvästi aiempaa suuremmat poliisilaitokset ja vuoden 2010 alussa toimintansa aloitti Poliisihallitus. Uusien toimintojen käynnistäminen, toimintakulttuurien luominen ja normaalitoiminnan ylläpitäminen olivat vuodelle leimaa antavia. Vuoden 2010 arvioinnin kantavana teemana onkin hallintorakenneuudistusten vaikutusten arviointi. Näin ollen vertailuvuotena käytetään vuotta 2008, joka oli viimeinen aiemman organisaatorakenteen vuosi.

Paikallispoliisi tarjoaa palvelujaan manner-Suomessa 24 poliisilaitoksen toimesta. Aiempien arviointivuosien maakunnittaisesta tarkastelusta on voitu luopua, sillä poliisilaitokset ovat kooltaan sellaisia, että ne mahdollistavat mielekkään esittämisen niin taulukoissa kuin kartoissakin. Poliisitoimen arviointikohteet ja käytettävät mittarit on määritelty Sisäasiainministeriön poliisiosastolla. Arvioinnin käytännön toteuttamisesta vastaa Poliisihallitus. Poliisitoimen

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 lupa- ja palvelujen saavutettavuuden arviointiin.

Valtakunnallisessa arvioinnissa kunnittainen tarkastelu on lähtökohtaisesti ongelmallista kuntien suuren määrän vuoksi. Tämän lisäksi se on tutkintapalveluja arvioitaessa hyödytöntä, sillä rikoksia ei tutkita kunnittain. Hälytystoiminnan osalta tässä valtakunnallisessa raportissa esitetään poliisilaitoskohtaisia lukuja, kuntatason lukuja paikallisine erityispiirteineen käsitellään tarkemmin alueellisissa raporteissa.

6.1.1 Ennalta estävä toiminta

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

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

Johdanto

Ennalta estävä toiminta on poliisin tärkeimpiä tehtäviä. Tämä korostuu esim. tuoreessa lähipoliisitoiminnan strategiassa vuodelta 2010. Paikallisessa poliisitoiminnassa tulee korostaa ennalta estävää toimintasisältöä selvästi suhteessa reaktiiviseen työhön. Perheväkivallan yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että siinä vaiheessa kun asia tulee poliisin tietoon, on pyrittävä myös poliisin keinoin ohjaamaan asiakasta tilannetta korjaavien palvelujen pariin. Erityisesti perheväkivalta on rikollisuuden muoto, joka pysyy pitkään piilorikollisuutena ja tekijä erittäin todennäköisesti uusii rikoksensa. Ennalta ehkäisyn kannalta on poliisin ja asiakkaiden edun mukaista toimia siten, että palveluntuottajilla on perheväkivallan vastaista toimintaa tarjolla alueella.

Hallinto- ja palvelurakennemuutosten vaikutusten seuranta

Ks. 6.1. Arvioinnin taustaa

Lähitulevaisuuden näkymät

Lievät pahoinpitelyt siirtyivät vuoden 2011 alusta virallisen syytteen alaisiksi silloin, kun ne kohdistuvat alaikäiseen, tekijälle läheiseen henkilöön tai henkilöön, joka suorittaa työtehtäviään. Tämä muutos parantaa uhrien asemaa ja osoittaa entistä selvemmin, ettei lieväkään väkivalta ole hyväksyttävää. Poliisin kannalta tämä tarkoittaa sitä, että lähitulevaisuudessa poliisin tietoon tulleet perheväkivaltatapaukset tulevat lisääntymään ainakin rikosten määrällä mitattuna.



Onko perheväkivalta vähentynyt verrattuna vuosiin 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 oli perheväkivaltatapauksen määrässä kasvua 2,6 %. Perheväkivallan aiheuttamat tehtävät mitä ilmeisimmin lisääntyivät nimenomaan ilmoituskynnyksen laskun takia. Kansallisten uhritutkimusten mukaan parisuhdeväkivalta on lievässä laskussa. Samoin poliisin turvallisuustutkimusten mukaan perheväkivallan uhriksi joutuminen

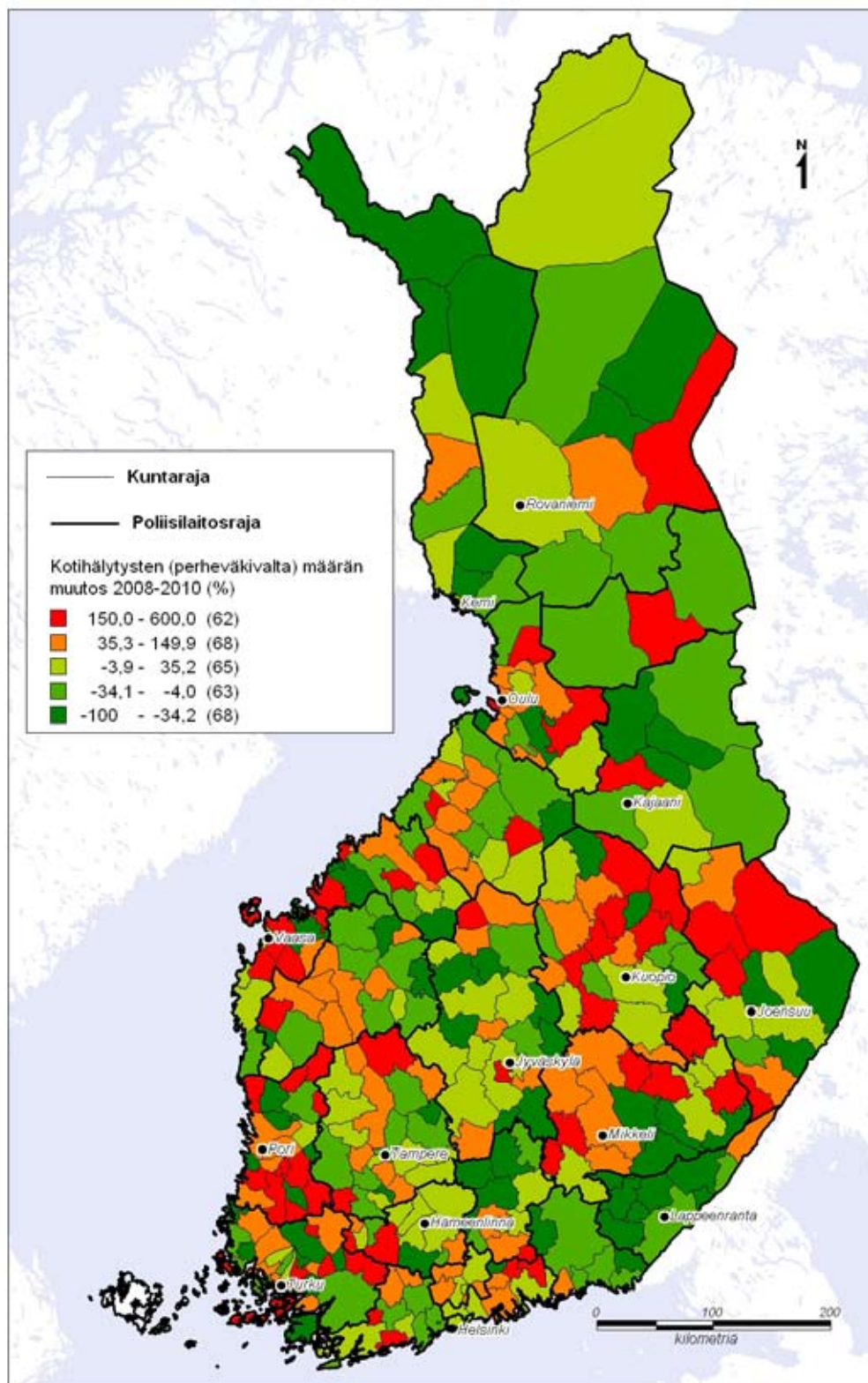
on harvinaistunut kuluneen vuosikymmenen jälkipuolella. Tämä ilmoituskynnyksen lasku tarkoittaa sitä, että aiemmin näkymättömissä ollut ilmiö on tullut paremmin näkyväksi. Tämän seurauksena yhteiskunnan puuttuminen ilmiöön on mahdollistunut.

Kuntatasolla esitetyssä kartassa (Kuva 6.1.) huomiota herättää se, että kaupungeissa perheväkivaltatapauksen määrät ovat useimmiten laskeneet vuosien 2008 ja 2010 välillä. Se, että suurimpien kaupunkien ulkopuolella luvut ovat noususuunnassa, voi kertoa ilmiön kasvusta tai ilmiön paremmasta esilletulosta. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, kummasta on

kyse. Kaupungeissa on oletettavasti paremmat mahdollisuudet sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja erilaisten väkivallan vähentämiseen tähtäävien projektien kautta saada apua perheväkivaltaongelmiin.

Tällä perusteella arvioiden kaupunkien laskevat luvut olisivat seurausta oikeansuuntaisista toimenpiteistä ilmiön voittamiseksi (Taulukot 6.1. ja 6.2.).

Kuva 6.1. Perheväkivaltatehtävien määrän muutos kunnittain 2008–2010 (%)



Taulukko 6.1. Perheväkivalta-
tehtävien lukumäärä
2008–2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Etelä-Karjala	402	274	299	-103	-25,6 %
Kymenlaakso	492	375	377	-115	-23,4 %
Kainuu	416	425	353	-63	-15,1 %
Länsi-Uusimaa	1 056	935	960	-96	-9,1 %
Peräpohjola	419	458	390	-29	-6,9 %
Kanta-Häme	701	725	672	-29	-4,1 %
Helsinki	3 608	3 674	3 540	-68	-1,9 %
Koillismaa	150	156	148	-2	-1,3 %
Pirkanmaa	1 599	1 652	1 586	-13	-0,8 %
Päijät-Häme	803	823	801	-2	-0,2 %
Lappi	552	635	558	6	1,1 %
Keski-Suomi	759	788	768	9	1,2 %
Pohjanmaa	305	314	310	5	1,6 %
Pohjois-Karjala	341	363	354	13	3,8 %
Etelä-Pohjanmaa	514	518	543	29	5,6 %
Jokilaaksot	475	469	504	29	6,1 %
Varsinais-Suomi	1 573	1 644	1 678	105	6,7 %
Keski-Pohjanmaa	266	310	287	21	7,9 %
Pohjois-Savo	910	961	1 012	102	11,2 %
Itä-Uusimaa	1 053	1 211	1 207	154	14,6 %
Oulu	929	997	1 093	164	17,7 %
Etelä-Savo	509	639	623	114	22,4 %
Satakunta	472	516	583	111	23,5 %
Keski-Uusimaa	659	924	817	158	24,0 %
Yhteensä	18 963	19 786	19 463	500	2,6 %

Taulukko 6.2. Perheväkivalta-
tehtävien lukumäärä 10 000
asukasta kohden

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Etelä-Karjala	29,8	20,4	22,3	-7,5	-33,8 %
Kymenlaakso	26,8	20,5	20,6	-6,2	-29,8 %
Kainuu	51,9	53,3	44,6	-7,3	-16,4 %
Länsi-Uusimaa	25,5	22,3	22,7	-2,9	-12,7 %
Peräpohjola	49,8	54,6	46,6	-3,2	-6,8 %
Kanta-Häme	40,9	41,9	38,7	-2,2	-5,8 %
Helsinki	63,5	63,7	60,7	-2,8	-4,6 %
Pirkanmaa	33,5	34,4	32,7	-0,8	-2,5 %
Päijät-Häme	40,1	41,0	39,8	-0,3	-0,9 %
Pohjanmaa	24,2	24,8	24,3	0,1	0,3 %
Keski-Suomi	28,0	29,0	28,2	0,1	0,4 %
Koillismaa	48,9	51,4	49,2	0,2	0,5 %
Lappi	55,1	63,4	55,7	0,7	1,2 %
Pohjois-Karjala	20,5	21,9	21,3	0,9	4,1 %
Etelä-Pohjanmaa	26,5	26,8	28,1	1,5	5,5 %
Varsinais-Suomi	34,3	35,6	36,2	2,0	5,5 %
Jokilaaksot	38,0	37,5	40,5	2,5	6,2 %
Keski-Pohjanmaa	22,8	26,4	24,4	1,7	6,8 %
Pohjois-Savo	36,6	38,7	40,8	4,2	10,3 %
Itä-Uusimaa	36,7	41,9	41,4	4,7	11,4 %
Oulu	39,7	42,0	45,4	5,7	12,6 %
Keski-Uusimaa	30,7	42,7	37,3	6,6	17,6 %
Satakunta	20,7	22,7	25,6	5,0	19,4 %
Etelä-Savo	32,2	40,8	40,0	7,8	19,5 %
Yhteensä	35,8	37,1	36,4	0,6	1,6 %

Suhteellisesti tarkasteltuna alueelliset erot ovat erittäin suuria. Helsingissä perheväkivalta on noin kolme kertaa yleisempää kuin Etelä-Karjalassa ja Kymenlaaksossa. Helsinkiä lukuun ottamatta asukaslukuun

suhteutettuna perheväkivalta on sitä yleisempää mitä pohjoisemmaksi mennään. Lappi, Koillismaa, Peräpohjola, Oulu ja Kainuu löytyvät listan kärkisijoilta.

6.1.2 Nopean avun saanti

Johtopäätökset

Poliisin hallintorakenneuudistus ei ole heikentänyt poliisin toimintavalmiutta poliisilaitostasolla arvioiden. Valtakunnallisesti arvioiden tilanne on pysynyt ennallaan.

Toimenpide-ehdotukset

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

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Miten hoidettiin kiireelliset hälytystehtävät	Tapahtuiko muutoksia nopean avun saannissa verrattuna vuosiin 2008 - 2010	Toimintavalmiusaika AB-hälytystehtävissä tehtäväluokissa 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 pientyminen erityisesti vuonna 2010

Johdanto

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

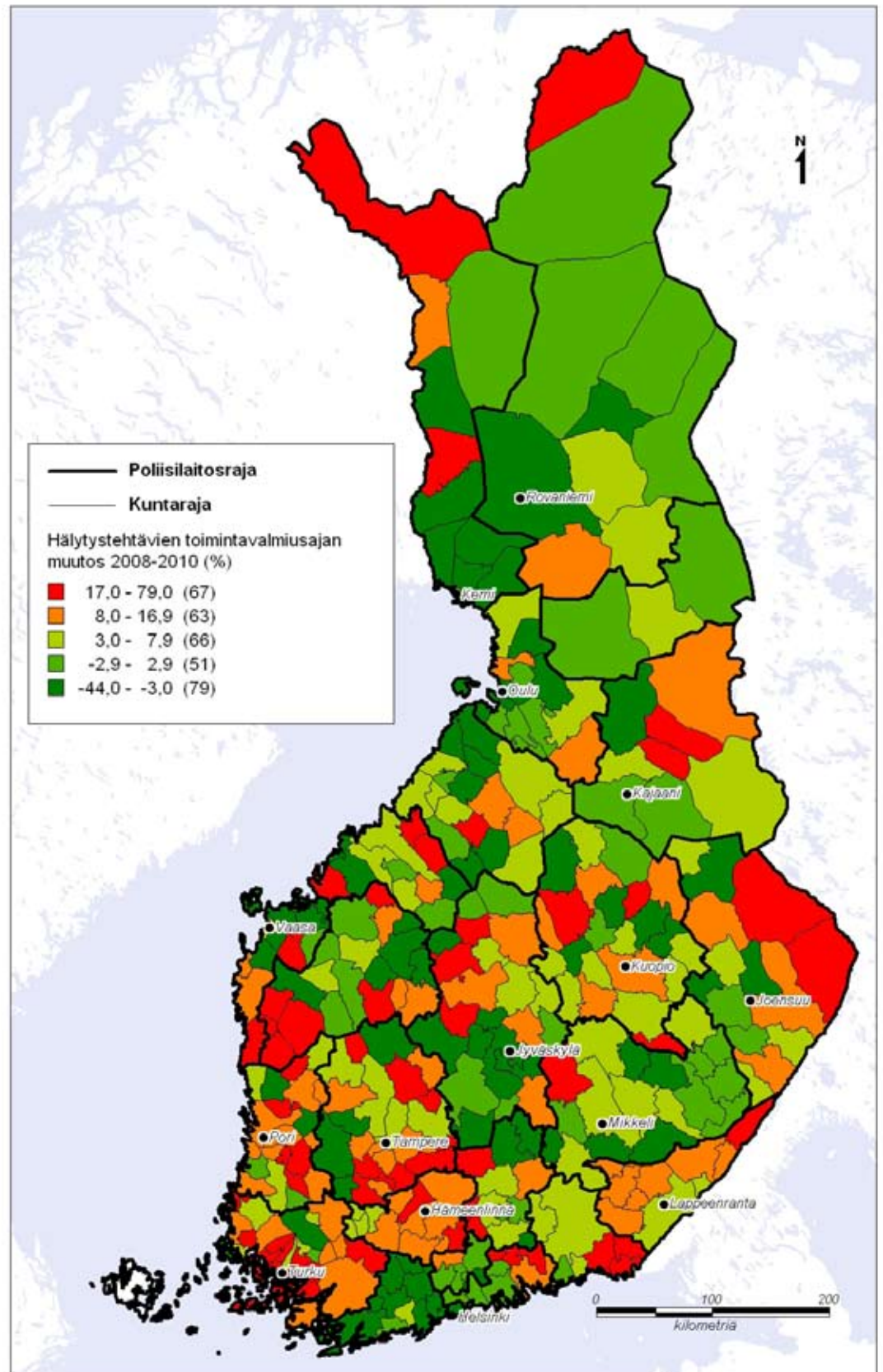
Hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutusten seuranta

Ks. 6.1. Arvioinnin taustaa

Lähtöleveysuuden näkymät

Väestön siirtyessä kaupunkeihin ja taajamiin syrjäkylät ja harvaan asutut seudut autioituvat. 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.

Kuva 6.2. Hälytystehtävien toimintavalmiusajan muutos kunnittain 2008–2010 (%)





Tapahtuiko muutoksia nopean avun saannissa verrattuna vuosiin 2008–2010?

Ei merkittäviä muutoksia valtakunnan tasolla –
hajonta poliisilaitosten välillä melko suurta.

Taulukko 6.3. Kiireellisten ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien keskimääräinen toimintavalmiusaika 2008 - 2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Länsi-Uusimaa	23,9	21,9	21,4	-2,5	-10,3 %
Oulu	23,1	23,6	20,7	-2,3	-10,2 %
Lappi	20,9	20,0	20,0	-0,8	-4,1 %
Helsinki	23,9	21,5	23,1	-0,8	-3,3 %
Peräpohjola	21,9	21,8	21,5	-0,4	-1,9 %
Koillismaa	21,3	23,1	21,0	-0,3	-1,5 %
Keski-Suomi	26,1	27,3	26,1	0,0	0,1 %
Keski-Uusimaa	18,3	18,8	18,4	0,1	0,5 %
Etelä-Savo	23,5	23,6	24,0	0,5	2,1 %
Itä-Uusimaa	20,6	20,4	21,2	0,5	2,6 %
Kainuu	22,4	22,6	23,0	0,6	2,7 %
Keski-Pohjanmaa	18,7	18,9	19,2	0,6	3,0 %
Jokilaaksot	23,7	25,3	24,4	0,7	3,1 %
Päijät-Häme	21,0	22,8	21,7	0,7	3,3 %
Pohjois-Karjala	22,3	23,9	23,1	0,9	4,0 %
Etelä-Pohjanmaa	22,9	23,6	24,3	1,4	6,0 %
Etelä-Karjala	19,3	20,7	20,4	1,2	6,1 %
Pirkanmaa	24,5	25,7	26,4	1,9	7,8 %
Pohjanmaa	19,0	18,3	20,5	1,5	8,0 %
Pohjois-Savo	20,4	21,3	22,0	1,7	8,3 %
Kymenlaakso	17,8	19,1	19,3	1,5	8,5 %
Kanta-Häme	19,9	21,3	22,0	2,2	11,0 %
Varsinais-Suomi	22,4	25,4	25,2	2,8	12,6 %
Satakunta	18,4	22,3	21,2	2,8	14,9 %
Yhteensä	22,2	22,5	22,6	0,4	2,0 %

Kiireellisyysluokat

A- KIIREELLISYYSLUOKKAAN kuuluva tehtävä on hoidettava välittömästi eikä sitä saa laittaa odotukselle ilman perusteltua syytä. A-kiireellisyysluokan tehtävä keskeyttää vähemmän kiireellisen tehtävän, jos tehtävä on toiminnallisesti sellaisessa vaiheessa, että sen keskeyttäminen on mahdollista.

B- KIIREELLISYYSLUOKAN tehtävät hoidetaan viipymättä, mutta ne voidaan tarvittaessa priorisoida laittamalla ne odotukselle tai keskeyttämällä.

C- KIIREELLISYYSLUOKAN tehtävä ei edellytä välittömiä toimia, mutta se on hoidettava toiminnallisesti sopivana ajankohtana tai asiakkaan kanssa erikseen sovittuna ajankohtana.

Tehtäväluokat on määritelty sen mukaan liittykö hälytystehtävään ihmishengen, henkilön tai omaisuuden suojaamista. (Taulukko 6.3.).

Tehtävälajien pääluokat ovat

- 0- Hengen ja terveyden suojaan kohdistuvat tehtävät
- 1- Omaisuuden suojaan kohdistuvat tehtävät
- 2- Liikenneonnettomuudesta tai liikenteestä johtuvat tehtävät
- 3- Yksilön suojaan kohdistuvat tehtävät
- 4- Onnettomuudet tai vaaralliset tilanteet
- 5- Erityistehtävät
- 6- Perus- ja valvontatehtävät sekä ennalta ehkäisevä toiminta

Tehtävälajipääluokkiin 0-4 kuuluvista tehtävistä käytetään yhteistä nimitystä hälytystehtävä. Tässä arvioinnissa nopean avun saantia tarkastellaan AB-kiireellisyysluokkien tehtävien toimintavalmiusajalla. Tehtävät on rajattu koskemaan lajeja 0-4 ja tehtävistä on poistettu ns. ilmoitinlaitetehtävät. Toimintavalmiusaika lasketaan lisäksi ainoastaan sellaisille tehtäville, jotka on annettu partioille eli niin sanotuille oma-aloitteisille tehtäville ei lasketa aikaa. Tässä arvioinnissa toimintavalmiusaika on laskettu hätäkeskuksen puhelimeen vastaamisesta siihen kunnes poliisi on tehtäväpaikalla valmiina hoitamaan tehtävää.

Toimintavalmiusaikaan sisältyy siis pieni osa toisen viranomaisen hoitamaa tehtäväaikaa.

Toimintavalmiusajat kertovat poliisilaitoksen toimintaympäristöstä. Jos poliisilaitoksen alueella on selvät väestökeskittymät, niin hälytystoiminta on helpompi järjestää kuin sellaisilla alueilla, joissa asutus on hajanaista ja välimatkat taajamien välillä pitkiä. Esimerkiksi Lapin poliisilaitoksen alueella huolimatta laajasta alueesta poliisin toimintavalmiusaika on selvästi parempi kuin koko maassa keskimäärin. Merkittävänä syynä tähän on asutuksen ja hälytystehtävien keskittyminen. Toki Lapin syrjäseuduilla poliisin, kuten muidenkin viranomaisten, paikalle saapumista saa pahimmillaan odotella tuntikausia; onneksi tapauksia on vain vähän (Kuva 6.2.). Verrattaessa vuosien 2008 ja 2010 tuloksia keskenään havaitaan mm. että Lapin, Peräpohjolan ja Koillismaan poliisilaitoksissa toimintavalmiusaika parani hieman vuonna 2010.

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.



Tapahtuiko muutoksia hälytyspalvelujen kysynnässä verrattuna vuosiin 2008–2010?

Hälytystehtävien määrä laski hieman, alueelliset erot muutoksissa varsin suuria.

Hälytyspalvelujen kysyntää arvioitiin AB-kiireellisyysluokan ja 0-4 tehtäväluokkien tehtävämäärän perusteella. Tehtävistä oli lisäksi suodatettu automaattisten ilmoitinlaitteiden tekemät ilmoitukset pois. Kokonaisuutena tehtävämäärä on hieman vähentynyt vuosien 2008 ja 2010 välillä (Taulukko 6.4.).

Helsingin tehtävämäärä on samaa luokkaa kuin kahdeksan pienimmän poliisilaitoksen yhteenlasket-

tu tehtävämäärä. Toisaalta Helsinki on pinta-alaltaan erittäin pieni noihin kahdeksaan verrattuna. Toimintaympäristöt ovat siis hyvin erilaiset.

Väestömäärään suhteutettuna kysyntä on suurinta Lapissa ja Peräpohjolassa. Kuinka suuri osa kysynnästä on toispaikkakuntalaisten matkailijoiden aiheuttamaa, jää selvittämättä. Sama ilmiö toistuu myös Helsingin ja Etelä-Savon osalta. Helsinki on merkit-

tävä työ- ja vapaa-ajan matkakohde, Etelä-Savossa puolestaan leimallista on suuri vapaa-ajan asuntojen määrä (Taulukko 6.5.).

Taulukko 6.4. Kiireellisten ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien lukumäärä 2008 - 2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Etelä-Savo	25 674	24 833	22 945	-2 729	-10,6 %
Helsinki	105 869	89 593	96 786	-9 083	-8,6 %
Kymenlaakso	21 126	19 537	19 545	-1 581	-7,5 %
Keski-Pohjanmaa	11 868	11 208	11 160	-708	-6,0 %
Etelä-Karjala	15 825	14 262	14 956	-869	-5,5 %
Satakunta	28 327	28 340	27 233	-1 094	-3,9 %
Peräpohjola	14 693	14 667	14 132	-561	-3,8 %
Pohjois-Savo	35 598	32 522	34 283	-1 315	-3,7 %
Koillismaa	4 217	3 985	4 125	-92	-2,2 %
Länsi-Uusimaa	48 054	45 888	47 261	-793	-1,7 %
Itä-Uusimaa	43 168	41 968	42 689	-479	-1,1 %
Kainuu	10 480	9 632	10 379	-101	-1,0 %
Päijät-Häme	29 211	30 051	29 075	-136	-0,5 %
Pohjois-Karjala	18 592	19 272	18 557	-35	-0,2 %
Pohjanmaa	13 757	13 384	13 743	-14	-0,1 %
Pirkanmaa	60 761	60 629	61 642	881	1,4 %
Kanta-Häme	23 514	23 942	23 894	380	1,6 %
Lappi	17 571	17 691	17 941	370	2,1 %
Keski-Uusimaa	29 972	31 261	30 667	695	2,3 %
Keski-Suomi	32 866	32 556	33 895	1 029	3,1 %
Jokilaaksot	13 718	13 462	14 291	573	4,2 %
Varsinais-Suomi	57 611	58 117	60 384	2 773	4,8 %
Etelä-Pohjanmaa	18 998	19 271	19 924	926	4,9 %
Oulu	28 649	28 984	32 519	3 870	13,5 %
Yhteensä	710 120	685 056	702 026	-8 094	-1,1 %

Taulukko 6.5. Kiireellisten ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien lukumäärä 10 000 asukasta kohden

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Helsinki	1862,1	1553,7	1659,1	-203,0	-10,90%
Etelä-Savo	1626,4	1585,4	1474,9	-151,4	-9,31%
Kymenlaakso	1150,9	1069,0	1070,3	-80,6	-7,00%
Keski-Pohjanmaa	1015,9	956,2	950,0	-65,9	-6,49%
Etelä-Karjala	1174,7	1060,8	1116,0	-58,7	-5,00%
Länsi-Uusimaa	1161,9	1094,2	1115,8	-46,1	-3,97%
Pohjois-Savo	1430,4	1309,1	1381,4	-49,0	-3,43%
Satakunta	1240,1	1244,9	1197,7	-42,4	-3,42%
Peräpohjola	1746,2	1748,7	1689,9	-56,3	-3,22%
Itä-Uusimaa	1502,7	1452,7	1463,9	-38,7	-2,58%
Pohjanmaa	1091,3	1055,8	1076,2	-15,1	-1,38%
Päijät-Häme	1460,1	1496,2	1444,6	-15,5	-1,06%
Koillismaa	1375,3	1312,9	1370,1	-5,2	-0,38%
Pirkanmaa	1274,8	1261,3	1272,4	-2,4	-0,18%
Keski-Uusimaa	1398,5	1443,0	1400,2	1,7	0,12%
Kanta-Häme	1371,5	1383,6	1374,6	3,1	0,23%
Kainuu	1306,4	1208,7	1309,9	3,5	0,27%
Pohjois-Karjala	1115,0	1160,1	1118,1	3,1	0,28%
Lappi	1752,8	1767,5	1791,9	39,2	2,23%
Keski-Suomi	1214,1	1198,0	1242,6	28,5	2,34%
Varsinais-Suomi	1254,5	1260,2	1304,4	49,9	3,98%
Jokilaaksot	1096,4	1077,5	1148,2	51,8	4,73%
Etelä-Pohjanmaa	980,2	995,9	1029,5	49,3	5,03%
Oulu	1223,0	1221,1	1349,7	126,7	10,36%
Yhteensä	1339,7	1286,2	1311,8	-27,9	-2,08%

6.1.3 Tutkintapalvelut

Johtopäätökset

1. Rikosten tutkinta-aika on kyetty viime vuosina lyhentämään merkittävästi, mutta vuoteen 2008 verrattuna keskimääräinen tutkinta-aika jatkui yhdeksällä vuorokaudella. Keskimääräinen rikoslakirikosten (pl. liikenne rikokset) tutkinta-aika oli 88 vuorokautta vuonna 2010.
2. Rikosten selvitysaste on kehittynyt erittäin myönteisesti. Poliisin hallintorakennemuutoksen eräs keskeisistä tavoitteista oli esitutkintaprosessien yhtenäistäminen ja kehittäminen ja siinä näytetään onnistuneen.

Toimenpide-ehdotukset

1. Kehitetään edelleen esitutkintaprosessiin liittyviä prosesseja. Erityistä huomiota kiinnitetään syyttäjätehtävien, rikosten esikäsittelytoimintaan sekä nuorten tekemien rikosten tutkintaan. Syyttäjän kanssa tehtävää yhteistyötä käytetään hyväksi, jotta tutkintaprosessia voidaan ennakoida ja edetä suunnitelmallisesti.
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.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Rikosten tutkinta-aika	Onko rikosten tutkinta-aika muuttunut vv. 2008-2010?	Poliisin tutkinta-aika (rikoslakirikosten pl. liikenne rikokset, 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. liikenne rikokset selvitysprosentti)	Hyvä palvelutaso on selvitystason paranemisen vuoden 2008 tasosta.

Johdanto

Rikoslakirikoksilla tarkoitetaan vankeusuhan sisältäviä rikoksia, jotka voidaan edelleen jaotella mm. omaisuusrikoksiin, henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin, liikenne rikoksiin sekä huumorikoksiin. Kun arvioidaan poliisin palvelukykyä, yleisesti

käytetty raja on rikoslakirikokset vähennettynä liikenne rikoksilla. Perusteena tälle on se, että liikenne rikokset ovat pääsääntöisesti selviä jo valmiiksi.

Vuonna 2010 poliisin tietoon tuli yhteensä 344 696 rikoslakirikosta (pl. liikenne rikokset) (Taulukot 6.6. ja 6.7.). Määrä laski lähes 11 000 rikoksella eli kolmella

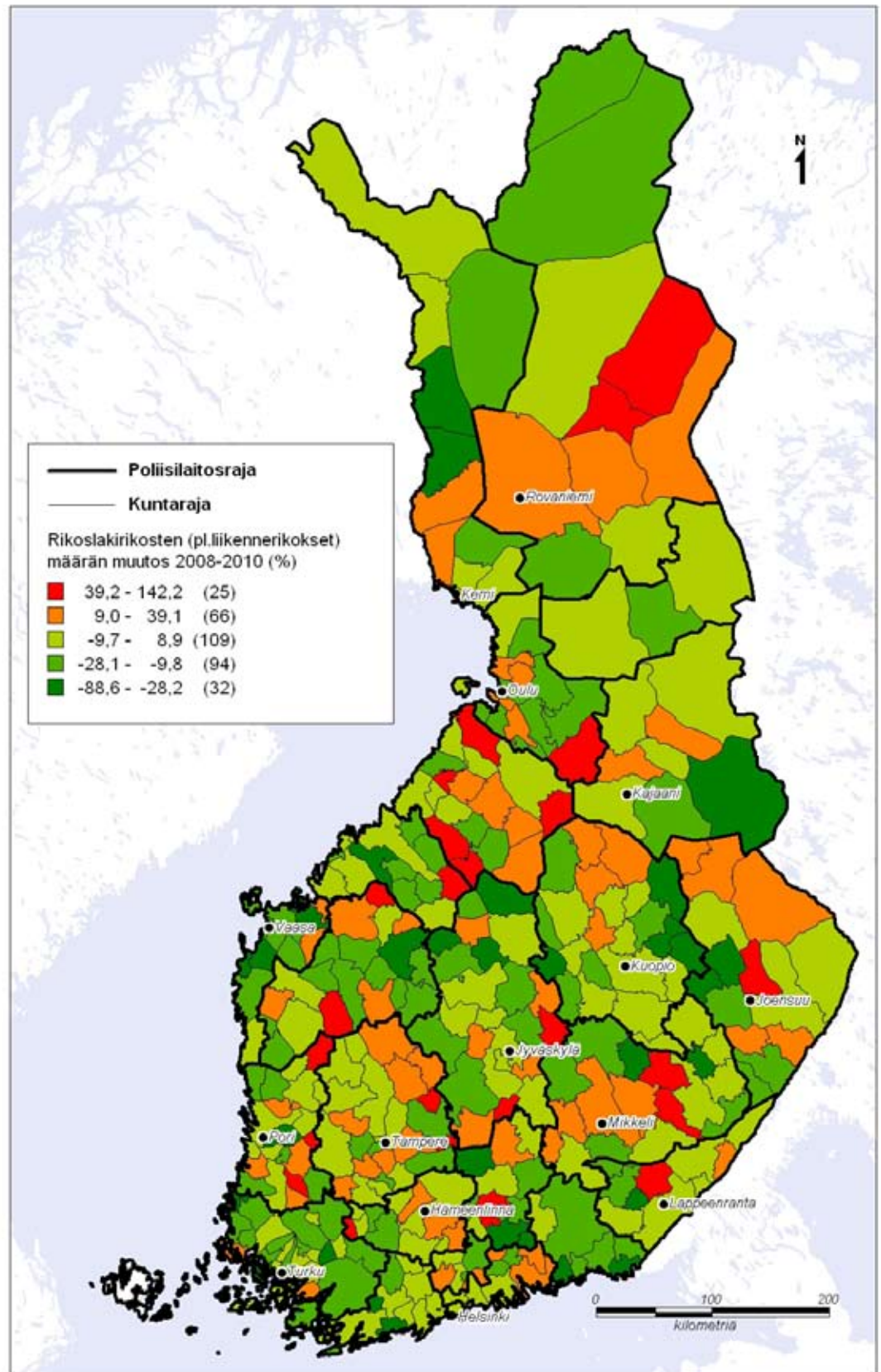
Taulukko 6.6. Rikoslakirikosten
(pl.liikenne rikokset) lukumäärä
2008–2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Pohjanmaa	8 000	6 395	6 430	-1 570	-19,63%
Varsinais-Suomi	33 529	31 098	28 509	-5 020	-14,97%
Kymenlaakso	12 170	11 852	10 426	-1 744	-14,33%
Etelä-Pohjanmaa	8 313	8 149	7 418	-895	-10,77%
Koillismaa	1 556	1 395	1 418	-138	-8,87%
Päijät-Häme	14 038	14 567	12 804	-1 234	-8,79%
Keski-Pohjanmaa	5 294	5 167	4 866	-428	-8,08%
Oulu	16 319	15 772	15 039	-1 280	-7,84%
Satakunta	14 092	14 020	13 283	-809	-5,74%
Kainuu	4 248	3 933	4 069	-179	-4,21%
Keski-Suomi	14 956	14 436	14 507	-449	-3,00%
Keski-Uusimaa	13 128	13 844	12 760	-368	-2,80%
Etelä-Karjala	7 457	6 746	7 357	-100	-1,34%
Peräpohjola	4 857	5 340	4 825	-32	-0,66%
Länsi-Uusimaa	23 504	24 482	23 367	-137	-0,58%
Itä-Uusimaa	22 123	21 604	22 157	34	0,15%
Etelä-Savo	8 000	8 136	8 034	34	0,43%
Kanta-Häme	9 734	9 833	9 794	60	0,62%
Pirkanmaa	27 177	26 297	27 392	215	0,79%
Pohjois-Savo	12 744	12 432	12 935	191	1,50%
Pohjois-Karjala	8 152	8 101	8 368	216	2,65%
Helsinki	71 749	72 788	74 326	2 577	3,59%
Jokilaaksot	4 657	4 899	4 915	258	5,54%
Lappi	5 039	5 605	5 658	619	12,28%
Yhteensä	350 836	346 891	340 657	-10 179	-2,90%

Taulukko 6.7. Rikoslakirikosten
(pl.liikenne rikokset) lukumää-
rä 10 000 asukasta kohden
2008–2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Pohjanmaa	634,6	504,5	507,5	-127,1	-20,02%
Varsinais-Suomi	730,1	674,3	614,7	-115,4	-15,81%
Kymenlaakso	663,0	648,5	573,7	-89,3	-13,47%
Etelä-Pohjanmaa	428,9	421,1	385,7	-43,2	-10,08%
Oulu	696,6	664,5	627,0	-69,6	-9,99%
Päijät-Häme	701,7	725,3	637,8	-63,8	-9,10%
Keski-Pohjanmaa	453,2	440,8	415,9	-37,2	-8,22%
Koillismaa	507,5	459,6	474,0	-33,5	-6,60%
Satakunta	616,9	615,9	588,1	-28,8	-4,67%
Keski-Uusimaa	612,6	639,1	584,2	-28,3	-4,62%
Keski-Suomi	552,5	531,2	533,8	-18,7	-3,38%
Länsi-Uusimaa	568,3	583,8	552,6	-15,7	-2,76%
Kainuu	529,6	493,5	515,1	-14,5	-2,74%
Itä-Uusimaa	770,1	747,8	760,4	-9,7	-1,26%
Etelä-Karjala	553,5	501,8	549,4	-4,1	-0,75%
Kanta-Häme	567,7	568,2	564,9	-2,9	-0,51%
Pirkanmaa	570,2	547,1	568,1	-2,1	-0,37%
Peräpohjola	577,2	636,7	579,5	2,2	0,39%
Helsinki	1262,0	1262,3	1277,3	15,3	1,21%
Pohjois-Savo	512,1	500,4	522,5	10,4	2,04%
Etelä-Savo	506,8	519,4	517,5	10,7	2,11%
Pohjois-Karjala	488,9	487,6	508,5	19,6	4,01%
Jokilaaksot	372,2	392,1	398,0	25,8	6,94%
Lappi	502,7	560,0	566,8	64,2	12,76%
Yhteensä	670,8	659,8	646,0	-24,7	-3,69%

Kuva 6.3. Rikoslakirikosten (pl.liikennerikokset) määrän muutos 2008 - 2010 kunnittain (%)



prosentilla vuoteen 2008 verrattuna. Pohjanmaan poliisilaitoksen alueella määrä laski viidenneksen, Lapin poliisilaitoksen alueella määrä puolestaan kasvoi

12 prosenttia. Asukaslukuun suhteutettuna poliisilaitoskohtainen järjestys säilyi lähes samana – kuitenkin niin että väestöään kasvattaneet alueet kohensivat

sijoitustaan. Kunnittain asiaa tarkasteltuna hajonnan voidaan todeta olevan merkittävästi suurempi (Kuva 6.3.). Visuaalisen arvioinnin perusteella voidaan kuitenkin havaita, ettei rikosmäärien perusteella näy poliisiasemien sijoituskuntien ja muiden välistä eroa. Kaikkia poliisille ilmoitettuja rikoksia tarkasteltaessa kasvua on ollut vuodesta 2008 runsaat viisi prosenttia - pääosin liikenne rikkomusten määrän kasvusta johtuen. Liikenne rikkomusten määrän kasvu puolestaan selittyy automaattisen liikennevalvonnan tiukentuneella puuttumiskynnyksellä.

Hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Ks. 6.1. Arvioinnin taustaa

Lähtötulevaisuuden näkymät

Erityisesti väkivaltarikollisuuden määrä on laskenut merkittävästi vuosien 2008 ja 2010 välillä – myös omaisuusrikoksia poliisiin tietoon tuli vuonna 2010 selvästi vähemmän kuin vuonna 2008. Omaisuusrikollisuudessa määrät ovat vähentyneet koko 2000 – luvun. Poliisi on pystynyt tehostamaan toimintaansa rikosten selvittämisessä. Koska suuri osa tästä perustuu uusiin toimintamenetelmiin, on syytä uskoa että toiminta jatkuu tehokkaana myös tulevaisuudessa. Huumerikosten määrä kasvoi vuosien 2008 ja 2010 välillä viidenneksen, törkeiden huumeusainerikosten määrä runsaat 15 prosenttia. Vaikka huumeusainerikollisuuden torjuntaan ei ole käytetty juurikaan aiempaa enempää resursseja, on rikollisuutta siis kyetty paljastamaan merkittävästi enemmän. Rikostorjunnan painotusten tulee olla tulevina vuosina sellaisia, joilla pystytään jatkamaan sekä väkivalta- että omaisuusrikosten määrän aleneva kehitys.



Onko rikosten tutkinta-ajassa tapahtunut muutoksia vv. 2008-2010?

Keskimääräinen tutkinta-aika pitenee runsaalla viikolla.

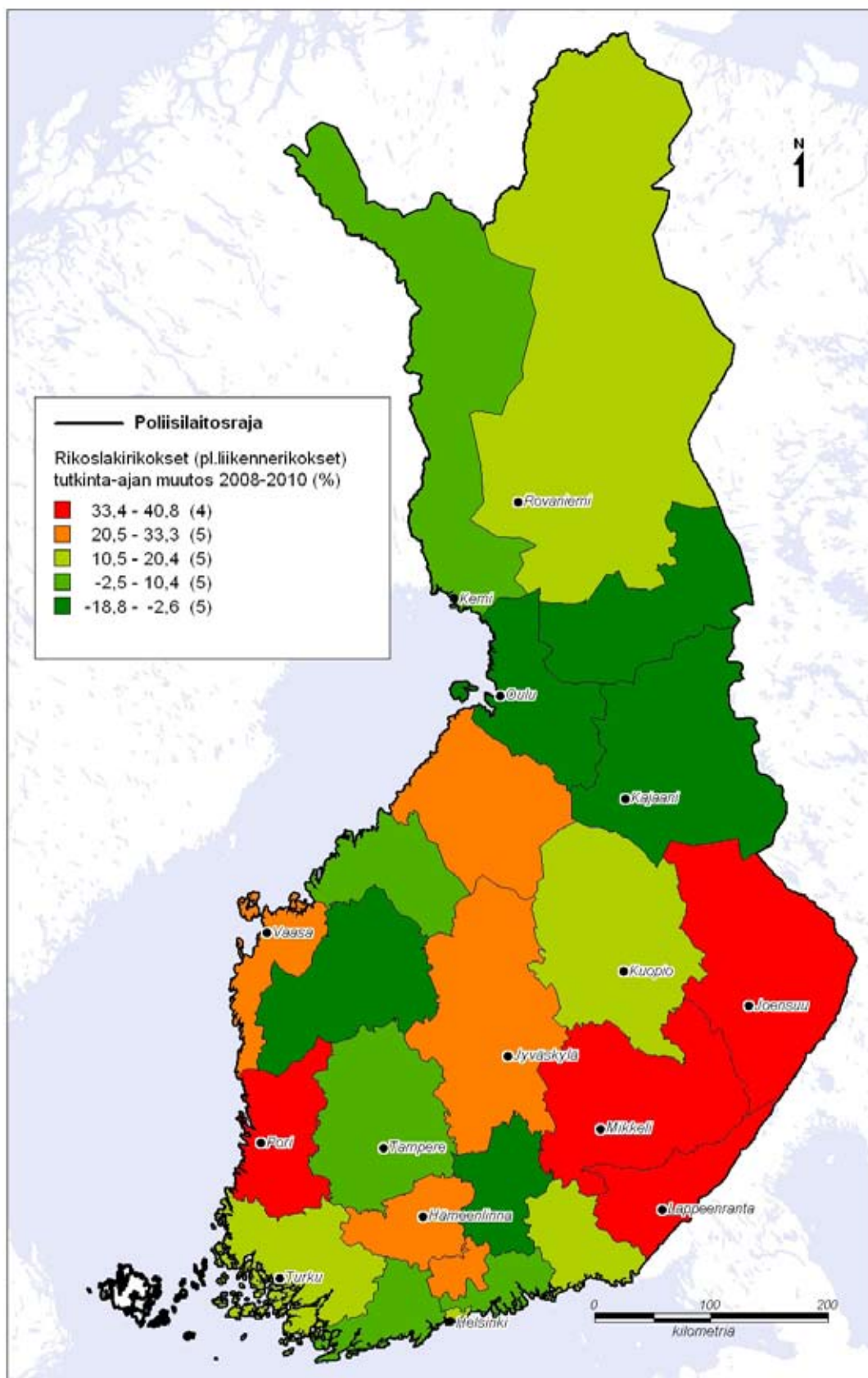
Rikostorjunnassa (sisältää muun muassa rikosten ennaltaehkäisyn ja tapahtuneiden rikosten esitutkinnan) painotetaan suunnitelmallisuutta, pakkokeinojen taroituksenmukaista ja tehokasta käyttöä sekä rikosentekijöiden kattavaa rekisteröintiä. Tietojohdoisen poliisitoiminnan periaatteita noudattaen, analysoitua tietoa hyväksi käyttäen voimavaroja kohdennetaan tehokkaimmalla tavalla. Rikostorjunnan vaikuttavuutta parannetaan tehostamalla toimintaa ja lisäämällä yhteistoimintaa.

Tutkinta-aika on se aika, joka kuluu esitutkinnan aloituspäivästä siihen saakka kunnes rikos on saatu selvitettyä ja tutkinta päätetään. Tutkinta-aika ulotettiin koskemaan vain rikoslakirikoksia, joista oli vähennetty liikenne rikokset. Perusteluna tällä on se, että näin saadaan kuvattua poliisin tosiasiallisen rikostutkinnan suorituskykyä - liikenne rikokset ovat

pääsääntöisesti valmiiksi selviä.

Vuoteen 2008 verrattuna rikoslakirikosten keskimääräinen tutkinta-aika pitenee yhdeksällä vuorokaudella (Kuva 6.4.). Eniten tutkinta-aika jatkui Satakunnassa ja Etelä-Karjalassa. Satakunnassa keskimääräinen tutkinta-aika oli vuonna 2010 valtakunnan pisin (119 vrk) Etelä-Karjalassa prosentuaalinen heikennys oli suurin, sillä vuonna 2008 keskimääräinen tutkinta-aika oli valtakunnan lyhimpien joukossa. Koillismaalla ja Oulussa kehitys oli erityisen selvästi myönteinen. Ensin mainitussa rikokset tutkittiin vuonna 2010 keskimäärin 18 ja jälkimmäisessä 14 vuorokautta vuotta 2008 lyhemmassä ajassa. Myös Kainuussa, Päijät-Hämeessä, Etelä-Pohjanmaalla ja Itä-Uudellamaalla tutkinnan joutuisuus parani (Taulukko 6.8.). Kaikissa näissä on tehty runsaasti töitä esitutkintaan liittyvien menettelytapojen ja käytäntöjen muokkaamisessa.

Kuva 6.4. Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset)
tutkinta-ajan muutos 2008–2010 (%)



Taulukko 6.8. Rikoslakirikosten (pl.liikenne-rikokset) tutkinta-aika 2008–2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Koillismaa	95	107	77	-18	-18,8 %
Oulu	104	87	90	-14	-13,0 %
Kainuu	115	104	106	-9	-7,9 %
Päijät-Häme	71	74	66	-5	-7,5 %
Etelä-Pohjanmaa	102	96	99	-3	-2,9 %
Itä-Uusimaa	73	73	71	-2	-2,5 %
Peräpohjola	103	111	105	2	1,8 %
Länsi-Uusimaa	93	91	95	2	2,4 %
Keski-Pohjanmaa	103	108	109	6	5,5 %
Pirkanmaa	81	84	87	6	7,2 %
Helsinki	66	69	73	7	10,5 %
Kymenlaakso	90	143	100	10	11,1 %
Varsinais-Suomi	77	83	90	13	17,0 %
Pohjois-Savo	69	80	83	13	19,0 %
Pohjois-Karjala	48	74	64	16	33,8 %
Keski-Uusimaa	69	76	86	18	26,1 %
Kanta-Häme	67	69	85	18	27,5 %
Keski-Suomi	94	106	113	19	20,5 %
Lappi	99	109	119	19	19,5 %
Pohjanmaa	75	100	95	20	26,7 %
Jokilaaksot	77	73	98	20	26,6 %
Etelä-Savo	71	89	95	24	33,4 %
Etelä-Karjala	72	91	101	29	40,7 %
Satakunta	85	104	119	34	39,6 %
Yhteensä	79	86	88	9	11,4 %



Onko rikosten selvitysaste parantunut vuosina 2008-2010?

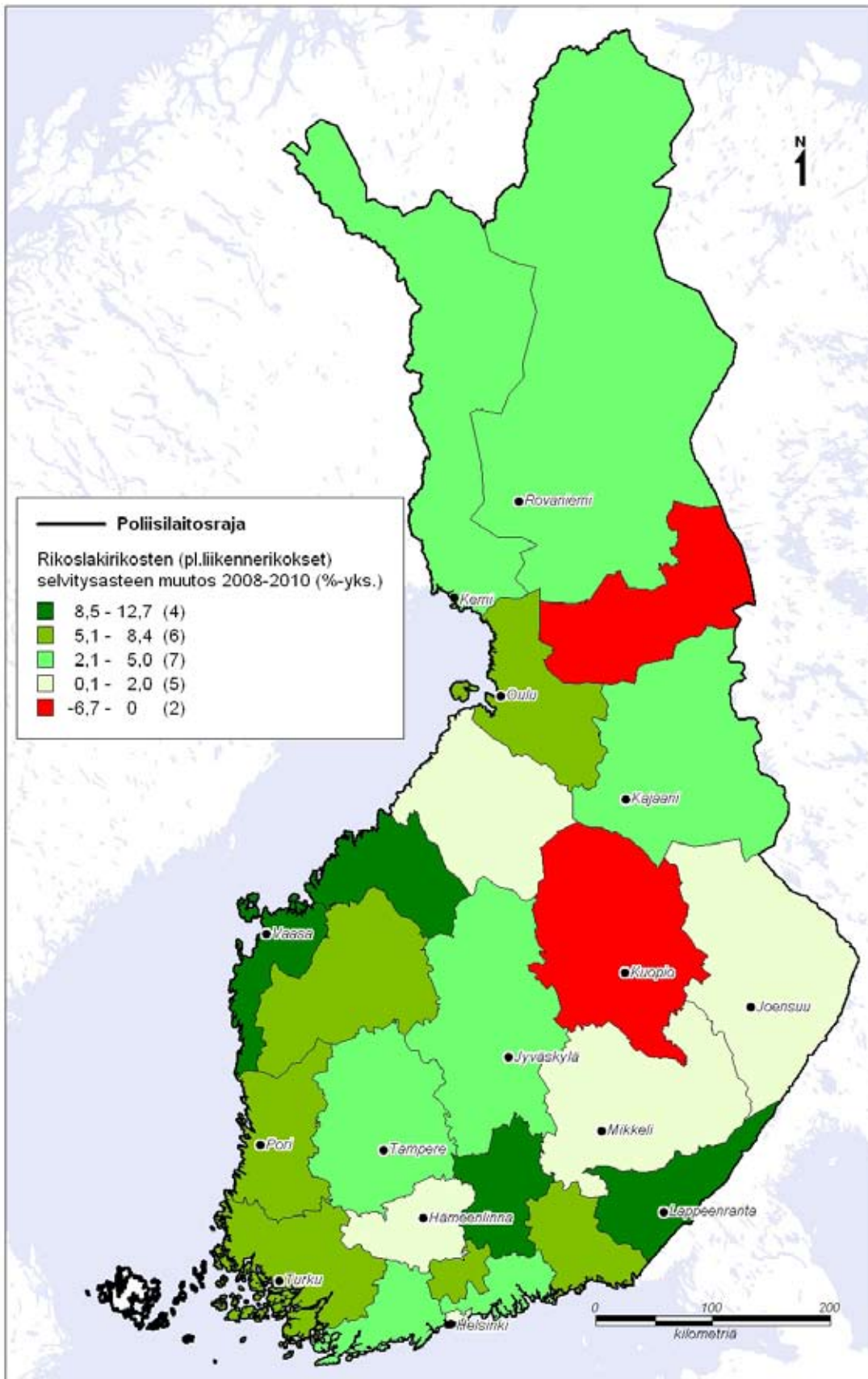
Rikosten selvitystaso parani selvästi vuoteen 2008 verrattuna.

Rikosten selvitystaso lasketaan siten, että tietyssä aikana selvitettyjen rikosten määrä suhteutetaan samana aikana tietoon tulleiden rikosten määrään. Tarkastellut rikokset olivat rikoslakirikokset, joista oli poistettu liikenne-rikokset kuten tutkinta-ajan arvioinnissakin.

Ainoastaan kahdessa poliisilaitoksessa rikosten keskimääräinen selvitysaste heikkeni vuoteen 2008 verrattuna. On kuitenkin huomattava, että selvitysasteen laskusta huolimatta näiden kahden poliisilaitoksen taso oli selvästi valtakunnan keskiarvoa parempi

(Taulukko 6.9.). Merkittävää hallintorakenneuudistuksen toiminnallisten vaikutusten kannalta on, että rikosten selvitysasteen hajonta on pienentynyt selvästi. Pohjanmaan ja Päijät-Hämeen poliisilaitokset pystyivät parantamaan rikosten selvitystasetta eniten vuoteen 2008 verrattuna (Kuva 6.5.).

Kuva 6.5. Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) selvitysasteen muutos 2008–2010 (%-yksikköä)



Taulukko 6.9. Rikoslakirikosten (pl.liikenne-rikokset) selvitysaste 2008–2010

Poliisilaitos	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2008 %
Pohjanmaa	44,1 %	50,8 %	56,8 %	12,7 %	28,7 %
Päijät-Häme	42,7 %	43,6 %	53,7 %	11,0 %	25,7 %
Keski-Pohjanmaa	51,2 %	61,6 %	60,7 %	9,6 %	18,7 %
Etelä-Karjala	46,4 %	47,3 %	54,9 %	8,5 %	18,4 %
Kymenlaakso	43,1 %	50,6 %	50,4 %	7,3 %	16,9 %
Keski-Uusimaa	45,7 %	46,3 %	52,0 %	6,3 %	13,8 %
Oulu	48,2 %	52,4 %	54,4 %	6,2 %	12,9 %
Etelä-Pohjanmaa	59,2 %	59,1 %	66,5 %	7,3 %	12,4 %
Varsinais-Suomi	47,1 %	49,9 %	52,5 %	5,4 %	11,5 %
Satakunta	52,0 %	49,7 %	57,1 %	5,1 %	9,9 %
Länsi-Uusimaa	46,4 %	46,9 %	49,5 %	3,1 %	6,7 %
Peräpohjola	50,3 %	53,3 %	53,2 %	2,9 %	5,8 %
Lappi	49,9 %	51,4 %	52,7 %	2,8 %	5,6 %
Itä-Uusimaa	49,2 %	50,3 %	51,7 %	2,6 %	5,2 %
Keski-Suomi	53,4 %	56,1 %	56,0 %	2,6 %	4,9 %
Pirkanmaa	53,6 %	53,2 %	55,8 %	2,2 %	4,1 %
Kainuu	59,9 %	58,0 %	62,2 %	2,3 %	3,9 %
Helsinki	47,0 %	48,1 %	48,4 %	1,4 %	3,1 %
Kanta-Häme	49,8 %	49,8 %	50,4 %	0,6 %	1,3 %
Jokilaaksot	61,0 %	56,9 %	61,7 %	0,7 %	1,2 %
Etelä-Savo	54,7 %	55,7 %	55,2 %	0,5 %	0,9 %
Pohjois-Karjala	56,9 %	57,8 %	56,9 %	0,1 %	0,1 %
Koillismaa	66,4 %	71,7 %	60,4 %	-6,0 %	-9,0 %
Pohjois-Savo	63,9 %	54,9 %	57,2 %	-6,7 %	-10,4 %
Yhteensä	49,3 %	50,4 %	52,8 %	3,4 %	7,0 %

6.1.4 Poliisin palvelujen saatavuus

Johtopäätökset

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

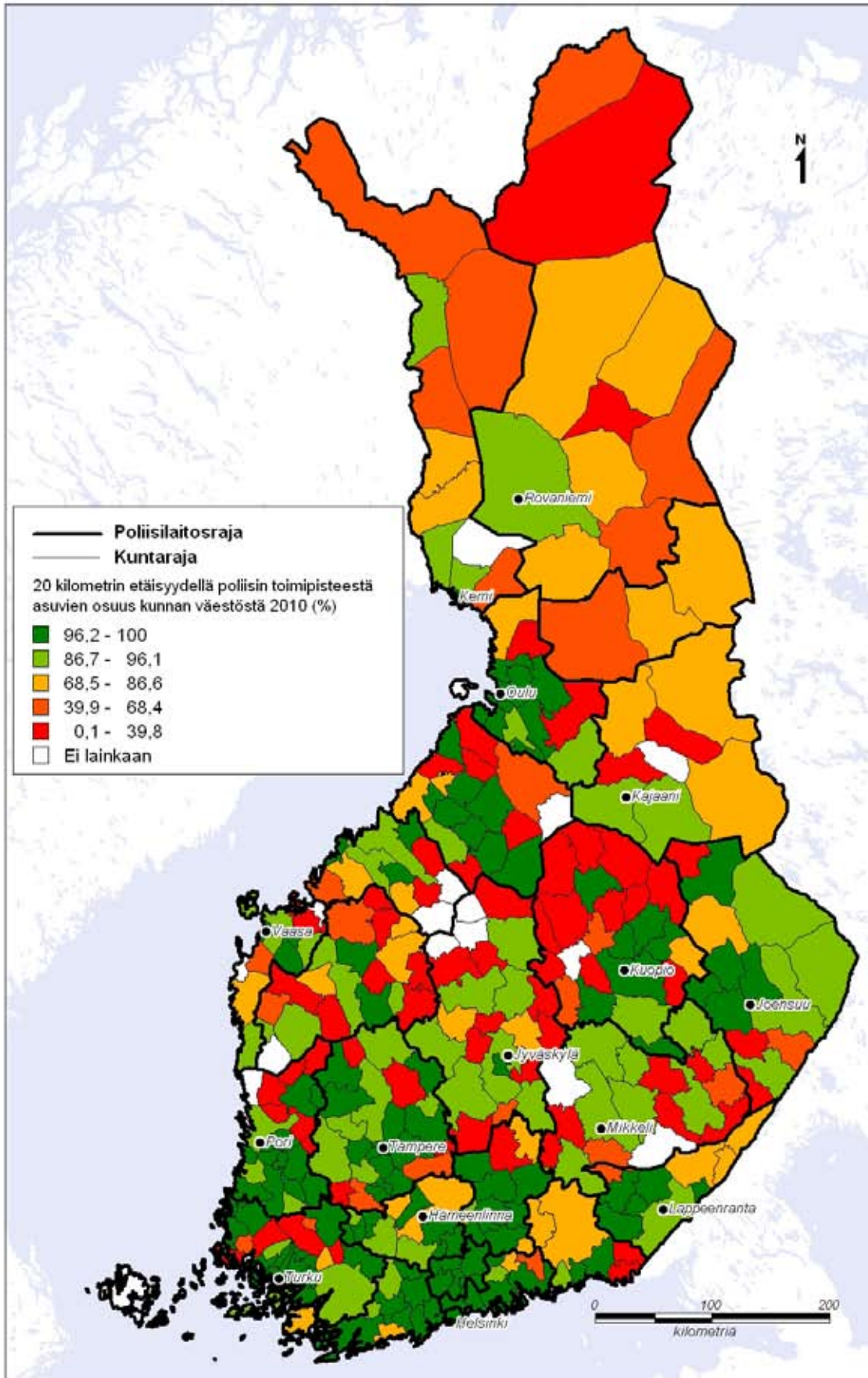
Toimenpide-ehdotukset

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

Arviointiasetelma

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

Kuva 6.6. 20 kilometrin etäisyydellä poliisin toimipisteestä asuvien osuus kunnan väestöstä 2010



Johdanto

Poliisin palvelujen saatavuutta arvioitiin fyysisellä saavutettavuudella. Paikannettujen poliisin toimipisteiden (ei yhteispalvelupisteitä) ympärille luotiin 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 % kansalaisista. Osuus ei ole myöskään muuttunut vuodesta 2008. Ainoastaan 19 kunnassa ei yksikään henkilö asunut tuolla etäisyydellä poliisin toimipisteestä. Haja-asutusalueella poliisi hoitaa lupapalvelutehtäviä erityisten siirrettävien lupapalvelusalkkujen avulla. Näihin on yleensä yhdistetty myös ajanvaraus etukäteen. Suurin osa luvista hankitaan kuitenkin poliisilaitosten keskuspaikoista. Tämä johtuu siitä, että näissä kaupungeissa on muitakin arkielämälle tarpeellisia

palveluja tarjolla ja arjen asioita muutoinkin hoidetaan näissä kaupungeissa.

Hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Ks. 6.1. Arvioinnin taustaa

Lähtöleveysuuden näkymät

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



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 ennakoon oletettavan kysynnän mukaan. Lisäksi toteutetaan erilaisia teemaluonteisia valvontajaksoja. Hälytyspalvelujen tuottamiseen osallistuvat mahdollisuuksiensa mukaan myös Liikkuvan poliisin partiot.

Saavutettavuutta kuvaavan kartan perusteella näyttää siltä, että eteläisen Suomen alueella toimipaikat ovat

erittäin hyvin tarjolla asiointia varten (Kuva 6.6.). Mitä pohjoisemmaksi mennään, sitä heikommalta tilanne vaikuttaa. Toki työssäkäynti- ja asiointiliikenteen vaikutukset kysyntään saattavat vaihdella merkittävästikin. Kartalla ”valkoisena” näkyvät alueet hoidetaan kattavasti lupapalvelusalkkujen avulla – yhteensä 18 kunnan alueella lupapalvelusalkut ovat aktiivisessa käytössä.

Arviointiryhmä

Ylitarkastaja, FM Konsta Korhonen,
Poliisihallitus, puhelin 071 878 1819
Poliisitarkastaja, YTM Petri Marjamaa,
Poliisihallitus, puhelin 071 878 1764

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.

6.2. Pelastustoimi

6.2.1. Ennalta ehkäisevä toiminta

Johtopäätökset

Onnettomuuksia ehkäisevien palvelujen tarjonnan alueellinen vaihtelu on suurta. Erityiskohteiden palotarkastukset suoritettiin täysimääräisesti neljällä pelastustoimen alueella, puolella alueista tarkastusmäärät vähenivät. Asuinrakennusten tarkastustavoitteesta toteutui ainoastaan puolet.

Pelastustoimen järjestämien valistus- ja neuvontatilaisuuksien määrässä ei tapahtunut merkittävää muutosta. Valistustyön valtakunnallinen tulostavoite saavutettiin viidellä pelastustoimen alueella. Toteutustavat painottuvat yhä hyvin eri tavoin pelastustoimen alueesta riippuen.

Pelastustoimen onnettomuuksia ehkäisevä työn perinteiset toimintamallit ovat uudistumassa. Toimenpiteillä kyetään kohdistamaan työtä tarkemmin uhkakuvien mukaisesti ja voidaan tavoitella sen vaikuttavuuden arviointia.

Toimenpide-ehdotukset

Pelastustoimen palvelutason valvontaan tulee kiinnittää huomiota otettaessa käyttöön uusia onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä toimintatapoja. Väestön asema onnettomuuksia ennalta ehkäisevien palvelujen saajana tulee saattaa tasapuoliseksi asuinkunnasta riippumatta.

Onnettomuuksien ehkäisytyötä kehitettäessä liittyen sisältöön, tilastointiin ja riskikohteen määrittelyyn on pelastustoimella tilaisuus kiinnittää huomiota työn laadulliseen arviointiin ja palvelujen vaikuttavuuden mittaamiseen.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Palotarkastusten toteutuminen	Onko palotarkastukset tehty tavoitteiden mukaisesti?	Tehtyjen tarkastusten määrä suhteessa tarkastettavien kohteiden määrään.	Erityiskohteet tarkastetaan vuosittain. Muut kohteet tarkastetaan palvelutasopäätöksessä määritellysti.
Turvallisuuteen liittyvien neuvontapalvelujen ja valistuksen saatavuus ja saavutettavuus	Kuinka paljon pelastuslaitokset ovat tuottaneet turvallisuuteen liittyvää valistusta?	Pelastustoimen valistustilaisuuksien ja valistusta saaneen väestön määrä sekä muutos edellisestä vuodesta.	Pelastustoimen valistus tavoittaa vuosittain 20 % väestöstä

Johdanto

Pelastustoimen lakisääteisenä tehtävänä on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelu. Onnettomuuksia ehkäisevän työn tavoitteena on onnettomuuksien ja niiden aiheuttamien vahinkojen vähentäminen. Tavoitteeseen py-

ritään väestön turvallisuustietoisuuden ja -osaamisen lisäämisen sekä valvonnan keinoin. Pelastustoimen tulee lisäksi toimia yhteiskunnassa asiantuntijana niissä yhteyksissä, joissa onnettomuuksiin voidaan vaikuttaa ennalta. Tapahtuneen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen laajuuteen voidaan lisäksi vaikuttaa tehokkaalla pelastustoiminnalla. Merkittävänä

onnettomuuksia ja niiden seurauksia ehkäisevänä osatekijänä on omatoimisuuden parantuminen onnettomuustilanteisiin varautumisessa. Omatoimisen turvallisuustyön merkitys korostuu erityisesti alueilla, joilla hälytetyllä avulla kuluu onnettomuuskohteen saavuttamiseen paljon aikaa.

Pelastustoimeen kuuluvista onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn palveluista peruspalvelujen arvioinnin kohteena olivat palotarkastusten sekä valistus- ja neuvontatoiminnan toteutuminen. Tarkastelussa on pääosin keskitytty vuoden 2010 toteumaan ja tilanteen kehitykseen edeltäneisiin vuosiin verrattuna. Peruspalvelujen arvioinnissa käytetty hyvän palvelutason määrittely perustuu pelastustoimen lainsäädäntöön ja valtakunnallisiin tulostavoitteisiin.

Arvioinnissa käytetyt tiedot perustuvat pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietokantaan (PRONTO). PRONTO-tietokannasta kerättyjen tietojen luotettavuus ja vertailtavuus on sidoksissa tapaan, jolla pelastuslaitos kirjaa aluettaan ja toimintaansa koskevat tiedot järjestelmään. Vaikka tilanne on parantunut, ovat tilastotiedot osin epätäydellisiä ja paikoin tietoa on syötetty tietokantaan ilmeisen väärin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että asemapaikoittain kirjattavat tiedot syötetään järjestelmiin samoin periaattein koko pelastustoimen alueella.

Hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutusten seuranta

Kuntien yhdistymiset eivät ole merkittävästi näkyneet pelastustoimen palvelujen tuottamisessa tai muutoksina palvelutasossa. Suurissa kuntaliitoksissa piilee kuitenkin vaara voimavarojen keskittämisestä keskuskuntaan liittyneiden kuntien asemapaikkojen kustannuksella. Tämä koskisi kuitenkin ensisijaisesti vakinaisia viranhaltijoita, eikä siten vaikuttaisi sivutoimisen pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön määrään. Todellista palvelutason heikentymistä aiheutuisi mahdollisesti tilanteesta, jossa liittyneiden kuntien asemapaikkoja lakkautettaisiin. Keskeistä on kuitenkin se, että pelastustoimen palvelutaso ja valmius tuottaa nopeaa apua perustuu onnettomuusuhkiin. Uhka-arviot ovat perusteena voimavarojen sijoittamiselle ja siten asemaverkostosta ja toiminta-

valmiudesta päättämislle.

Valtion aluehallinnon uudistuksella ei pelastustoimen osalta ole ollut sellaista vaikutusta, joka välittyisi pelastustoimen peruspalvelujen saajalle. Aluehallinnon uudistus ja mahdollinen pelastuslain uudistus mahdollistavat kuitenkin pelastustoimea valvovan aluehallintoviranomaisen keskittymisen nykyistä tavoitteellisemmin palvelutason valvontaan ja siitä raportointiin, jolla siten olisi vaikutusta palvelujen tasapuoliseen tuottamiseen.

Lähitulevaisuuden näkymät

Pelastustoimen keskeisenä haasteena tulee edelleen olemaan henkilöstövoimavarojen saatavuuteen liittyvät ongelmat, jotka ilmenevät erityisesti harvaanasuilla alueilla nuorten poismuuton synnyttämänä rekrytinnin hankaluutena. Alueilla, joilla nopean avun saatavuus on vähenemässä, lisääntyy sekä pelastustoimen onnettomuuksia ennaltaehkäisevien palvelujen että väestön ja erityisriskikohteiden omatoimisen turvallisuusosaamisen tarve ja merkitys. Pelastustoimen tulee siten olla entistä tietoisempi toimintaympäristönsä todellisista riskeistä ja kohdistaa siten asiantuntijuuttaan, valistus- ja neuvontatyötä sekä valvontaa tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti.

Pelastuslain uudistamisen yhteydessä suunnitellut merkittävät muutokset, jotka koskevat sekä turvallista rakennuksesta poistumista että pelastuslaitosten suorittaman valvonnan toteuttamista tulevat toteutuessaan tukemaan tätä kehityssuuntaa. Palotarkastustoiminnan uudistamisen myötä pelastuslaitosten suorittamaa valvontaa kohdistetaan entistä enemmän tarvearvioinnin kautta. Tässä yhteydessä korostuu myös pelastustoimen palvelutasoa valvovan valtion rooli; todellisten uhkien havaitseminen, toimenpiteiden perusteltu kohdistaminen ja niiden vaikuttavuuden mittaaminen nousee tällöin entistä suurempaan osaan palvelujen tasapuolisen tuottamisen näkökulmasta. Pelastustoimen kaikkien toimijatasojen kytkeminen kehitystyöhön on keskeistä.

Onnettomuusriskien havaitsemiseksi tarvitaan paitsi kehittymässä olevaa todennäköisyystarkastelua ja tapahtuneista onnettomuuksista saatuun tie-

toon perustuvaa turvallisuuden tilannekuvaa, myös järjestelmällistä viranomaisten välistä yhteistyötä. Pelastustoimen keskeinen tietotarve tulee koskemaan erityisryhmien asumista ja muiden sellaisten onnettomuusriskejä aiheuttavien kohteiden muodostumista,

jotka eivät tule esille pelastustoimen riskiaineiston perustana olevista tietokannoista. Nykytilanteessa tieto ja sen tarve tulee saada kohtamaan paikallisessa turvallisuusyhteistyössä.



Kuinka paljon pelastuslaitokset ovat tehneet valistus- ja neuvontatyötä?

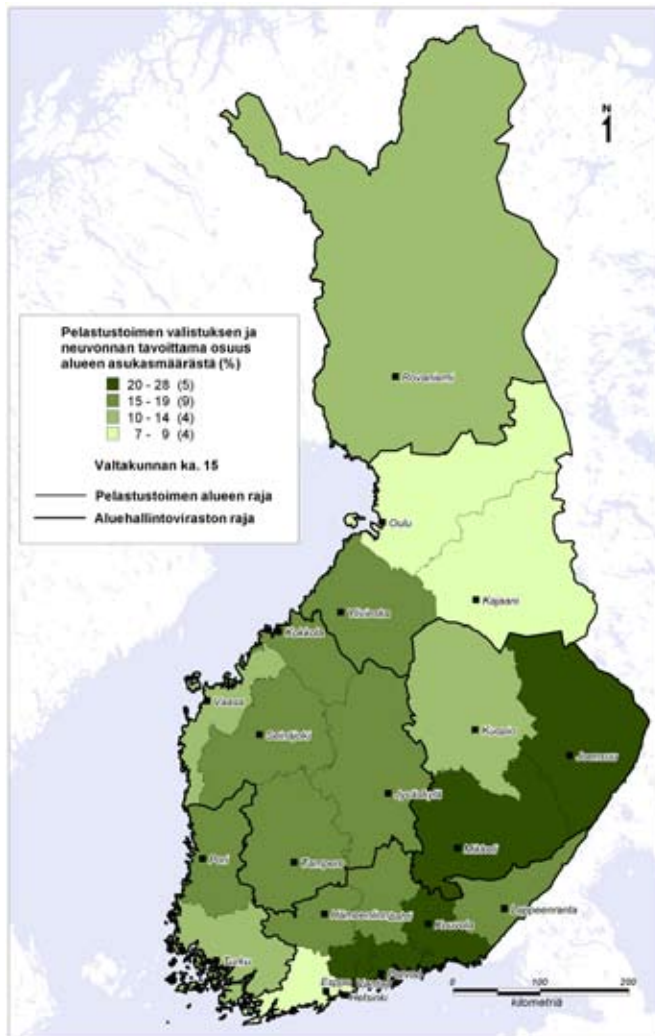
Valtakunnallisen valistus- ja neuvontatyön määrällisen tavoite saavutettiin viidellä pelastustoimen alueella. Pelastustoimen alueiden ja yksittäisten kuntien välillä on edelleen hyvin suuria eroja.

Valistuksen ja neuvonnan tavoitteena on turvallisuustietoutta ja osaamista lisäämällä vaikuttaa myönteisesti asenteisiin sekä toimintatapoihin vaara- ja onnettomuustilanteissa. Pelastustoimelle on asetettu erääksi vuoden 2010 tulostavoitteeksi antaa valistusta ja neuvontaa 20 % väestöstä. Pelastustoimen valistus- ja neuvonta tavoitti pelastuslaitosten tilastojen mukaan 15 % väestöstä vähentyen hieman edeltäneestä vuodesta. Kolmanneksella pelastustoimen alueista tavoite kuitenkin saavutettiin tai siitä jäätin hyvin vähän (Kuva 6.7.).

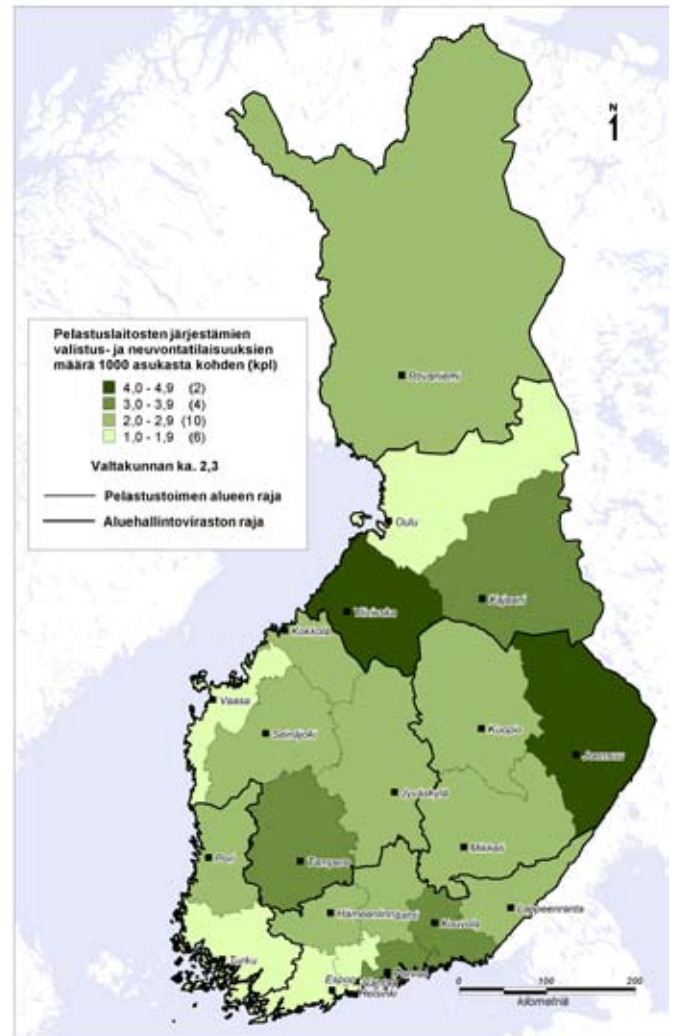
Valistuksen ja neuvonnan määrässä on ollut pitkään suuria sekä pelastustoimen alueiden että kuntien välisiä eroja myös siinä, kuinka voimakkaasti väestön tavoittamiseen panostetaan: pelastustoimen järjestämien valistustilaisuuksien määrä asukaslukuun suhteutettuna voi kahden pelastustoimen alueen välillä olla nelinkertainen, ja yksittäisten kuntien välillä erot voivat olla vielä huomattavasti suurempia (Kuva 6.8.). Vaikka järjestettyjen valistustilaisuuksien määrä on pääsääntöisesti vakiintunut nykyiselle tasolle, esiintyy pelastuslaitosten tilastoimassa valistusprosentissa huomattavaakin vuosittaista vaihtelua (Kuvat 6.9. ja 6.10.). Tilanne on aikaisemmin kertonut ennen kaikkea tilastointitapoihin liittyneestä epätarkkuudesta. Vuodesta 2010 alkaen valistus- ja neuvontatyötä on tilastoitu paremmin valtakunnallisesti yhtenevin perustein ja siten, että työn eri toteutustavat voidaan paremmin erottaa toisistaan. Valtakunnallinen 15 % tulos muodostuu turvallisuuskoulutuksesta (7 %), messu- tai muista yleisötilaisuuksista (6 %) ja valis-

tuskampanjoista (2 %). Toteutustapojen painotukset vaihtelevat pelastustoimen alueittain merkittävästi.

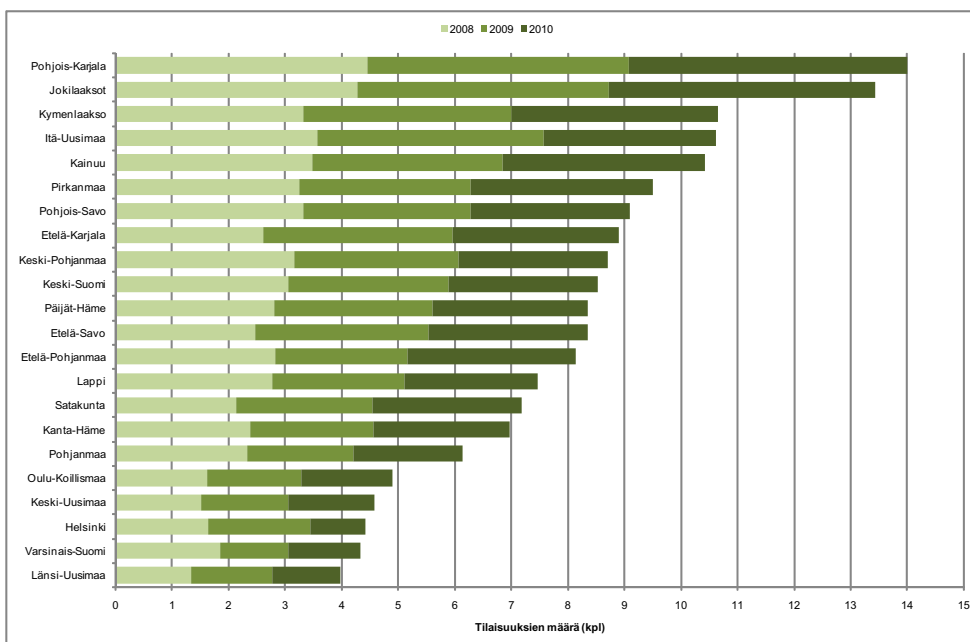
Pelastustoimeen valistukseen ja neuvontaan liittyvää käsitteistöä on myös osin uudistettu osana pelastuslaitosten ja Kuntaliiton kumppanuushankkeen kehittämistyötä. Valistuksen ja neuvonnan uutena katkokäsitteenä puhutaan turvallisuusviestinnästä, jolla tarkoitetaan edellisten toteutustapojen lisäksi turvallisuuteen liittyvää neuvontaa sekä joukkoviestintää. Näihin liittyvä tilastointi on osa kehittämistyötä ja sen voidaan olettaa jatkossa tuottavan lisäarvoa toiminnan ja vaikuttavuuden mittaamiselle yhtenäistävien toimintatapojen myötä.



Kuva 6.7. Pelastustoimen valistuksen ja neuvonnan tavoittama osuus (%) pelastustoimen alueen asukasmäärästä vuonna 2010

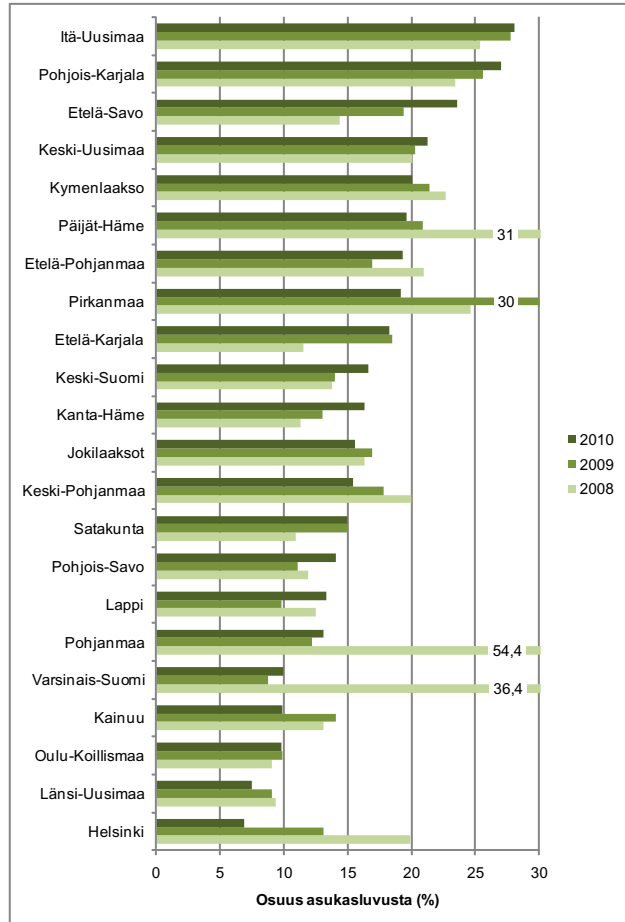


Kuva 6.8. Pelastuslaitosten järjestämien valistus- ja neuvontatilaisuuksien määrä (kpl) 1 000 asukasta kohden vuonna 2010



Kuva 6.9. Pelastuslaitosten järjestämien valistus- ja neuvontatilaisuuksien määrä (kpl) 1 000 asukasta kohden vuosina 2008–2010

Kuva 6.10. Pelastustoimen valistuksen ja neuvonnan tavoittama osuus (%) pelastustoimen alueen asukasmäärästä vuosina 2008–2010



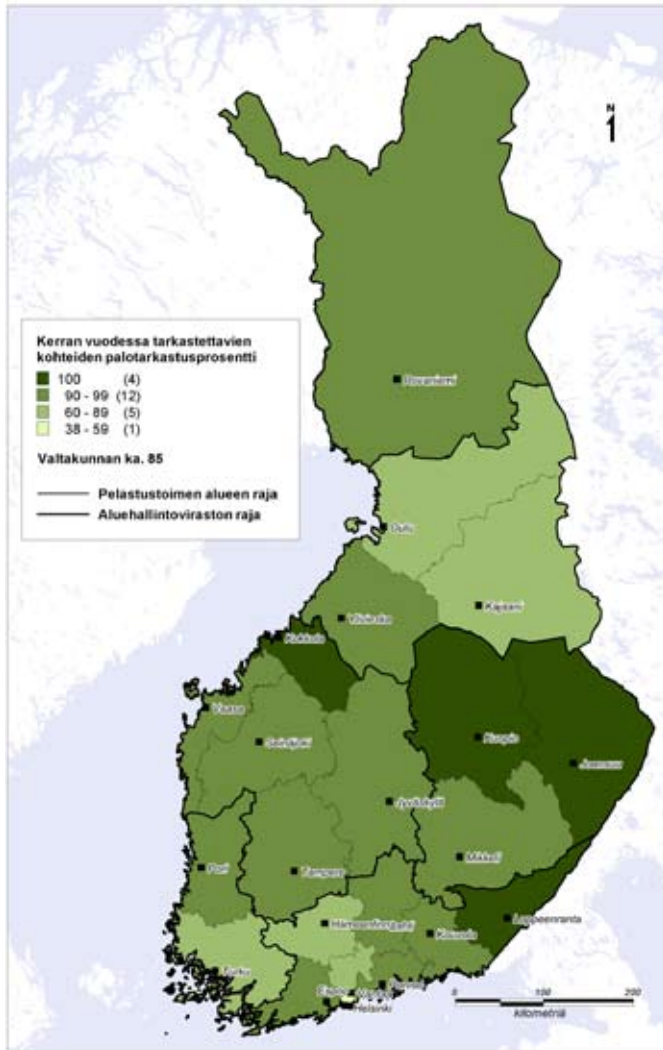
Onko palotarkastukset tehty tavoitteiden mukaisesti?

Erityiskohteiden palotarkastuksia tehtiin jälleen edeltänyttä vuotta vähemmän. Asuinrakennuksista ja muista harvemmin tarkastettavista kohteista tarkastettiin puolet suunnitellusta. Pelastustoimen alueiden ja yksittäisten kuntien väliset erot eivät vähentyneet.

Lakisääteiset palotarkastukset ovat pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisykeinoista perinteisimpiä. Rakennuksen teknisten olosuhteiden valvonnan rinnalla palotarkastustyö on luonteeltaan enenevässä määrin ennen kaikkea valistavaa ja turvallisuuskulttuuria edistävää toimintaa, joka keskittyy tarkastettavan kohteen omiin turvallisuutta parantaviin ja ylläpitäviin valmiuksiin.

Palotarkastuskohteet jaetaan pääsääntöisesti vuosittain tarkastettaviin niin kutsuttuihin erityiskohteisiin sekä asuinrakennuksiin ja niihin rinnastettaviin koh-

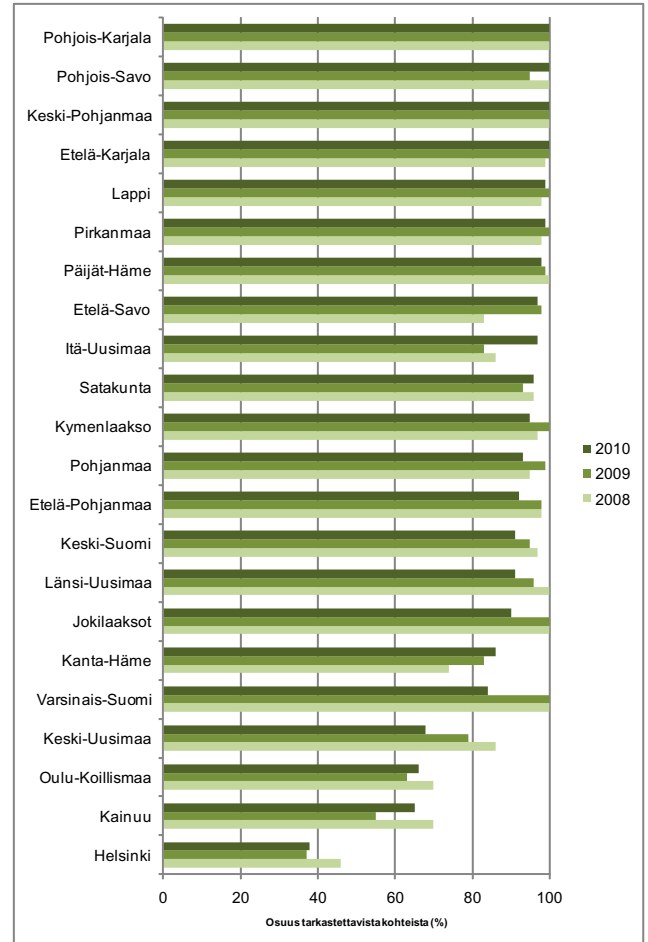
teisiin. Erityiskohteessa henkilöille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran katsotaan olevan tavanomaista suurempi, jonka vuoksi näihin kohteisiin on kohdistettu turvallisuutta lisääviä velvoitteita, kuten pelastussuunnitelmien laadintaa ja vuosittaisia palotarkastuksia. Koulut, sairaalat, kauppakeskukset, majoitustilat ja teollisuuslaitokset ovat esimerkkejä kohteista, jotka pelastuslaitoksen tulee tarkastaa vuosittain. Erityiskohteita on Suomessa noin 40 000. Näistä lähes puolet muodostaa kokoontumis- ja liiketiloiksi luokiteltavat kohteet.



Kuva 6.11. Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastusprosentti vuonna 2010

Erot erityiskohteiden palotarkastusprosentissa eri pelastustoimen alueiden ja siten yksittäisten kuntien välillä ovat hyvin suuret (Kuva 6.11.). Pelastuslaitokset tarkastivat viime vuonna 85 % erityiskohteista ja valtakunnallisella keskiarvolla mitattuna tilanne heikentyi edeltäneestä vuodesta neljä prosenttiyksikköä. Palotarkastustilanne heikentyi puolella pelastuslaitoksista. Valtaosalla pelastustoimen alueita palotarkastukset kyetään kuitenkin edelleen suorittamaan lähes täysimääräisesti, jonka vuoksi heikoimpien palotarkastustulosten pelastuslaitokset erottuvat tilastotarkastelussa selvästi (Kuva 6.12.).

Erityiskohteiden palotarkastustilanne on paras majoitustiloissa ja hoitolaitoksissa (Taulukko 6.10.), joissa



Kuva 6.12. Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastusprosentti pelastustoimen alueittain vuosina 2008–2010

on toiminnan luonteen vuoksi arvioitu olevan erityisen suuret henkeen ja terveyteen kohdistuvat onnettomuusriskit. On kuitenkin olemassa sellaisiakin yksittäisiä kuntia, joissa muun muassa edellä mainittuja riskikohteita on lukumääräisesti hyvin vähän, mutta pelastuslaitos ei siitä huolimatta ole täysimääräisesti saanut tehtyä niihin lakisääteisiä palotarkastuksia. Tässä tilanteessa korostuu kohteen omatoimisen turvallisuustyön merkitys. Toisaalta kunnan ja kuntalaisen intressin palvelun maksajana ja saajana sekä aluehallintoviranomaisen intressin palvelutason valvojana tulisi näkyä tilanteeseen reagoimisena.

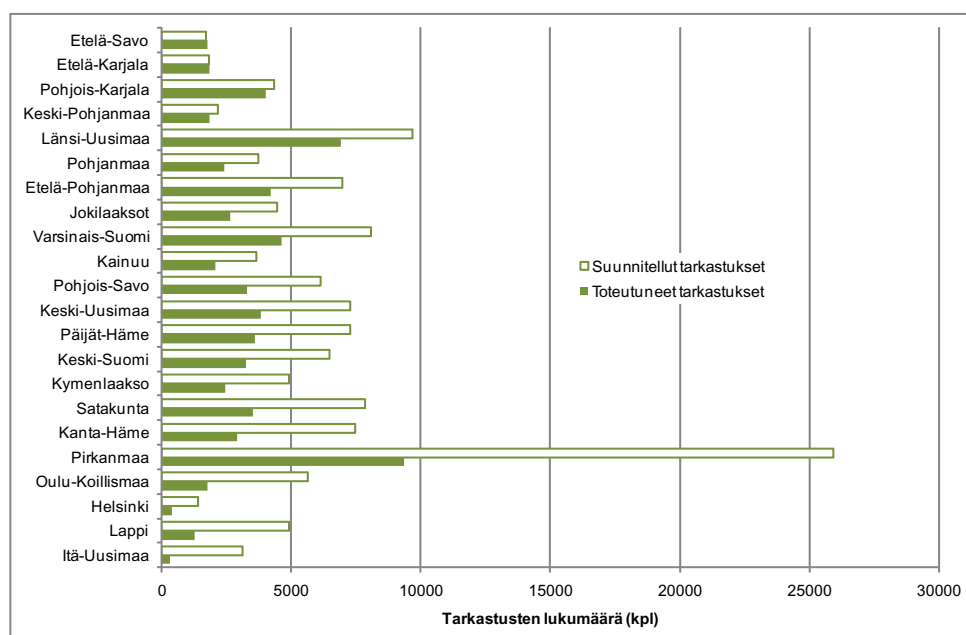
Asuinrakennusten tarkastusvälistä pelastuslaitos päättää palvelutasopäätöksessään. Tavallisimmin

Taulukko 6.10.
Kerran vuodessa
tarkastettavien
kohteiden palo-
tarkastusprosentti
tarkastuskohteit-
tain vuonna 2010

Pelastustoimen alue	Yhteensä		1	2	3	4	5	6	7
	kohteita (kpl)	Tarkastus %	Tarkastus%						
Etelä-Karjala	940	100	100	100	100	100	100	100	100
Etelä-Pohjanmaa	2002	92	98	94	94	83	90	0	94
Etelä-Savo	1434	97	99	99	97	94	97	96	97
Helsinki	4063	38	31	59	43	34	33	33	0
Itä-Uusimaa	750	97	100	100	96	94	96	100	94
Jokilaaksot	1217	90	96	91	90	84	93	100	100
Kainuu	1032	65	86	59	66	51	45	76	82
Kanta-Häme	1088	86	96	76	86	79	96	95	81
Keski-Pohjanmaa	913	100	100	98	100	100	100	100	100
Keski-Suomi	1885	91	91	87	90	92	90	95	97
Keski-Uusimaa	2404	68	68	66	68	68	64	73	62
Kymenlaakso	1747	95	100	93	97	93	78	100	97
Lappi	1856	99	99	100	100	97	99	97	99
Länsi-Uusimaa	3016	91	96	90	91	90	86	92	80
Oulu-Koillismaa	2241	66	75	86	65	65	87	52	59
Pirkanmaa	3942	99	100	100	98	99	100	96	98
Pohjanmaa	1167	93	99	94	93	90	94	88	100
Pohjois-Karjala	1164	100	100	100	100	100	100	100	100
Pohjois-Savo	1800	100	99	99	100	100	98	98	98
Päijät-Häme	1560	98	100	98	97	99	97	96	0
Satakunta	1684	96	98	94	96	92	98	100	98
Varsinais-Suomi	3133	84	85	90	83	83	85	77	100
Koko maa	41038	85	88	90	86	87	86	67	87

- 1 Sairaalat, vanhainkodit, hoitolaitokset
- 2 Hotellit, asuntolat, lomakylät, leirintäalueet
- 3 Kokoonumis- ja liiketilat
- 4 Suurehkot tuotanto-, varasto- ja maataloustilat
- 5 Kohteet, joissa palo- ja räjähdysvaarallisten kemikaalien käsittelyä
- 6 Automaattisella sammutuslaitteistolla tai paloilmotitimmella varustetut tilat
- 7 Muut mahdolliset vuosittain tarkastettavat kiinteistöt

Kuva 6.13. Asuinrakennusten ja muiden harvemmin kuin kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastusten osuus suunnitellusta tarkastusmäärästä pelastustoimen alueittain vuonna 2010



tarkastus on suunniteltu tehtävän kymmenen vuoden välein. Tällaisia kohteita oli vuonna 2010 Suomessa noin 1 550 000 kappaletta ja niihin oli suunniteltu tehtävän 135 000 tarkastusta. Tavoitteesta toteutui noin puolet. Erot kohteiden, suunniteltujen ja toteutettujen tarkastusten määrässä ovat pelastuslaitosten välillä huomattavia (Kuva 6.13.).

Pelastuslain uudistaminen tulee vaikuttamaan merkit-

tävästi pelastustoimen palotarkastustyön toteuttamiseen. Tarkastusten kohdentamiseksi ja jaksottamiseksi pelastuslaitokset tulevat laatimaan valvontasuunnitelmat, jotka perustuvat kohdetyyppikohtaiseen uhkarviointiin ja yksittäisen kohteen turvallisuustason arviointiin. Suunnitelmat valvonnan toteuttamiseksi tullaan tekemään valtakunnallisesti yhtenevin perustein. Palotarkastusten lukumäärät eivät todennäköisesti tule merkittävästi muuttumaan nykyisestä.

6.2.2. Nopean avun saanti

Johtopäätökset

Pelastustoimen hälytystehtävät lisääntyivät lähes koko maassa. Tehtävämäärä kasvoi kymmenkaksella ja on seurausta erityisesti erheellisten palohälytysten sekä vahingontorjunta- ja luonnon-onnettomuustehtävien määrän lisääntymisestä. Erheellisten hälytysten vähentämistä tavoittelevalla hankkeella ei ole saavutettu toivottuja tuloksia.

Pelastustoimi tavoittaa onnettomuuskohteet keskimäärin riskialueiden edellyttämässä toimintavalmiusajoissa. Erot onnettomuuskohteen tavoittamiseen kuluva ajassa sekä onnettomuuskohteeseen saatavissa voimavaroissa vaihtelevat alueen ja vuorokaudenajan mukaan huomattavasti.

Toimenpide-ehdotukset

Onnettomuusuhkien määrittelyssä ja sen myötä palvelutason mitoitusperiaatteissa tulee huomioida myös tapahtuneista onnettomuuksista saatu tieto. Pelastustoiminta tulee suunnitella onnettomuuksia ennalta ehkäisevien toimenpiteiden rinnalla, jotta onnettomuusuhkiin kyetään vastaamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Arvioitaessa ja seurattaessa pelastustoimen toimintavalmiutta tulee tarkastella erityisesti onnettomuuspaikalle saatavia voimavaroja, valmiutta niiden johtamiseen sekä yksittäisten pelastusyksiköiden henkilövahvuuksia ja muuta toimintakykyä. Lisäksi tarkasteluun tulee ottaa aika, joka kuluu onnettomuuden tapahtumahetkestä pelastustoiminnan alkamiseen. Keskeistä on kehittää pelastustoimen tietojärjestelmiin ominaisuuksia, jotka tukevat palvelujen järjestämiseen liittyvän tiedon keräämistä ja vertailtavuutta. Pelastustoiminnan voimavarojen ylläpitämiseksi tulee kiinnittää huomiota sivutoimisen henkilöstön toimintaedellytysten tukemiseen.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Hälytyspalvelujen kysyntä	Onko pelastustoimen hälytyspalvelujen kysynnässä tapahtunut muutosta?	Hälytystehtävien lukumäärä ja jakautuminen	Hälytystehtävien lukumäärä vähenee
Hälytyspalvelujen saatavuus	Onko pelastustoimen hälytyspalvelujen saatavuudessa tapahtunut muutosta?	Toimintavalmiusajan muutos ja suhde palvelutavoitteisiin	Vahvuus 1+3 saavuttaa kohteen riskialueen mukaisessa toimintavalmiusajassa

Johdanto

Pelastustoimen palvelujen saatavuuden tason määrittelevät pelastustoimen lainsäädäntö ja toimialan ohjeet, jonka lisäksi tavoitteita on asetettu pelastustoimen valtakunnallisista tulostavoitteista. Palvelujen alueellinen saatavuus ja taso määritellään yksityiskohtaisemmin pelastustoimen alueen palvelutasopäätöksessä, joka laaditaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Pelastuslaitoksen tuottamien onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen tason ja kohdentamisen tulee perustua alueen tunnistettuihin ja arvioituihin onnettomuusuhkiin.

Pelastustoimen tuottamasta nopeasta avusta käytetään nimitystä pelastustoiminta. Pelastustoiminnan suunnitteluperusteena ja usein hyvän palvelutason määritelmänä käytetään sisäasiainministeriön antamia ohjeita toimintavalmiudesta ja palvelutasopäätöksistä, jotka tulkitsevat lainsäädännön osoittamaa velvoitetta pelastustoiminnan voimavarojen suuntaamisesta alueen onnettomuusuhkien mukaisesti.

Vuotta 2010 koskevan peruspalvelujen arvioinnin kohteena oli pelastustoiminnan osalta nopean avun kysyntä ja saatavuus, joita arvioitiin tarkastelemalla pelastustoimen hälytystehtäviä ja toimintavalmiusaikaa sekä niissä tapahtunutta muutosta.

Hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Ks. 6.2.1. Johdanto

Lähitulevaisuuden näkymät

Pelastustoimen voimavarojen kohdistamiseksi mahdollisimman tehokkaasti tulee tavoitella menettelyä, jossa pelastustoiminnan valmius, pelastusviranomaisen aktiivinen asiantuntijarooli, valvonta ja yhdessä väestön ja riskikohteiden oman turvallisuuteen liittyvän osaamisen kanssa muodostavat todellisia onnettomuusriskejä vastaavan kokonaisuuden. Pelastustoimen palvelutaso perustuu tällä hetkellä pääosin usean vuoden välein laadittuun riskianalyysiin, jossa tilanne esitetään stabiilina. Todellisten onnettomuus-

riskien havaitsemiseksi tullaan kuitenkin staattisen riskiaineiston lisäksi tarvitsemaan reaaliaikaista turvallisuuden tilannekuvan seuranta. Sekä onnettomuuksien ehkäisyä että valmiutta tuottaa nopeaa apua tulee kyetä tarjoamaan yhteiskunnan dynaamisuus huomioon.

Turvallisuuspalveluja tuottavien viranomaisten tulee kyetä havaitsemaan kehityssuunnat ja muuttuvat tarpeet ja muokkaamaan toimintaansa nykyistä joustavammin. Palveluiden tarve vaihtelee ja kehittyvyyden ajan, kuukauden, viikonpäivän ja vuorokauden ajan sekä kunnan ja sen osan mukaan. Meneillään oleva toimintavalmiusohjeen uudistaminen liittyy juuri riskikohteen tunnistamisen ja tapahtuneeseen onnettomuuteen vastaamiseen liittyvien määreiden tarkoituksenmukaisuusarviointiin.

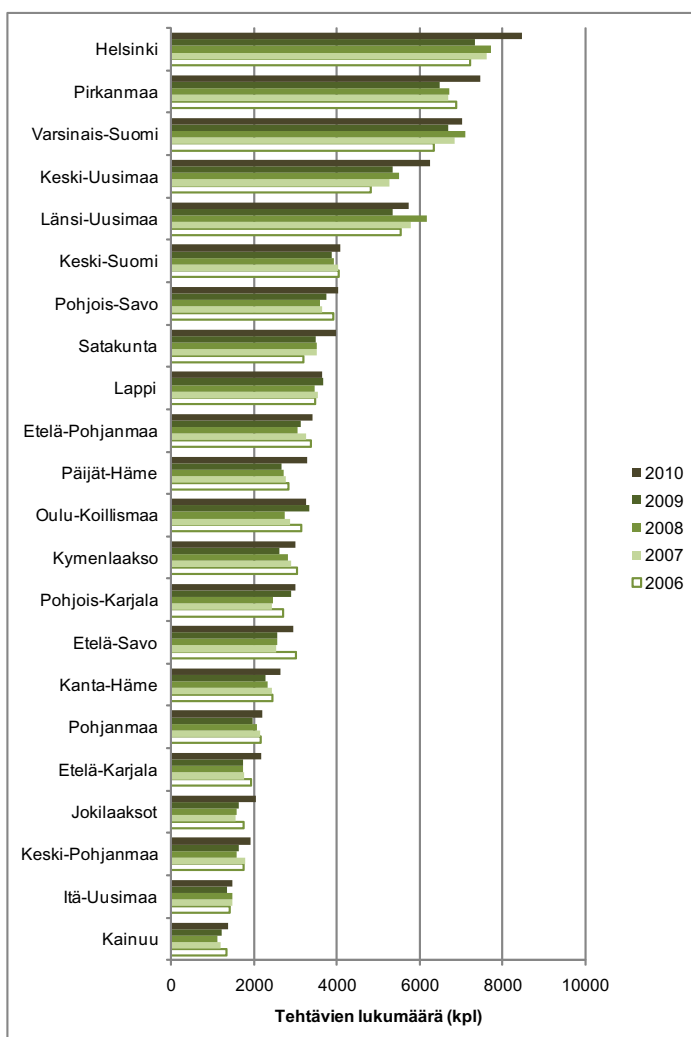
Palvelujen tuottamiseen ja niiden kohdistamiseen tarpeen mukaan liittyvät läheisesti henkilöstön saatavuusongelmat. Henkilöstövoimavarojen puute ilmenee erityisesti harvaanasutuilla alueilla, kun väestön ikääntyessä ja nuorten määrän vähentyessä poismuuton myötä pelastustoimella on kasvavia vaikeuksia rekrytoida riittävästi uutta nuorta sivutoimista henkilöstöä. Paikoin henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat kohdistuvat tiettyyn vuorokaudenaikaan, joka riittää estämään painopisteajattelun toteuttamista palvelujen tuottamisessa.

Tässä tilanteessa ratkaisuja onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niiden vaikutusten rajoittamiseksi tulee hakea paitsi voimavarojen haalimisesta ja harkitusta sijoittamisesta, myös yhteistyöstä viranomaisten ja kolmannen sektorin kesken. Tämän vuoksi pelastustoimen tulee säilyä voimakkaana toimijana paikallisessa turvallisuusyhteistyössä, joka tarjoaa työkalun turvallisuuteen liittyvien haasteiden ratkaisemiseen paikallisesti, vallitsevan tarpeen mukaan ja saatavilla olevia voimavaroja yhteisesti hyödyntäen.

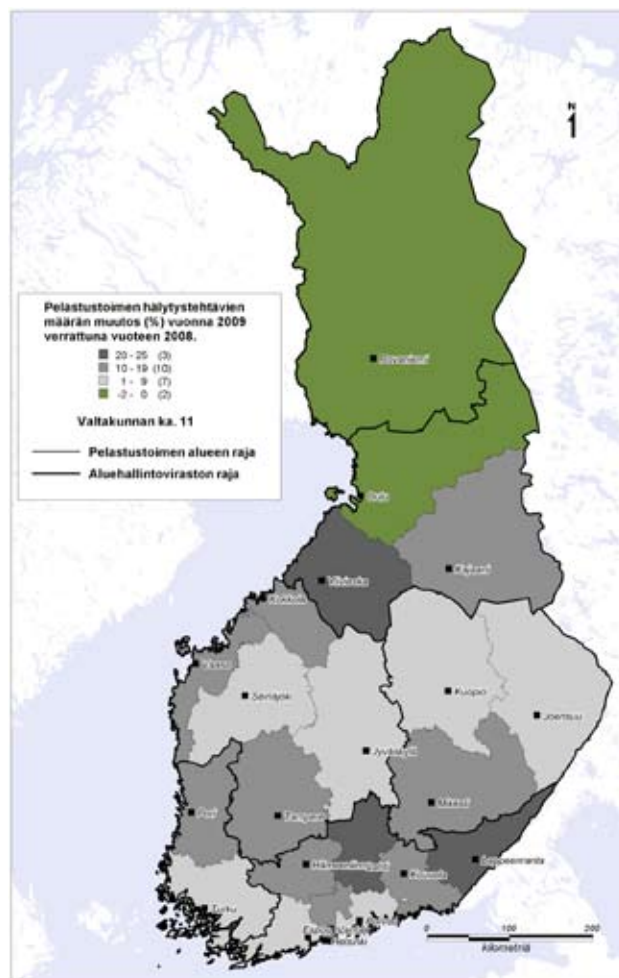


Onko pelastustoimen hälytyspalvelujen kysynnässä tapahtunut muutosta?

Pelastustoimen hälytystehtävät lisääntyivät edeltäneestä vuodesta kymmenekselä. Tehtävämäärä lisääntyi lähes koko maassa ja on seurausta erityisesti erheellisten palohälytysten sekä vahingontorjunta- ja luonnononnettomuustehtävien määrän lisääntymisestä.



Kuva 6.14. Pelastustoimen hälytystehtävien määrä (kpl) vuosina 2006–2010. Määrissä ei ole huomioitu ensivaste-tehtäviä



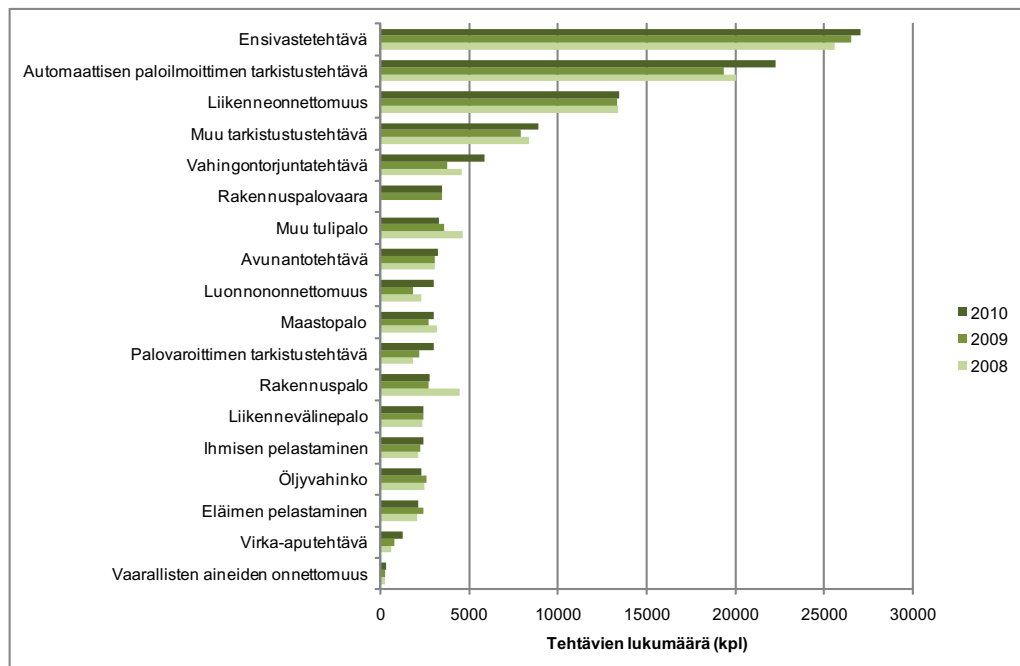
Kuva 6.15. Pelastustoimen hälytystehtävien määrän muutos (%) vuonna 2010 verrattuna vuoteen 2009. Määrissä ei ole huomioitu ensivaste-tehtäviä

Vuonna 2010 hälytystehtävien lukumäärä laski käytännössä ainoastaan Lapissa. Itä-Uusimaata ja Oulu-Koillismaata lukuun ottamatta tehtävämäärät muualla maassa kasvoivat paikoin huomattavastikin (Kuva 6.14.). Kaiken kaikkiaan pelastustoimella oli lähes 10 % edeltänyttä vuotta enemmän hälytystehtäviä. Jos määrissä jätetään huomioimatta pelastuslaitosten

joillakin alueilla tuottama ensivastepalvelu, oli tehtävämäärän lisääntyminen vieläkin suurempaa. Voimakkainta määrän lisääntyminen oli Jokilaaksojen, Etelä-Karjalan ja Päijät-Hämeen pelastustoimen alueilla (Kuva 6.15.).

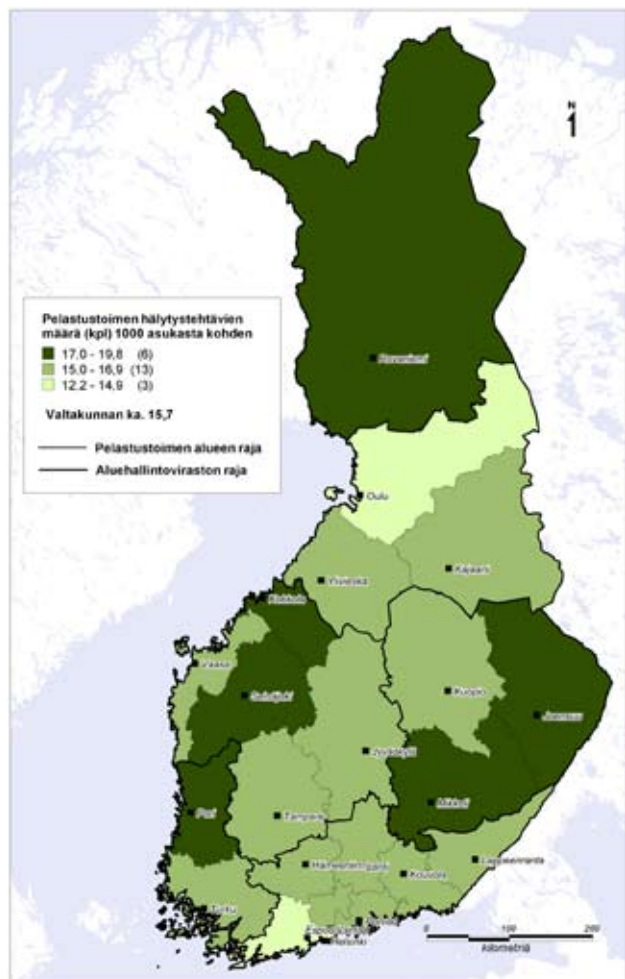
Tehtävämäärän lisääntymiseen vaikutti eniten

Kuva 6.16. Pelastustoimen yleisimpien hälytystehtävien määrä vuosina 2008–2010



automaattisten paloilmittimien tarkastustehtävien lisääntyminen (Kuva 6.16.). Pelastuslaitoksilla on vuosittain yhteensä noin 20 000 paloilmittinlaitteiston aiheuttama hälytystehtävää, joista keskimäärin 98 % on aiheettomia. Erheellisten hälytysten vähentäminen on ollut pelastustoimessa eräänä viime vuosien keskeisistä tavoitteista, ja toiminnan tuloksia on joillakin alueilla jo ollut nähtävillä. Vuonna 2009 hälytysten määrä vähentyi, mutta nousi viime vuonna jälleen huomattavasti. Pääosa erheellisistä paloilmoituksista on ihmisten itsensä tahattomalla toiminnallaan aiheuttamia, esimerkiksi huolimattomuudella kiinteistön korjaus- ja huoltotöiden yhteydessä. Muiden hälytystehtävien osalta tehtävämäärää lisäsivät erityisesti vahingontorjunta- ja luonnononnettomuustehtävät, joiden määrä on verrannollinen vallinneisiin sääoloihin.

Asukaslukuun suhteutettuna pelastustoimen hälytystehtäviä on yleisesti ottaen vähemmän tiheään asutuissa taajamissa ja kaupungeissa sekä keskimääräistä enemmän harvaan asutuissa maaseutumaisissa kunnissa. Pelastuslaitoksilla oli keskimäärin noin 16 hälytystehtävää 1 000 asukasta kohden määrän vaihdellussa 12 ja 20 välillä (Kuva 6.17.). Lappi on perinteisesti erottunut muuta maata suuremmalla ja Oulu-Koillismaa pienemmällä tehtävämäärällä, mutta erot pelastuslaitosten välillä ovat pienentyneet.



Kuva 6.17. Pelastustoimen hälytystehtävien lukumäärä (kpl) 1000 asukasta kohden vuonna 2010. Määrissä ei ole huomioitu ensivastetehtäviä



Onko pelastustoimen hälytyspalvelujen saatavuudessa tapahtunut muutosta?

Valtakunnallisella keskiarvolla mitattuna pelastustoimen toimintavalmiusajoissa ei tapahtunut oleellisia muutoksia. Valtakunnallista pelastustoimen toimintavalmiuden tavoitetta ei täysin saavutettu.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelu perustuu alueen jakamiseen maantieteellisiin riskialueisiin sisäasiainministeriön antaman toimintavalmiushjeen mukaisesti. Riskialueiden määrittelyperusteen yleisimpänä vaihtoehtona käytetään rakennetun kerrosalan sekä asukkaiden ja tapahtuneiden liikenneonnettomuuksien määrää, joiden lisääntyessä on arvioitu kasvavan myös alueen onnettomuusriskien mahdollisuus. Sisäasiainministeriön antama palvelutasoa koskeva ohje suosittelee kuitenkin riskialueiden määrittelyssä tapahtuneiden onnettomuuksien tilastollista tarkastelua.

Riskialueet jaetaan neljään luokkaan; I-riskialueella, jossa onnettomuuksien todennäköisyyden on arvioitu olevan suurin, tulee pelastuslaitoksen pyrkiä saavuttamaan onnettomuuskohde kuudessa minuutissa saamastaan hälytyksestä. II-riskialueella tavoite on 10 minuuttia ja III-riskialueella 20 minuuttia. IV-riskialueella toimintavalmiusaikatavoitetta ei ole erikseen määritelty.

Pelastustoimen valtakunnallisen palvelutavoitteen mukaan ensimmäisen pelastusyksikön on kiireellisessä pelastustehtävässä saavutettava riskialueille I-III sijoittuva onnettomuuskohde 90 % tapauksissa riskialueen edellyttämässä toimintavalmiusajassa. Peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä toimintavalmiusajan toteutumista tarkastellaan ensimmäisen yksikön sijaan henkilövahvuudella 1+3, sillä toimintavalmiushje suosittelee pelastusyksikölle tällaista vähimmäisvahvuutta. Näin tarkasteltuna ainoastaan kolme pelastuslaitosta onnistui tavoitteessa I riskialueen osalta, II riskialueella tavoitteen saavutti 6 pelastuslaitosta (Taulukko 6.11.). Tästä huolimatta keskimääräinen toimintavalmiusaika alittaa I riskialueellakin useimmilla pelastustoimen alueilla riskialueen edellyttämän ajan, eikä millään alueella merkittävästi

ylitä tavoiteaikaa. Pelastustoimi on vahvuudella 1+3 usein kohteessa selvästi tavoitteeksi asetettua aikaa nopeammin, joten vaikka merkittävässä osassa tehtäviä kohteen saavuttaminen on kestänyt tavoiteaikaa kauemmin, eivät toimintavalmiusajat niissäkään tapauksissa ole olleet pitkiä. Riskialueella III pelastuslaitokset saavuttivat 90 % tavoitteenkin selvästi.

Vuonna 2010 kiireellisen tehtävän keskimääräisessä toimintavalmiusajassa ei valtakunnallisella keskiarvolla mitattuna tapahtunut merkittäviä muutoksia, mutta erot pelastustoimen alueiden välillä ovat huomattavia (Taulukko 6.11.). Muutokset pelastustoimen toimintavalmiusaikojen parantumisessa tai huonontumisessa eivät keskimäärin ole ajallisesti suuria, mutta yksittäisen kunnan alueella tapahtuvia onnettomuuksia tarkasteltaessa muutokset voivat olla tuntuvia. Vuosittainen vaihtelu etenkin tehtävämäärältään vähäisemmissä kunnissa on voimakkaasti sidoksissa siihen, kuinka etäälle pelastustoimen asemapaikasta tehtävät sijoittuvat. Muutoksia arvioitaessa tulee huomata myös se, että vuorokaudenaika vaikuttaa toimintavalmiusaikaan paikoin merkittävästi. Muun muassa näistä syistä toimintavalmiusajoista tehtävät johtopäätökset edellyttävät aina yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

Toimintavalmiusajan arviointia tulisi laajentaa koskemaan aikaa, joko kuluu onnettomuuden tapahtumahetkestä avun saapumiseen ja alkamiseen. Tällöin tarkasteluun tulee ottaa kaikki tapahtumaketjuun liittyvät tekijät, kuten tapahtuman havaitseminen, hätäkeskuksen toiminta sekä avun lähtö ja toiminnan aloittaminen. Onnettomuuden maantieteellisellä sijainnilla on vaikutuksensa myös tähän: harvaan asutulla alueella esimerkiksi tulipalon havaitsemiseen ja siitä ilmoittamiseen kuluva aika on pidempi, jonka vuoksi vahingot ovat usein tiheään asuttua aluetta suuremmat.

Alue	0		Riskialue I			Riskialue II			Riskialue III			Riskialue IV	
			1	2	3	1	2	3	1	2	3	2	3
Etelä-Karjala	2:54	7	75	5:31	3	88	7:40	2	97	9:03	5	15:06	0
Etelä-Pohjanmaa	2:44	2	95	3:28	15	96	5:32	5	98	7:45	0	12:26	-4
Etelä-Savo	3:31	14	87	4:38	-1	88	7:14	4	98	9:16	3	17:20	9
Helsinki	1:28	-1	59	6:09	0	81	7:42	5	99	7:46	-8	8:33	-3
Itä-Uusimaa	3:15	11	58	6:39	8	90	5:50	1	97	9:55	11	12:54	4
Jokilaaksot	4:14	2	72	5:58	-14	92	6:51	3	98	9:09	-1	14:26	2
Kainuu	3:47	-5	68	5:40	5	83	8:03	-3	96	9:41	-13	20:30	5
Kanta-Häme	2:52	-1	82	5:14	-17	89	6:41	-11	97	9:36	-4	12:30	-3
Keski-Pohjanmaa	2:38	-6	98	3:30	0	99	5:18	-2	100	7:00	-2	11:04	-6
Keski-Suomi	3:23	10	64	6:00	0	80	7:59	1	97	9:23	3	16:13	6
Keski-Uusimaa	1:48	-2	53	6:41	5	82	7:33	5	97	9:20	10	10:18	4
Kymenlaakso	2:28	4	44	6:50	-8	87	7:29	2	96	9:05	13	13:13	8
Lappi	3:30	0	71	5:57	-7	82	7:20	-2	94	9:45	0	18:16	-3
Länsi-Uusimaa	1:54	-3	61	6:12	4	86	6:59	6	95	9:54	6	11:31	4
Oulu-Koillismaa	2:56	7	69	5:55	1	84	7:50	6	95	9:56	1	15:25	0
Pirkanmaa	2:24	1	68	5:39	1	85	7:17	3	98	9:02	3	12:21	1
Pohjanmaa	3:18	1	72	5:12	0	79	7:51	20	98	9:02	-1	14:16	12
Pohjois-Karjala	3:26	2	84	5:08	2	87	7:10	4	96	9:52	-1	18:16	5
Pohjois-Savo	3:06	8	52	6:22	3	84	7:35	4	97	9:08	6	15:28	3
Päijät-Häme	2:19	0	70	5:29	1	87	7:02	4	98	9:53	4	13:08	2
Satakunta	2:51	0	93	4:07	0	91	6:39	-5	98	8:14	-2	12:00	0
Varsinais-Suomi	2:42	4	85	4:41	-3	95	6:11	2	98	8:23	2	11:52	0
Koko maa	2:40	3	65	5:51	0	87	7:04	2	97	9:01	2	14:03	1

- 0 Ensimmäisen yksikön keskimääräinen lähtöaika (mm:ss). Muutos vuodesta 2009 (%).
- 1 Osuus tehtävistä (%), jossa pelastushenkilöstö vahvuudella 1+3 saavuttaa kohteen tavoiteajassa (Riskialueella I 6 minuuttia, riskialueella II 10 minuuttia, riskialueella III 20 minuuttia)
- 2 Keskimääräinen toimintavalmiusaika, jossa pelastushenkilöstö vahvuudella 1+3 saavuttaa kohteen (mm:ss).
- 3 Toimintavalmiusajan muutos vuodesta 2009 (%)

Taulukko 6.11. Toimintavalmiusajan toteutuminen riskialueittain kiireellisissä pelastustehtävissä vuonna 2010

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden arviointi edellyttää toimintavalmiusajan tarkastelun lisäksi paitsi pelastustoiminnan johtamisvalmiuden, myös käytävissä olevien henkilöstövoimavarojen tarkastelua. Pelastustoimen alueilla on käytettävissään hyvin erilaiset määrät pelastustoimintaan osallistuvaa henkilöstöä, kun voimavaroja suhteutetaan alueen asukaslukuun sekä hälytystehtävien määrään. Tämän vuoksi

pelastustehtävistä aiheutuva kuormitus vaihtelee alueittain. Maantieteellisestä sijainnista riippuu myös se, työllistääkö pelastustehtävä vakituista, sivutoimista vai vapaaehtoista henkilöstöä. Palvelujen keskenään erilaisista järjestämistavoista johtuen myös pelastustoiminnan voimavarojen ja toimintakyvyn kokonaissuuden arviointi ja vertailu pelastuslaitosten kesken edellyttää yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

6.2.3. Väestönsuojelun palvelut

Johtopäätökset

Suojapaikkojen määrä suhteessa asukaslukuun vaihtelee pelastustoimen alueittain tarkasteltuna huomattavasti. Vaihtelu on seurausta ennen kaikkea eroista rakennuskannassa sekä suojelukuntien määrässä. Luotettavaa ajantasaista tietoa väestönsuojapaikkojen määrästä ei ole käytettävissä, sillä suuri osa pelastuslaitoksista ei ole pitänyt yllä niitä koskevaa tietoa PRONTO-järjestelmässä.

Toimenpide-ehdotukset

Tulee ottaa tarkasteluun ja arvioitavaksi, onko väestönsuojien sijaintia, niiden kuntoa ja erityisesti käytettävissä olevia suojapaikkoja koskeva tieto olemassa riittävällä tarkkuudella, ajantasaisena ja kootusti saatavissa. Tässä yhteydessä tulee arvioida onko yksittäisten pelastuslaitosten ylläpitämä tietokanta riittävän luotettava väestönsuojatietoja koskevaksi järjestelmäksi.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Väestönsuojelun taso	Onko väestönsuojapaikkoja riittävästi?	Väestönsuojapaikkojen määrä suhteessa asukaslukuun.	Koko väestöllä asuinpaikkansa riskejä vastaava suojautumismahdollisuus

Johdanto

Geneven yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen mukaan väestönsuojelulla tarkoitetaan humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Väestönsuojeluun varautuminen on keskeinen osa normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen valmiussuunnittelua. Alueen pelastustoimi laatii yhteistyössä alueen kuntien kanssa väestön suojaamista koskevat suunnitelmat sekä huolehtii oman organisaationsa valmiudesta väestönsuojelutehtäviin ja omatoimisen varautumisen organisoinnista poikkeusolojen varalle.

Väestönsuojien rakentaminen on keskeinen osa väestönsuojelua. Suojien rakentamisvelvollisuus ja periaatteet rakennuskohtaisten väestönsuojien rakentamiselle sekä uudisrakentamisen että muutos- ja

korjausrakentamisen yhteydessä on määritelty pelastuslainsäädännössä. Aluehallintovirasto voi tietyin perustein myöntää yksittäistapauksessa vapautuksen väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta. Sisäasiainministeriö on määritellyt niin kutsutut suojelukohdekunnat, joilla tarkoitetaan kuntaa tai sen osaa, jolla on arvioitu olevan erityisen suuri todennäköisyys joutua aseellisessa kriisissä asevaikutusten kohteeksi, ja jossa tämän vuoksi väestönsuojelu toteutetaan tehokkaammin kuin muualla esimerkiksi yleisin ja painekestoltaan suuremmin väestönsuojin. Suojelukohdekuntia oli vuonna 2010 noin 50.

Vuotta 2010 koskevassa peruspalvelujen arvioinnissa arviointikohteena olivat väestönsuojapaikkojen riittävyys. Väestönsuojapaikkojen määrää selvitettiin pelastuslaitosten PRONTO-järjestelmään kirjaamien tietojen avulla. Paikkamäärää on tarkasteltu edellisen kerran keväällä 2008 peruspalvelujen arviointiraportin yhteydessä.

Hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Ks. 6.2.1. Johdanto

Lähitulevaisuuden näkymät

Väestön suojaamisen strategia ja uudistuva pelastuslainsäädäntö tulevat vaikuttamaan varautumisen järjestelyihin ja vastuunjakoon. Väestön suojaamisen perusteena tulee kuitenkin myös tulevaisuudessa olemaan tarve ylläpitää jatkuvaa valmiutta väestön suojaamiseen onnettomuuksien ja vaaratilanteiden varalta. Väestönsuojien rakentamista koskevat säädökset tultaneen uudistamaan pelastuslain uudistamisen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä pelastuslaiksi esitetään muutettavaksi esimerkiksi väestönsuojien rakentamisvelvoitteen perusteena olevat kerrosalamäärät. Ehdotuksen mukaisesti 600 neliömetrin raja suojan rakentamisvelvoitteen syntymiselle nostettaisiin 1 200 neliömetriin ja tuotanto-, varasto- ja kokoontumusrakennusten osalta 1 500 neliöön. Peruskorjattavien vanhojen rakennusten väestönsuojien rakentamisvelvollisuudesta luovutettaisiin ja tilalle osoitettaisiin velvoite olemassa olevan suojan kunnostamisvelvoite muutos- ja korjausrakentamisen yhteydessä. Vuosittain rakennettavien suojien määrän on näin arvioitu vähenevän puolella. Myös suojelukohdekunnan käsitteestä tultaisiin lainmuutoksen yhteydessä luopumaan.



Onko väestönsuojapaikkoja riittävästi?

Asukasmäärään nähden väestönsuojapaikkoja on eniten pääkaupunkiseudulla ja alueilla, missä sijaitsee suojelukohdekuntia. Suojapaikkojen määrästä ei ole käytettävissä ajantasaista tietoa.

Väestön suojaamisen keinot normaaliolojen onnettomuus- ja muissa vaaratilanteissa ovat ensisijaisesti suojautuminen asuin- tai muihin sisätiloihin sekä evakuointi. Poikkeusoloissa väestö varaudutaan riskiarvioiden ja uhkatilanteiden mukaisesti suojaamaan olemassa oleviin väestönsuojoihin, mahdollisimman hyvän suojan antaviin sisätiloihin tai evakuointien avulla.

Väestönsuojalla tarkoitetaan tilaa, joka on rakennettu antamaan suojaa myrkyllisiltä aineilta, säteilyltä, sortumilta ja asevaikutuksilta. Väestönsuojat voivat olla rakenteeltaan esimerkiksi teräsbetonisia tai kalliosuojia ja ne jaetaan käyttötarkoituksen mukaisesti kiinteistökohtaisiin väestönsuojoihin, yhteisväestönsuojoihin ja yleisiin väestönsuojoihin. Yhteisväestönsuojalla tarkoitetaan useampien kiinteistöjen käytössä olevaa suojaa, joka on tarkoitettu näiden kiinteistöjen asukkaiden tai työntekijöiden käyttöön. Yleisellä väestönsuojalla tarkoitetaan puolestaan kunnan rakentamia ja yleensä suojelukohteissa sijaitsevia suojia alueella asuvia, työskenteleviä ja oleskelevia henkilöitä varten.

Vuoden 2007 tarkastelussa koko maan väestöstä 69 % oli tarjolla väestönsuojapaikka vakavan onnettomuuden tai vaaratilan uhatessa. Alueiden rakennuskannasta ja muista erityispiirteistä johtuen suojatilojen määrässä todettiin suuria alueellisia eroja. Eniten suojapaikkoja on asukasmäärään nähden pääkaupunkiseudulla ja alueilla, missä sijaitsee suojelukohdekuntia. Pelastustoimen alueittain tarkasteltuna eniten suojapaikkoja todettiin olevan Helsingissä (117 suojapaikkaa 100 asukasta kohden) sekä keskimääräistä huomattavasti enemmän myös Länsi-Uudellamaalla (86 %) ja Pirkanmaalla (84 %). Vähiten suojapaikkoja oli Jokilaaksossa (29 %) ja Etelä-Pohjanmaalla (30 %). Pelastustoimen alueiden sisälläkin erot ovat kuitenkin niin suuria, että väestönsuojapaikkojen riittävyyttä tulisi arvioida jollakin toisella, mahdollisesti suojapaikkojen saavutettavuuteen liittyvällä mittarilla.

Suojapaikkatietojen lähde on pelastustoimen PRONTO-järjestelmä, johon pelastustoimen tulee vähintään vuosittain syöttää ajantasaiset tiedot. Vuotta

2010 koskevassa tarkastelussa suojapaikkojen määrässä on huomattavasti vähentymistä vuoden 2007 lukuihin nähden, jonka vuoksi on ilmeistä, että järjestelmään syötetyt tiedot ovat väestönsuojapaikkojen osalta pahoin puutteellisia. Esimerkiksi Helsingin, Keski-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen osalta tiedot puuttuvat kokonaan ja usean muun pelastustoimen alueen tiedot ovat ilmeisen virheellisiä. Suojapaikkojen määrästä ei siten ole käytettävissä luotettavaa ajantasaista tietoa. Myös kahden edeltäneen vuoden osalta tiedot ovat pahoin puutteellisia. Tietojen puutteellisuus on ongelma tietokannan perustehtävän kannalta mutta myös siksi, että väestönsuojia koskeva tieto kokonaisuudessaan tulisi olla viranomaisten käytettävissä varautumistehtäviä ja muuta, esimerkiksi lainsäädäntöön tehtäviin muutoksiin liittyvää päätöksentekoa varten.

Arviointiryhmä

Pelastustarkastaja, Juha Vilkki,
puhelin 040 733 7158, juha.vilkki(a)avi.fi
Pelastusylitarkastaja, Pentti Kurttila,
puhelin 0400 379 918, pentti.kurttila(a)avi.fi

Tietolähteet

Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietokanta (PRONTO). Arvioinnissa käytetty 31.1.2011–15.2.2011 poimittuja tietoja.

Ohje alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta, Sisäasiainministeriö 6.6.2008

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

Pelastuslaki (468/2003)

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014 sekä tulossuunnitelma 2010, Sisäasiainministeriön julkaisut 36/2009

Toimintavalmiusohje A:71, 2003, Sisäasiainministeriön pelastusosaston julkaisuja, sarja A

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003)

Väestön suojaamisen strategia 30.11.2007. Sisäasiainministeriön pelastusosasto.



7.

OSAAMINEN

7. Osaaminen

7.1. Opetustoimi

7.1.1 Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus

Johtopäätökset

Suomenkielisten peruskoulujen määrä väheni lähes sadalla syksystä 2009. Koulujen lakkautusten ja yhdistämisten ennakoidaan jatkuvan maan eri osissa. Lakkautetut ja yhdistetyt koulut ovat pääasiassa olleet 1-6 -luokkien kouluja. Yhtenäisten peruskoulujen määrä on lisääntynyt tasaisesti. Kunta- ja palvelurakenneuudistus on vaikuttanut vain vähän perusopetuksen kouluverkkoon.

Eteläisen ja läntisen Suomen väkirikkaiden kuntien painoarvo näkyi valtakunnan tason varsin korkeassa saavutettavuudessa. Keskimäärin 93 prosenttia 7–12 -vuotiaista ja 80 prosenttia 13–15 -vuotiaista asui enintään viiden kilometrin etäisyydellä ikäluokkansa perusopetusta antavasta koulusta. Mitä pienempinä aluekokonaisuuksina saavutettavuutta tarkastellaan, sitä selvemmin alueet eroavat toisistaan ja sitä enemmän saavutettavuus poikkeaa valtakunnallisesta keskiarvosta. Maan eri osissa asuvat perusopetuksen oppilaat eivät ole saavutettavuudessa tasa-arvoisessa asemassa suurten kuntakohtaisten erojen vuoksi. Vähenevät oppilasmäärät erityisesti Itä-Suomen ja Lapin alueilla lisäävät entisestään eroja.

Koko maan peruskoululaisista oli noin neljännes kuljetusedun piirissä. Kuljetusoppilaiden määrä on hieman vähentynyt, mutta osuus kaikista oppilaista oli edelliseen vuoteen verrattuna sama. Kunnille tehdyn kyselyn perusteella koulumatkaan käytetyn lakisääteisen maksimajan ylityksiä esiintyi edelleen lähes koko maassa, mutta eniten niitä oli Lapissa, jossa kuljetusmatkat ovat osalla oppilaista huomattavan pitkiä. Koulumatka-aikojen ylitysten yleisimpiä syitä ovat vaikeat kuljetusolosuhteet, aikataulut, kuljetusjärjestelyistä johtuva odotusaika ja kuljetusreitit pituus.

Toimenpide-ehdotukset

Kouluverkko on pyrittävä säilyttämään sellaisena, että ainakin vuosiluokkien 1–6 oppilaat voivat käydä koulua mahdollisimman lähellä kotia ja esiopetuspalvelut ovat kohtuullisesti kaikkien oppilaiden saavutettavissa. Kuntien on yhteistyössä suunniteltava niiden raja-alueilla asuvien lasten opetuspalvelujen järjestämistä.

Valtion keskushallinnon tulee omilla toimenpiteillään tukea kuntia sellaisten ratkaisumallien kehittämisessä, joilla perusopetuspalvelut voidaan turvata lähipalveluna myös haja-asutusalueilla.

Käsite ”lähipalvelu” esi- ja perusopetuksen järjestämisessä on tarkennettava pitkän aikavälin suunnitelmien lisäksi säädöstasolla.

Koulukuljetukset on järjestettävä siten, että perusopetuslaissa säädetyt enimmäisajat eivät ylity. Kuljetukset ja oppilaiden työjärjestykset on pyrittävä suunnittelemaan niin, ettei päivittäinen tai viikoittainen työ määrä ja ajankäyttö koulumatkoineen muodostu oppilaan hyvinvoinnin kannalta liian pitkäksi. Vaihtoehtoisesti oppilaille on tarjottava perusopetuslain edellyttämä majoitus ja täysihoido.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Perusopetuksen alueellinen saatavuus	Mitä muutoksia perusopetuksen saavutettavuudessa on tapahtunut viime vuosina? perusopetuksen koulujen ja oppilaiden määrä on muuttunut ? Miten ikäluokkien on ennustettu muuttuvan? Miten kuntien kouluverkon arvioidaan muuttuvan? Millaisia vaikutuksia kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeella on ja on ollut kuntanne kouluverkkoon esi- ja perusopetuksen oppilaiden kannalta? Mitä muutoksia esi- ja perusopetuksen kuljetus- ja majoitusoppilaiden määrässä on tapahtunut vuosiin 2008 ja 2009 verrattuna? Miten monella esi- ja perusopetuksen kuljetusoppilaalla koulumatka-aika odotuksineen ylittää säädösten mukaisen enimmäisajan?	Koulusta 5 km etäisyydellä asuvien 7–12- ja 13–15-vuotiaiden osuus ko. ikäluokasta ja muutos. Tarkasteluvuodet 2008 - 2010 Koulujen lukumäärä, oppilasmäärät, muutos. Tarkasteluvuodet 2008 - 2010. Ikäluokkien ennustettu muutos 2009 - 2025 Kuntien määrä, joilla päätökset lakkautettavista, yhdistettävistä ja perustettavista kouluista vuosille 2011-2015, ko. koulujen lukumäärä. Kuntien opetustoimen edustajien arvio muutoksista vuoden 2015 loppuun mennessä Kuntien opetustoimen edustajien arviot vaikutuksista hankkeen aikana 2007-2012 Kuljetusoppilaiden määrä ja osuus, muutos vuosiin 2008 ja 2009 verrattuna Oppilaiden määrä, joilla on ylityksiä. Muutos vuosiin 2008 ja 2009 verrattuna.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut Perusopetuslain 32 §:n mukaisesti 2,5 h (1-6 vuosiluokilla) ja 3 h (7-9 vuosiluokilla ja erityisopetuksessa)

Johdanto

Tehtävänä oli arvioida perusopetuksen alueellista saatavuutta ja siinä tapahtuneita muutoksia edellisiin vuosiin verrattuna. Saatavuutta on arvioitu maantieteellisenä saavutettavuutena. Tämän lisäksi arvioitiin kuljetuksessa olevien esi- ja perusopetuksen oppilaiden koulumatka-aikojen säädöstenmukaisuutta. Perusopetuksen alueellista saavutettavuutta arvioitiin ensimmäisen kerran vuonna 2002 ja vuodesta 2004 lähtien arviointi on tehty vuosittain. Peruskoululaisten koulumatka-aikojen säädöstenmukaisuutta on selvitetty vuodesta 2005 alkaen.

Maksuton perusopetus on Suomen perustuslain (731/1999) määrittämä perusoikeus ja julkisen vallan

on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus opetuksen saamiseen kykyjensä ja erityistarpeidensa mukaisesti. Perusopetuslaki (628/1998) velvoittaa kunnan järjestämään perusopetuksen alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. Kunta voi järjestää palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne muulta koulutuksen järjestäjältä. Kunnat päättävät itsenäisesti kouluverkostaan. Opetus kunnassa tulee järjestää niin, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Oppilaan oikeudesta maksuttomaan kuljetukseen sekä kuljetusoppilaiden koulumatka-ajan enimmäiskestosta on säädetty perusopetuslaissa.

Keskeisissä koulutuspoliittisissa strategia-asia-kirjoissa ja viimeisimmissä hallitusohjelmissa on korostettu esi- ja perusopetuksen säilymistä lähipalveluna. Niin hallitusohjelmassa kuin valtioneuvoston Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2007–2012 painotetaan koulu- ja oppilaitosverkon sopeuttamista pienentyviin ikäluokkiin koulutuksen saatavuus maan kaikissa osissa turvaten.

Arviointiaineistona käytettiin Tilastokeskuksen koulu- ja väestötietoja sekä kuljetusoppilaiden määrää koskevia tietoja. Kunnille tehtiin syksyllä 2010 kysely, jolla selvitettiin kuljetusoppilaiden koulumatkaan käytettävän ajan säästöjen mukaisuutta, kuntien kouluverkkoa koskevia päätöksiä ja suunnitelmia sekä arvioita kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksista kouluverkkoon. Kyselyyn vastasi 94 prosenttia sen saaneista kunnista. Yksityiset koulut ja valtion koulut eivät olleet mukana kyselyssä.

Alueellista saavutettavuutta arvioitiin käyttämällä karttamenetelmää, jolla kuvattiin kuntakohtaisesti laskien, kuinka suuri osuus 7–12- ja 13–15-vuotiaista asui enintään viiden kilometrin etäisyydellä ikäluokansa opetusta antavasta koulusta. Kuntien ylläpitämien koulujen lisäksi laskelmassa olivat mukana yksityiskoulut ja valtion koulut. Laskelmassa eivät olleet mukana peruskouluasteen erityiskoulut. Käytetty laskentatapa ottaa mukaan kunnan rajojen sisällä olevat 7–12- ja 13–15-vuotiaat, mutta ei erottele toisessa kunnassa koulua käyviä tai kotiopetuksessa olevia oppilaita. Lisäksi 13–15-vuotiaat, joiden asuinkunnassa ei ole vuosiluokkien 7–9 opetusta, jäävät laskelman ulkopuolelle.

Raportti on laadittu vuoden 2010 alussa voimaan tulleiden aluehallintovirastojen aluejaon ja 2010 kuntajakoja mukaisesti. Vuoden 2009 alussa toteutui useita kuntien yhdistymisiä, mikä on vaikeuttanut kuntatason tietojen vertailua aiempiin vuosiin.

Hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtana

olivat kunnissa odotettavissa olevat rakenteelliset muutokset. Valtioneuvoston selonteossa uudistuksen etenemisestä on todettu keskeiseksi tavoitteeksi turvata kunnan asukkaille perustuslain mukaiset kunnan järjestämisvastuulla olevat perusoikeuksiin kuuluvat palvelut. Myös muiden kuin subjektiivisiksi oikeuksiksi määriteltujen palvelujen tulee olla saatavilla tasapuolisesti maan kaikissa osissa, joskin ne voivat laadullisesti ja määrällisesti poiketa eri kunnissa.

Kunnilla on lakiin perustuva velvoite perusopetuksen järjestämiseen kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille ja sama järjestämisvelvoite koskien esiopetusta oppivelvollisuutta edeltävänä vuonna. Kunnat päättävät itse oppilaitosverkostaan.

Kunta- ja palvelurakenteiden kehittäminen nähdään keskeisenä edellytyksenä myös esi- ja perusopetuksen turvaamisessa. Tätä on painotettu opetusministeriön hallinnonalan tuottavuussuunnitelmassa ja valtioneuvoston koulutuspoliittisen selonteon kehittämissuunnitelmassa. Kunta- ja palvelurakennetta koskevien ratkaisujen edellytetään tukevan koulutuspalvelujen vahvistamista ja sopeutumista pieneneviin ikäluokkiin. Oman haasteensa palvelujen järjestämiselle asettaa ikäluokkien alueellisesti hyvin erilaiset kehitysnäkymät.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2010 lopulla julkistetussa tulevaisuuskatsauksessa esi- ja perusopetuksen turvaaminen lähipalveluna on osa sivistyksellisten perusoikeuksien ja koulutuksen alueellisen saatavuuden turvaamista. Ministeriön uusimmassa toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2012–2015 tavoitteeksi on asetettu, että perusopetuksen alueellinen saatavuus säilyy edellisvuosien tasolla.

Puitelaki on osaltaan vaikuttanut siihen, että kunnissa on käyty aktiivista keskustelua ja tehty suunnitelmia opetuspalvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa, kun toimintaympäristö oppilasmäärien ja sisäisen muuttoliikkeen myötä muuttuu. Ilman kunta- ja palvelurakennemuutustakin perusopetuksen kouluverkko todennäköisesti olisi kokenut melkoisen muutoksen edellä mainittujen syiden vuoksi. Kuntaliitoksiin

ja kuntien yhdistymisiin on liittynyt palveluverkkojen tarkastelu uuden kunnan toiminnan käynnistyttyä. Vuoden 2009 alusta toteutuneiden kuntamuutosten vaikutukset alkavat konkretisoitua vuoden 2012 aikana mm. kouluverkkojen harventumisena.

Koulujen lakkauttamiset ja yhdistämiset ovat jatkuneet koko 2000 -luvun noin sadan koulun vuosivauhtia. Huolta niin oppilaiden vanhemmissa kuin tutkijoissa on aiheuttanut etenkin pienten kyläkoulujen väheneminen. Aluehallintovirastojen kunnille tekemän kyselyn perusteella tämä suunta näyttäisi edelleen jatkuvan.

Lähitulevaisuuden näkymät

Lasten ja nuorten ikäluokkien pienentyminen on vähentänyt koulutuspalvelujen tarvetta ja kysyntää. Perusopetuksen kouluverkko onkin harventunut viime vuosien aikana merkittävästi ja näyttää harvenevan myös tulevina vuosina. Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteen mukaan perusopetusikäisten määrä on kääntymässä kasvuun vuoden 2012 tienoilta. Alueiden väliset erot perusopetusikäisten määrän kehityksessä ovat kuitenkin varsin suuria. Maan itä- ja pohjoisosissa sekä koko maassa haja-asutusalueilla ikäluokat pienenevät vielä senkin jälkeen, kun muual-

la ne kasvavat. Harvaan asutuissa kunnissakin väestö keskittyy taajamiin, jonne myös palvelut sijoittuvat. Koulutuspalvelujen turvaaminen on haasteellista monessa kunnassa lasten ja nuorten ikäluokkien pienuuden vuoksi.

Oman haasteensa niin opetuspalvelujen kuin muiden peruspalvelujen toteuttamiseen ja tasapuoliseen järjestämiseen tuo kuntatalouden säästövaateet, joita on niin isoilla kuin pienillä kunnilla. Kuntaliitosten seurauksena muodostuneissa ja muodostuvissa aiempaa suuremmissa kunnissa esi- ja perusopetuksen koulutuspalveluja on mahdollista toteuttaa entistä paremmin koulujen alueellinen saavutettavuus huomioon ottaen.

Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet käyttämiinsä palveluihin tulee lisääntymään tietoverkkojen tarjoamien osallistumiskanavien kautta. Fyysinen oppimisympäristö tulee muuttumaan ja tätä kautta monipuolisten opetuspalvelujen tasa-arvoinen saavutettavuus paranee. Perusopetukseen muodostuu lisää yhtenäiskouluja ja kyläkouluja yhdistyy keskustan kouluihin. Koulukuljetusverkon kehittyminen joustavamaksi tukee opetuspalvelujen saavutettavuutta. Kuntien välinen yhteistyö perusopetuspalvelujen järjestämisessä kasvaa.



Mitä muutoksia perusopetuksen alueellisessa saavutettavuudessa on tapahtunut vuosiin 2008 ja 2009 verrattuna?

Perusopetuksen saavutettavuus oli keskimäärin hyvä valtakunnan ja aluetasolla, mutta kuntien väliset erot olivat suuria maan kaikissa osissa.

Perusopetuksen alueellisen saavutettavuuden tasossa ei ole tapahtunut valtakunnallisesti katsoen muutoksia edellisiin vuosiin verrattuna. Koko maan, aluehallintovirastojen toiminta-alueen ja maakunnan tasolla tarkasteltuna saavutettavuus on pysynyt varsin vakaana. Kuntien väliset saavutettavuuserot ovat suuria kaikilla alueilla. Mitä suurempiin aluekokonaisuuksiin mennään, sitä selvemmin erot tasoittuvat. Etelä-, Lounais- sekä Länsi- ja Sisä-Suomen väkirikkaiden ja tiheästi asuttujen kuntien painoarvo on niin suuri, että valtakunnan tasolla saavutettavuus on varsin kor-

kea niin vuosiluokkien 1-6 kuin 7-9 opetuksen osalta ja on myös ollut lähes samalla tasolla koko seurantaajan. Sama pätee, kun saavutettavuutta tarkastellaan aluehallintovirastojen alueiden mukaisesti. Maakunnissakin keskimääräinen saavutettavuus on ollut hyvää tasoa ja säilynyt lähes ennallaan, tosin maakuntien välillä on jonkin verran eroja (Taulukko 7.1.).

Vuosiluokkien 1-6 koulujen määrä on vähentynyt vuosittain. Kahden viime vuoden aikana kouluverkko on harventunut hieman alle sadalla koululla

Maakunta/alue	2009		2010		2009-2010 %	
	7-12 v	13-15 v	7-12 v	13-15 v	7-12 v	13-15 v
Uusimaa	97	93	98	92	1	-1
Itä-Uusimaa	90	64	91	64	1	0
Kanta-Häme	96	75	92	79	-4	3
Päijät-Häme	94	79	93	76	-1	-3
Kymenlaakso	95	84	93	80	-1	-4
Etelä-Karjala	92	78	93	81	0	3
Etelä-Suomi	96	87	96	87	0	0
Varsinais-Suomi	96	76	95	77	-1	1
Satakunta	94	79	94	79	0	0
Lounais-Suomi	95	77	95	77	0	0
Etelä-Savo	85	68	85	68	0	0
Pohjois-Savo	86	71	86	71	0	0
Pohjois-Karjala	85	60	85	61	-1	0
Itä-Suomi	86	67	85	67	-1	0
Pirkanmaa	95	84	95	84	0	0
Keski-Suomi	91	75	91	75	0	0
Etelä-Pohjanmaa	90	68	91	67	1	-1
Pohjanmaa	92	81	89	79	-3	-2
Keski-Pohjanmaa	93	75	93	75	0	0
Länsi- ja Sisä-Suomi	93	78	93	77	0	-1
Pohjois-Pohjanmaa	91	78	92	77	1	-1
Kainuu	85	71	81	69	-4	-2
Pohjois-Suomi	90	77	91	75	1	-2
Lappi	87	72	86	73	-1	1
Lappi	87	72	86	73	-1	1
Manner-Suomi	93	80	93	80	0	0

Lähde: Aluehallintovirastojen laskemat saavutettavuusluvut, 2009 ja 2010

vuotta kohden. Koko maassa 7-12-vuotiaiden ikäluokasta keskimäärin 93 % asui enintään viiden kilometrin etäisyydellä vuosiluokkien 1-6 koulusta. Vuosiin 2008 ja 2009 verrattuna saavutettavuus oli ennallaan. Keskimäärin perusopetuksen alueellinen saavutettavuus oli siten edelleen korkea. Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan 2012–2015 on perusopetuksen alueellisen saatavuuden tavoitteiksi asetettu sen säilyminen edellisten vuosien tasolla tavoitteen ollessa 94 % 7-12-vuotiaiden ja 79 % 13-15-vuotiaiden ikäluokan opetuksessa. Valtakunnallisesti tavoitteisiin päästäneen edelleen, mutta kunta- ja maakuntatasolla erot maan eri osien kesken ovat todennäköisiä jatkossakin.

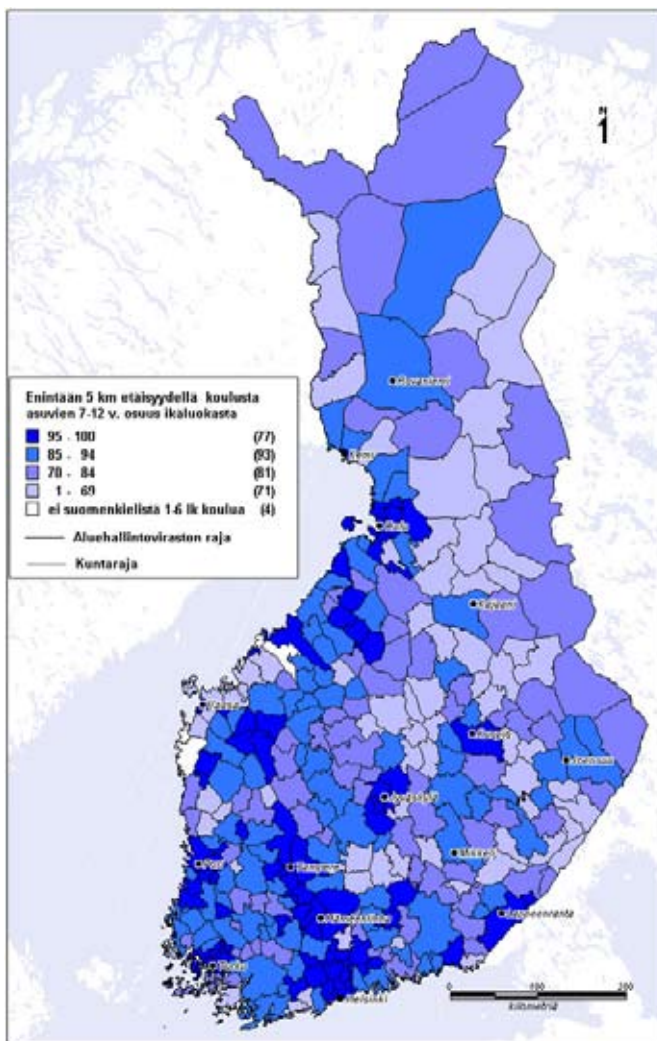
Aluehallintovirastojen alueiden mukaan tarkasteltuna saavutettavuusluvut sijoittuivat Etelä-Suomen 96 %:n ja Itä-Suomen 85 %:n välille. Etelä-Suomessa ja Lounais-Suomessa saavutettavuus oli suurempi kuin koko maassa keskimäärin. Maakunnittain saavutettavuus vaihteli Uudenmaan 98 %:sta Kainuun 81

Taulukko 7.1. Saavutettavuus maakunnittain 2010, muutos edelliseen vuoteen, suomenkielinen perusopetus

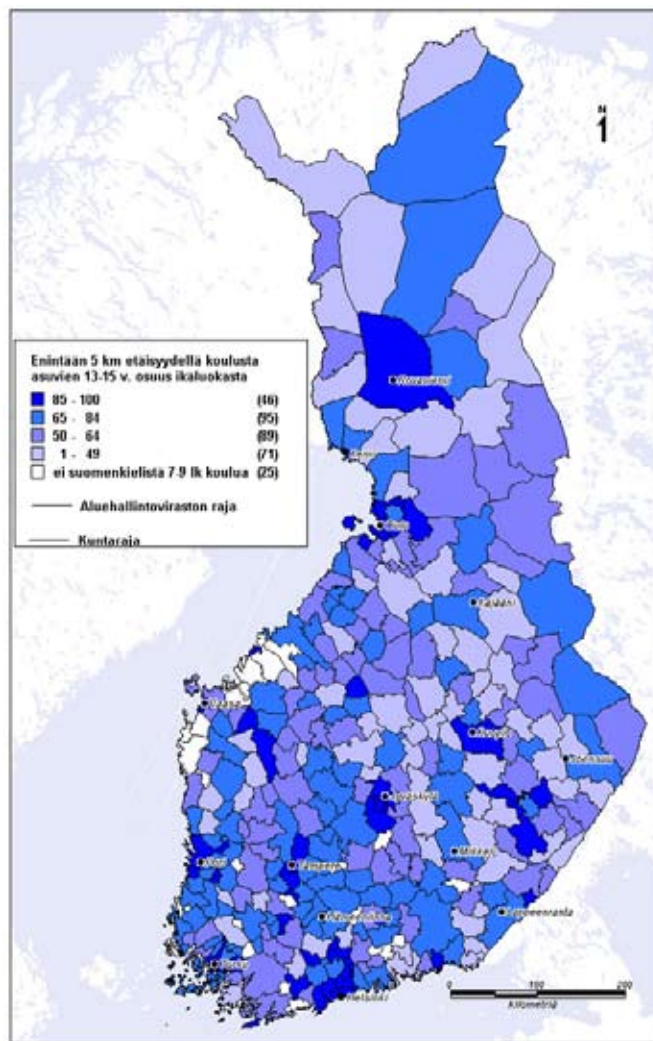
%:in. Kahdeksassa maakunnassa keskimääräinen saavutettavuus oli sama tai suurempi kuin koko maan keskiarvo. Saavutettavuudessa oli hienoista muutosta edelliseen vuoteen useassa maakunnassa. Muutokset maakuntien keskimääräisissä saavutettavuusluvuissa olivat kuitenkin varsin pieniä. Suurin muutos oli Kainuun maakunnassa, jossa saavutettavuus heikkeni hieman muita enemmän edellisestä vuodesta. Mitä pienempinä aluekokonaisuuksina tarkasteltua tehdään, sitä suuremmiksi alueiden väliset erot muodostuvat. Suurimmat saavutettavuuserot koko maassa olivat kuntien välillä. (Kuva 7.1.). Maaseutumaisista kunnista noin joka kymmenes saavutti valtakunnan keskiarvon.

Vuosiluokkien 7–9 opetusta antavien koulujen kokonaismäärä on pysynyt varsin vakiona ja jopa hieman kasvanut yhtenäiskoulujen lisääntymisen myötä. Näin ollen 13–15-vuotiaiden ikäryhmässä opetuksen saavutettavuudessa ei ole juurikaan tapahtunut muutosta, vaan se on pysynyt koko maassa aiempien vuosien tasolla ollen keskimäärin 80 %. Saavutettavuus vaihteli Etelä-Suomen 87 %:sta Itä-Suomen 67 %:in. Vain Etelä-Suomessa saavutettavuus ylitti koko maan keskiarvon. Maakuntien väliset saavutettavuuserot olivat suuremmat kuin 7–12-vuotiaiden ikäryhmässä. Kolmasosassa maakuntia saavutettavuus oli hieman parantunut, kolmasosassa vastaavasti hieman heikentynyt ja kolmasosassa ennallaan. Muutokset olivat pieniä (Taulukko 7.1.).

Kuntien väliset erot olivat vuosiluokkien 7–9 opetuksen saavutettavuudessa suuria (Kuva 7.2.). Heikointa saavutettavuus oli maaseutumaisissa kunnissa. Koko maassa oli yhteensä 20 kuntaa, joissa ei ollut vuosiluokkien 7–9 opetusta antavia kouluja. Kieliryhmien erot olivat selvimmin nähtävissä vuosiluokkien 7–9 opetuksen saavutettavuudessa. Yhtenäiskoulujen (vl 1–9) muodostaminen ja toisaalta kuntaliitokset ovat parantaneet jonkin verran vuosiluokkien 7–9 opetuksen saavutettavuutta.



Kuva 7.1. Suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 1-6 koulujen saavutettavuus kunnittain 2010



Kuva 7.2. Suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 7-9 koulujen saavutettavuus kunnittain 2010



Miten perusopetuksen koulujen ja oppilaiden määrä on muuttunut?

Koulujen määrä on edelleen vähentynyt, pieniä kouluja on entistä vähemmän.

Syksyllä 2010 perusopetuksen kouluja oli 182 vähemmän kuin vastaavana ajankohtana kaksi vuotta aikaisemmin. Luvussa eivät ole mukana perusopetuksen erityiskoulut. Vaikka kouluja on lakkautettu ja yhdistetty, niin myös uusia kouluja on perustettu vuosittain. Vuonna 2010 uusia kouluja perustettiin kymmenen (10), joista kaksi oli erityiskouluja. Koulun yhdistäminen toiseen kouluun ei kuitenkaan ole välttämättä muuttanut oppilaan koulunkäyntipaikkaa ja täten osa yhdistymisistä on ollut pelkästään hallinnollista.

Syksyllä 2010 suomenkielisiä peruskouluja ilman erityiskouluja oli 2558, mikä oli 94 kouluja vähemmän kuin vuonna 2009. Tilastoista poistuneet koulut olivat enimmäkseen vuosiluokkien 1-6 kouluja, joiden määrä on vähentynyt edellisestä vuodesta 91 koululla. Vuosiluokkien 7-9 koulujen määrä väheni 30 koululla. Vuosiluokkien 1-9 koulujen määrä kasvoi edellisvuodesta 27 koululla. Koulujen määrä on vähentynyt kaikilla alueilla vaihdellen Lapin neljästä koulusta Länsi- ja Sisä-Suomen 26 kouluun. (Taulukko 7.2.)

Alue	1-6 luokat			7-9 luokat			1-9 luokat		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Etelä-Suomi	619	595	584	131	122	109	104	122	134
Lounais-Suomi	291	276	264	58	53	50	28	33	34
Itä-Suomi	276	261	244	50	44	41	39	45	48
Länsi- ja Sisä-Suomi	543	519	495	104	99	96	41	48	49
Pohjois-Suomi	250	234	211	45	42	36	29	34	42
Lappi	92	86	82	13	11	9	27	28	30
Manner-Suomi	2071	1971	1880	401	371	341	268	310	337

Lähde: Tilastokeskus, peruskoulutilastot

Taulukko 7.2. Suomenkieliset perusopetuksen koulut 2008, 2009 ja 2010 aluehallintovirastojen aluejaon mukaan

Alue	vl 1-6, alle 50 opp.				vl 1-6, yli 50 opp.			
	2008	2009	2010	Muutos 2008/2010	2008	2009	2010	Muutos 2008/2010
Etelä-Suomi	125	124	108	-17	494	471	476	-18
Lounais-Suomi	93	87	73	-20	198	189	191	2
Itä-Suomi	117	107	102	-15	159	154	142	-17
Länsi- ja Sisä-Suomi	216	200	178	-38	327	319	317	-10
Pohjois-Suomi	91	76	62	-29	159	158	149	-10
Lappi	48	43	39	-9	44	43	43	-1
Manner-Suomi	690	637	562	-128	1381	1334	1318	-63

Lähde: Tilastokeskus, peruskoulutilastot

Taulukko 7.3. Suomenkieliset perusopetuksen 1–6 luokkien alle ja yli 50 oppilaan koulut 2008, 2009 ja 2010 aluehallintovirastojen aluejaon mukaan

	vl 7-9, alle 300 opp.				vl 7-9, yli 300 opp.			
	2008	2009	2010	2008-2010	2008	2009	2010	2008-2010
Etelä-Suomi	36	36	36	0	95	86	73	-22
Itä-Suomi	28	27	24	-4	22	17	17	-5
Lounais-Suomi	27	24	23	-4	31	29	27	-4
Länsi- ja Sisä-Suomi	51	46	46	-5	53	53	50	-3
Pohjois-Suomi	20	19	17	-3	25	23	19	-6
Lappi	8	6	5	-3	5	5	4	-1
Manner-Suomi	170	158	151	-19	231	213	190	-41

	vl 1-9, alle 300 opp.				vl 1-9, yli 300 opp.			
	2008	2009	2010	2008-2010	2008	2009	2010	2008-2010
Etelä-Suomi	19	24	31	12	85	98	103	18
Itä-Suomi	19	21	26	7	20	24	22	2
Lounais-Suomi	12	13	12	0	16	20	22	6
Länsi- ja Sisä-Suomi	24	28	29	5	17	20	20	3
Pohjois-Suomi	13	14	15	2	16	20	27	11
Lappi	20	22	24	4	7	6	6	-1
Manner-Suomi	107	122	137	30	161	188	200	39

Taulukko 7.4. Suomenkieliset perusopetuksen 7–9 ja 1–9 luokkien alle ja yli 300 oppilaan koulut 2008, 2009 ja 2010 aluehallintovirastojen aluejaon mukaan

syksyllä 2010 yhteensä 1880. Yli 80 % tilastoista poistuneista kouluista oli alle 50 oppilaan kouluja (Taulukko 7.3.). Lukumääräisesti eniten pieniä kouluja oli Länsi- ja Sisä-Suomen alueella ja suhteellisesti eniten Lapissa, jossa lähes puolet vuosiluokkien 1–6 kouluista oli alle 50 oppilaan kouluja. Etelä-Suomessa koulut olivat keskimäärin suurempia kuin muilla alueilla.

Perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 koulujen määrä vähentyi 30 koululla vuodesta 2009. Yhtenäiskoulujen (vl.1–9) määrä samaan aikaan lisääntyi 27 koululla, joten vuosiluokkien 7–9 opetusta antavien koulujen määrä on säilynyt ennallaan. Syksyllä 2010

suomenkielisiä vuosiluokkien 7–9 kouluja oli 341 ja vuosiluokat 1–9 käsittäviä kouluja 337. Pääosa näistä koulusta oli vähintään 100 oppilaan kouluja. Lähes 60 % sekä 7–9 -luokkien että 1–9 -luokkien kouluista oli yli 300 oppilaan kouluja. (Taulukko 7.4.).

Perusopetuksen oppilasmäärä vähentyi Tilastokeskuksen tietojen mukaan koko maassa 1,2 % vuodesta 2009. Syksyllä 2010 Manner-Suomessa oli kaikkiaan 543 582 peruskoululaista kaikki vuosiluokat, kieliryhmät ja erityisoppilaat mukaan lukien. Oppilasmäärä on vähentynyt Manner-Suomessa vajaalla 7 000 oppilaalla edellisestä vuodesta.

Miten ikäluokkien on ennustettu muuttuvan? Perusopetusikäisten määrä on kääntymässä kasvuun.

Taulukko 7.5.
Ennuste perusopetuksen ikäluokkien kehityksestä alueittain 2011–2025, vertailu vuoteen 2009

Alue	7-12 -vuotiaiden ikäluokat yhteensä							Muutos %
Aluehallintovirasto	2009	2011	2012	2015	2017	2020	2025	2009-2025
Etelä-Suomi	142552	143164	143680	148528	151331	155054	159499	11,9
Lounais-Suomi	43371	34136	42490	43137	33421	44289	44545	2,7
Itä-Suomi	35197	42838	33745	33321	43659	33597	33690	-4,3
Länsi- ja Sisä-Suomi	78089	79036	79698	83243	85381	87923	90198	15,5
Pohjois-Suomi	35538	35950	36519	38295	39211	39965	40644	14,4
Lappi	11542	11220	11168	11279	11473	11803	12048	4,4
Manner-Suomi	346289	346344	347300	357803	364476	372631	380624	9,9

Alue	13-15-vuotiaiden ikäluokat yhteensä							Muutos %
Aluehallintovirasto	2009	2011	2012	2015	2017	2020	2025	2009-2025
Etelä-Suomi	78274	73671	72705	71597	72945	75469	78634	0,5
Itä-Suomi	19909	22820	18324	17237	21507	16920	17092	-14,1
Lounais-Suomi	24223	18663	22424	21425	16817	21914	22533	-7,0
Länsi- ja Sisä-Suomi	42826	40524	39847	39530	40418	42309	44539	4,0
Pohjois-Suomi	19038	17883	17769	17779	18363	19432	20078	5,5
Lappi	6599	6127	5958	5691	5609	5721	6015	-8,8
Manner-Suomi	190869	179688	177027	173259	175659	181765	188891	-1,0

Lähde: Tilastokeskus, Väestöennuste 2009-2040, vuosi 2009 väestönmuutos ikäryhmittäin (toteuma)

Manner-Suomen perusopetusikäisten määrä oli vuoden 2009 lopussa vähän yli 537 000, mikä oli lähes 8000 vähemmän kuin vuoden 2008 lopussa. Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteen mukaan 7–15 -vuotiaiden määrä vähenee koko maassa vuo-

teen 2012 saakka, minkä jälkeen suunta vähitellen kääntyy nousuun.

Väestöennusteen perusteella nykyisten aluehallintovirastojen alueilla nuorempien ikäluokkien (7–12 -vuotiaat) kasvu alkaa vuoden 2010 jälkeen, kun taas

13–15 -vuotiaiden määrä vähenee vuoden 2015 tienoille asti (Taulukko 7.5.). Ikäluokkien kehityksessä on maakuntien kesken eroja. Perusopetusikäisten määrä alkaa kasvaa Pohjois-Pohjanmaalla jo 2011 ja Uudellamaalla 2012. Etelä-Suomen kaakkoisissa

maakunnissa, Itä-Suomen kaikissa maakunnissa sekä Kainuussa ja Lapissa perusopetusikäisten väheneminen jatkuu ennusteen perusteella pidempään kuin muissa maakunnissa.



Miten kuntien kouluverkon arvioidaan muuttuvan?

Maaseutumaisissa kunnissa koulujen väheneminen jatkuu, kasvukeskuksissa kouluja laajennetaan ja rakennetaan uusia.

Aluehallintovirastot kartoittivat kuntien kouluverkkoa koskevia päätöksiä ja suunnitelmia sekä arvioita kunta- ja palvelurakennemuutosten vaikutuksista syksyllä 2010 tehdyn kyselyn avulla. Kyselyyn vastanneista kunnista 37 ilmoitti valtuuston päättäneen koulujen lakkauksista, 23 kunnassa oli tehty päätökset koulujen yhdistämisistä ja kaksitoista kuntaa oli perustamassa uusia kouluja vuosina 2011–2015. Tuona ajanjaksona lakkaisi 66 ja yhdistyisi noin 40 koulua. Suunniteltu muutos on aiempiin vuosiin verrattuna melko pieni. Vastausten määrä oli kuitenkin koko maan osalta niin pieni, että todellista koulujen määrän muutosta on vaikea arvioida.

Kuntien opetustoimen edustajien arviosta vuoden 2015 loppuun mennessä odotettavista muutoksista on pääteltävissä kouluverkon harvenemisen jatkuvan. Koulujen lakkauttaminen ja/tai yhdistäminen oli selkeästi yleisin maininta etenkin maaseutumaisten kun-

tien vastauksissa. Kyläkoulujen ja pienten koulujen lakkauttaminen ja opetuksen keskittäminen aiempaa harvempiin kouluyksiköihin näyttäisi jatkuvan. Lakkauttamisten ja yhdistämisten perusteina olivat oppilasmäärän vähentyminen, koulurakennusten kunto ja kunnan taloudellinen tilanne. Kuntaliitoksen, kuntien yhdistymisen vaikutus kouluverkkoon oli myös mainittu. Kouluverkkosuunnitelmien päivittäminen oli samoin esillä vastauksissa. Kouluverkkoa oltiin joko tiivistämässä, kasvukunnissa perustamassa uusia kouluja tai laajentamassa olemassa olevia kouluja.

Vastauksissa nostettiin esiin myös muita kuin kouluverkkoon liittyviä muutosarvioita, kuten esiopetuksen sijoittaminen koulun yhteyteen, esiopetuksen/varhaiskasvatuksen hallinnon siirtäminen opetustoimeen, erityisopetuksen integrointi yleisopetukseen ja yhteisten opettajien käytön lisääminen.



Millaisia vaikutuksia kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeella on ja on ollut kuntien kouluverkkoon esi- ja perusopetuksen oppilaiden kannalta?

Perusopetuksen kouluverkkoon Paras-hankkeella ei ole ollut juurikaan vaikutusta.

Tulevaisuutta koskevien arvioiden lisäksi kuntien opetustoimen edustajilta kysyttiin arvioita meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutosten vaikutuksista. Suurin osa vastaajista arvioi, ettei hanke ollut vaikuttanut kouluverkkoon. Vajaa neljännes vastaajista katsoi vaikutusta olleen ja näissä vastauksissa

toistuivat hyvin pitkälle samat toimenpiteet, mitä tulevien vuosien muutoksissakin oli noussut esiin. Oppilaiden kannalta vaikutuksia ovat olleet joissain kunnissa koulumatkojen pidentyminen ja kuljetusten lisääntyminen sekä oppilasmäärien kasvu, kun opetusta on keskitetty.

Kunta- ja palvelurakennemuutos on saattanut nopeuttaa tai olla liikkeellepaneva sysäys kouluverkon ja opetustoimen palvelurakenteen tarkastelulle, mutta todennäköisesti kouluverkkoa koskevat muutokset olisi joka tapauksessa toteutettu. Toteutetut ja

suunnitellut kuntien yhdistymiset vaikuttavat osaltaan opetuspalvelujen järjestämiseen. Yhteistyö kuntien välillä on myös joiltain osin lisääntynyt esimerkiksi oppilashuollon palvelujen järjestämisessä tai erilaisien toimintatapojen yhtenäistämisenä.



Mitä muutoksia esi- ja perusopetuksen kuljetus- ja majoitusoppilaiden määrissä on tapahtunut vuosiin 2008 ja 2009 verrattuna?

Kuljetusoppilaiden määrä on pienentynyt, osuus kaikista oppilaista on ennallaan.

Alue	Perusopetus yhteensä				Erityisopetus			
	2008	2009	2010	2008/2010	2008	2009	2010	2008/2010
	osuus oppilaista			Muutos	osuus oppilaista			Muutos
	%	%	%	%	%	%	%	%
Etelä-Suomi	18,5	18,4	17,9	-0,6	41,2	40,3	40,1	-1,1
Lounais-Suomi	24,9	24,9	25,0	0,1	47,1	44,5	54,4	7,3
Itä-Suomi	32,0	33,4	33,8	1,8	48,5	49,8	49,6	1,1
Länsi- ja Sisä-Suomi	26,3	26,8	26,8	0,5	38,2	37,1	47,6	9,4
Pohjois-Suomi	28,2	26,2	26,4	-1,8	48,4	38,8	45,7	-2,7
Lappi	28,9	28,4	28,2	-0,7	46,5	48,6	47,6	1,1
Manner-Suomi	23,8	23,8	23,7	-0,1	43,0	41,5	45,1	2,1

Lähde: Tilastokeskus, kuljetusoppilastilastot ja perusopetuksen oppilastilastot

Taulukko 7.6. Kuljetusedun saavien oppilaiden osuus kaikista oppilaista 2008, 2009 ja 2010 aluehallintovirastojen aluejaon mukaan

Kuljetusedun sai Manner-Suomessa noin 128 500 perusopetuksen oppilasta eli vajaa neljännes oppilaista. Kuljetusoppilaiden määrä on vähentynyt vuodesta 2009 suhteessa hieman enemmän kuin oppilaiden kokonaismäärä. Kuljetusoppilaiden osuus on kuitenkin pysynyt lähes samana vuosiin 2008 ja 2009 verrattuna. Suhteellisesti eniten kuljetusoppilaita oli Itä-Suomessa, kolmannes kaikista perusopetuksen oppilaista. Erityisopetuksen oppilaista kuljetusedun piirissä oli 21 000 oppilasta eli 40 %. Vuoteen 2009 verrattuna kuljetusoppilaiden määrä oli suurempi, mutta osuus kaikista oppilaista hieman pienempi kuin edellisenä vuotena. (Taulukko 7.6.) Esiopetuksen oppilaista päivähoitoon esiopetus mukaan lukien kuljetusten piirissä on vuosittain ollut noin seitsemän prosenttia.

Majoitusoppilaita oli syksyllä 520. Edellisiin vuosiin verrattuna majoitusoppilaiden kokonaismäärä on vähentynyt. Noin viidennes oppilaista oli 11-vuotisen oppivelvollisuuden piiriin kuuluvia muita kuin vaikeimmin kehitysvammaisia oppilaita. Ylipitkien koulumatkojen välttämiseksi kunnat voivat tarjota oppilaille majoitusta koulun läheisyydestä. Tätä mahdollisuutta on käytetty viime vuosina varsin vähän. Majoitusoppilaista pääosa onkin eri sisäoppilaitosten oppilaita eikä kuntien perusopetuksen kouluissa opiskelevia.

Alle viiden kilometrin koulumatka oli noin viidenneksellä kuljetusoppilaista. Suhteellisesti eniten oppilaita kuljetettiin alle viiden kilometrin mat-

koista Etelä-Suomessa ja vähiten Itä-Suomessa ja Lapissa. Alle viiden kilometrin matka oli 40 %:lla esiopetuksen kuljetusoppilaista, vuosiluokkien 1-6 oppilaista noin kolmanneksella, samoin erityisope-

tuksen oppilaista. Sen sijaan 7–9 luokkien oppilaita kuljetettiin harvoin alle viiden kilometrin matkoista. (Taulukko 7.7.)

Kuljetettavat oppilaat										
Alue	Esiopetus		Luokat 1-6		Luokat 7-9		Erityisopetus		Yhteensä	
	< 5 km	%	< 5 km	%	< 5 km	%	< 5 km	%	< 5 km	%
Etelä-Suomi	542	41,3	4523	43,1	237	2,7	2275	38,0	7577	28,4
Itä-Suomi	363	33,9	1361	19,7	236	4,0	463	24,8	2423	15,4
Lounais-Suomi	326	35,2	2113	32,0	67	1,1	912	30,3	3418	20,4
Länsi- ja Sisä-Suomi	905	43,3	4108	33,9	527	4,5	1138	30,8	6678	22,5
Pohjois-Suomi	527	40,1	2103	32,9	92	1,5	436	30,3	3158	20,9
Lappi	131	34,4	646	27,9	22	1,1	175	30,6	974	18,7
Manner-Suomi	2794	39,4	14854	33,1	1181	2,9	5399	32,6	24228	22,2

Lähde: Aluehallintovirastojen kunnille syksyllä 2010 tekemä kysely, vastausprosentti 94, %-osuudet laskettu kuntien antamien tietojen perusteella.

Taulukko 7.7. Kuljetusedun saavat oppilaat, joiden koulumatka alle 5 km, syksyllä 2010



Kuinka monella esi- ja perusopetuksen kuljetusoppilaalla koulumatka-aika odotuksineen ylitti säädöstenmukaisen enimmäisajan ja mitkä olivat ylitysten pääasialliset syyt?

Enimmäisaikojen ylitykset ovat vähentyneet, pitkä koulumatka ja kuljetusten aikataulu olivat syitä ylityksiin.

Kuljetusoppilaiden koulumatkan säädöstenmukaisuutta selvitettiin nyt viidennen kerran. Vuoden 2007 syksyllä kunnille tehdyn kyselyn perusteella oppilaiden koulumatkaan käyttämä enimmäisaika ylittyi 186 oppilaalla ainakin kerran viikossa. Syksyllä 2008 vastaavan kyselyn perusteella koulumatka-aika ylittyi vähintään kerran viikossa 174 oppilaalla ja syksyllä 2009 tehdyn kyselyn mukaan ylityksiä oli vielä 122 oppilaalla. Ylitysten määrä on edelleen laskenut ja niitä oli syksyllä 2010 saatujen vastausten perusteella 82 oppilaalla. Vuosittain tehdyissä kyselyissä vastausprosentit ovat hieman vaihdelleet, joten täysin yhtenäistä tietoa ylitysten määrästä ei ole.

Eniten ylipitkiä koulumatka-aikoja oli Lapissa, jossa myös oli oppilaita, joilla säädösten mukainen aika ylittyi joka päivä. Enimmäisaikojen ylityksiä oli perusteltu pitkien etäisyyksien lisäksi muun muassa kuljetuksiin liittyvillä odotusajoilla, kuljetusten aikatauluilla ja reiteillä sekä vaikeilla olosuhteilla. Osa koulumatkojen ylityksistä johtui vanhempien tekemistä koulu- tai kuljetusvalinnoista.

Arviointiryhmä

Erikoissuunnittelija, HM Aino Pyöriä,
puh. 0400 754 077, aino.pyoria@avi.fi

Sivistystoimen ylitarkastaja, FM Markku Huttunen,
puh.040 5370 912, markku.huttunen@avi.fi

Erikoissuunnittelija, KTM Raija Kinnunen,
puh. 040 564 1445, raija.l.kinnunen@avi.fi

Koulutoimentarkastaja, KM Veijo Kosola,
puh. 040 5349 014, veijo.kosola@avi.fi

Opetustoimen ylitarkastaja, KM Pentti Nikkinen,
puh.050 3711 664, pentti.nikkinen@avi.fi

Opetustoimen ylitarkastaja KM Kirsi Saarinen,
puh. 040 4880 533, kirsi.h.saarinen@avi.fi

Opetustoimen ylitarkastaja, FM Elisa Suutala,
puh.040 5780 262, elisa.suutala@avi.fi

Erikoissuunnittelija, KM Marjatta Tarkiainen,
puh. 040 4301 899 marjatta.tarkiainen@avi.fi

Kartat: Erikoistutkija, KM Seppo Suorsa,
puh. 040 5897 518 seppo.suorsa@avi.fi

Tietolähteet

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta
(169/2007).

Perusopetuslaki (628/1998).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Kysely kuntien opetustoimelle, lokakuu 2010, vasta-
usprosentti 94

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelui-
den tilasta 2009. Valtiovarainministeriö 26/2010

Koulujen määrät 20.9.2010, ennakkotieto. Tilastokes-
kus 2010

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma
2007-2012. Opetusministeriö

Kuljetusoppilaiden määrät 2010. Tilastokeskus 2010

Lääninhallitusten keskeiset arviot persupalveluiden
tilasta 2008. Valtionvarainministeriä 24/2009

Meklin Pentti (toim.) Parasta Artun mitalla. Paras-
ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Kuntaliiton
verkkojulkaisu 2010

Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminta- ja talous-
suunnitelma 2012–2015. Opetus- ja kulttuuriministe-
riön julkaisuja 2011:1

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

Peruskoulutilastot 2008, 2009, 2010. Tilastokeskus

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitus-
ohjelma, valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle
pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta
Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (VNS
4/2006 vp)

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. (VNS 9/2009 vp)

Väestöennuste iän mukaan 2009–2040. Tilastokeskus
2009

Väestöruutuaineisto L03v2009 (31.12.2009). Tilasto-
keskus 2010

7.1.2. Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus

Johtopäätökset

Lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus parani jonkin verran Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen toimialueilla vastoin muun maan kehitystä. Tämä kehitys ei kuitenkaan johtunut oppilaitosverkon tuottamista parannuksista vaan 16-vuotiaiden lukumäärän sekä heidän asuinpaikkojen muutoksista. Lukiokoulutuksen saavutettavuus on vielä hyvä, mutta huolena on pienten kuntien lukioiden toimintamahdollisuuksien säilyminen kuntarakenteiden muutoksissa.

Maantieteellinen saavutettavuus ammatillisessa koulutuksessa hieman heikkeni vuoteen 2009 verrattuna. Maan eri osien erot ammatillisen koulutuksen saavutettavuudessa olivat suuret. Etelä-Suomen nuorilla oli huomattavasti parempi ammatillisen koulutuksen saavutettavuus kuin maan muiden alueiden nuorilla.

Ammatillisen koulutuksen valinnanmahdollisuuksien alueellisia eroja voidaan verrata käyttämällä kolmen koulutusalan tarjonnan tarkastelua. Etelä-Suomen nuorten valinnan mahdollisuudet olivat varsin hyvät ja edellisvuosista parantuneet, mutta Itä-Suomessa vain joka toisella peruskoulusta päässeellä oli kolmen eri koulutusalan ammatillista koulutusta enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä kodistaan. Kovin paljon parempi tilanne ei ollut Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueiden nuorilla.

Melkein joka kymmenes peruskoulun päättänyt jää ilman tutkintoon johtavaa toisen asteen koulutusta ja myöhemmin koulutukseen pääsy on vielä hankalampaa. Välivuosi saattaa muodostua riskiksi. Työllistyminen ilman koulutusta on hyvin vaikeaa.

Toimenpide-ehdotukset

Valtion on tuettava harvaan asuttujen alueiden toisen asteen koulutustarjonnan säilymistä. Toisen asteen aloituspaikkoja on oltava riittävästi tarjolla tasaveroisesti kautta Suomen huomioiden taloudelliset resurssit, nuorten koulutustoiveet ja elinkeinoelämän tarpeet. Kasvukeskuksissa toisen asteen koulutustarjonnan on oltava monipuolista.

Eryteisesti pienten lukioiden olemassaoloa on tuettava, sillä se vaikuttaa myös laadukkaan perusopetuksen saatavuuteen, koska pienissä kunnissa näillä koulumuodoilla on yhteisiä opettajia ja tiloja. Toisen asteen koulutuksen verkostoitumista on tuettava, samoin teknologian hyödyntämistä ja erikoistumista.

Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen opinto-ohjauksen saatavuudesta ja riittävydestä on erityisesti huolehdittava, samoin oppilas- ja opiskelijahuollon saatavuudesta. Eri oppilaitosten välisen yhteistyön kehittämisen ohella pitää liikenneyhteyksien ja asuntolapalvelujen olla tarpeiden mukaisia.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen mitoitusta ei saa perustua pelkästään peruskoulun päättävän ikäluokan määrän kehitykseen, vaan on otettava huomioon myös aiemmin peruskoulun päättäneet hakijat.

Johdanto

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

Perustuslain (731/1999) mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisesti tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varttumuuden sitä estämättä.

Arviointiasetus

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Alueellinen saavutettavuus	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaalle on tarjolla lukiokoulutusta?	Enintään 10 km ja 30 km etäisyydellä lähimmästä lukion opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaalle on tarjolla ammatillista koulutusta?	Enintään 10 km ja 30 km etäisyydellä lähimmästä ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaalle on tarjolla toisen asteen ammatillista koulutusta vähintään kolmella eri koulutusalueella?	Niiden 16-vuotiaiden osuus, joille on tarjolla vähintään kolme ammatillisen koulutuksen koulutusalue 10 km ja 30 km etäisyydellä.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
Määrällinen saavutettavuus	Kuinka suuri osa yhteishaussa hakeneista sai opiskelupaikan?	Yhteishaussa opiskelupaikan saaneiden osuus suoraan perusopetuksesta ja sen ulkopuolelta hakeneista.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuoden tasolla tai parantunut

Lukiolain (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää koulutuksen järjestämislupaa. Koulutustarjonnasta päättää koulutuksen järjestäjä vuosittain koulutustehtävänsä mukaisesti. Laki koulumatkatuesta (48/1997) määrittelee, että tukea voidaan myöntää vähintään 10 kilometrin ja enintään 100 kilometrin matkalle. Toisen asteen koulutuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää opiskelijoille kuljetusta eikä majoitusta, mutta haja-asutusalueilla tämä on tavallista.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007–2012 sekä viimeisissä hallitusohjelmissa on asetettu tavoitteeksi perusopetuksen jälkeisen koulutuspaikan turvaaminen koko ikäluokalle. Edellä mainituissa asiakirjoissa on kirjattu myös tavoitteeksi ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen lisääminen. Koulutuksen järjestämislupiin on lisätty vuosille 2008–2010 yhteensä lähes 11 200 opiskelupaikkaa. Toisen asteen koulutuksessa pyritään siihen, että väestön koulutustasossa ei ole huomattavia alueellisia eroja ja että mahdollisimman moni suorittaa peruskoulun jälkeisen tutkinnon. Koulutuspoliittisissa asiakirjoissa pidetään edelleen tavoitteena opiskeluajankohdan lyhentämistä ja koulutusasteiden läpäisyn tehostamista.

Arviointiaineistona käytettiin Tilastokeskuksesta hankittua ruututietokantaa, aluehallintovirastojen ylläpitämiä opetuspisteiden koulutustarjonta- ja paikatietoja sekä KOULUTA-järjestelmän yhteishakua koskevia raportteja. Maantieteellistä saavutettavuutta arvioitiin mittaamalla peruskoulun päättävän ikäluokan eli 16-vuotiaiden asuinpaikan etäisyys toisen asteen opetuspisteisiin. Mittaaminen suoritettiin muodostamalla jokaisen opetuspisteen ympärille pyöreät 10 ja 30 kilometrin säteiset puskurit ja niiden sisään sijoittuneiden nuorten määrää verrattiin ulkopuolelle jääneiden määrään.

Nuorten asuinpaikan etäisyys opetuspisteistä laskettiin suorina etäisyyksinä, jolloin todellinen matka opetuspisteeseen oli jonkin verran pitempi ja tämä aiheutti hieman todellista paremman saavutettavuuden. 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.

Tässä raportissa alueellista saavutettavuutta arvioitiin tarkastelemalla kuinka suurelle osalle alueen 16-vuotiaista oli tarjolla lukiokoulutusta sekä ammatillista koulutusta vähintään yhdellä ja vähintään kolmella koulutusallalla 10 kilometrin ja 30 kilometrin etäisyydellä nuoren asuinpaikasta.

Hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Kunta- ja palvelurakennemuutosta koskeva puitelaki tuli voimaan 2007 ja päättyy vuoden 2012 loppuun. Uudistuksen tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne, sekä taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa koko maassa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuuden. Valtioneuvosto on antanut uudistuksen etenemisestä selonteon loppuvuonna 2009 ja sitä on käsitelty vuoden 2010 lopulla eduskunnassa. Uudistus on toistaiseksi keskenäinen ja sen vaikutukset tulevat näkymään pääsääntöisesti pidemmällä aikavälillä.

Vuosien 2007–2010 aikana Suomen kunnat vähenivät 74:llä eli 416 kunnasta 342 kuntaan. Vastavaan aikaan lukiodien ja nuorten ammatillisen koulutuksen opetuspisteiden määrä väheni noin 30:lla.

Uudistuksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti hallinnollisten rakenteiden kehittämisessä. Uudistus ei ole vielä edennyt palvelujen kehittämiseen. Kuntaliitosten jälkeenkin kuntarakenteemme on haasteellinen palvelujen järjestämisen ja rahoituksen kannalta. Usein kuntaliitosten yhteydessä on sovittu palvelurakenteen pitämisestä ennallaan tietyn siirtymisajan. Nämä sopimukset ovat tavallisia myös oppilaitosverkon suhteen eikä esimerkiksi yhdistyneiden kuntien lukiodien määrässä ole juurikaan tapahtunut muutoksia. Siirtymäaikojen umpeuduttua on odotettavissa supistuksia lukiodien määrässä yhdistyneiden kuntien sopeuttaessa lukiokoulutuksen tarjontaa. Näin ollen tarkastelu uudistuksen vaikutuksista on hieman ennenaikaista.

Erityinen haaste oppilaitosverkostolle on lapsi- ja nuorisoiäluokkien alueellisesti epätasainen kehitys. Kaikissa maakunnissa on vuonna 2020 vä-

hemmän toiselle asteelle siirtyviä nuoria kuin vuonna 2012. Määrällisen vähenemisen vauhti ja suuruus sen sijaan vaihtelevat merkittävästi. Muuttoliike ja väestön keskittyminen kasvukeskuksiin näkyvät alueiden välisissä eroissa. Lukioverkko ei ole juurikaan muuttunut. Koulutuksen järjestäjät päättävät toimintansa organisoimisesta ja oppilaitostensa sijainnista. Ammatillisen peruskoulutuksen puolella uudistus on edennyt tavoitteiden mukaan, vielä on kuitenkin muutama kuntajärjestäjä ja koulutuskuntayhtymä, jotka eivät täytä 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Ammatillinen koulutus ei ole niin asuinpaikkasidonnaista kuin lukiokoulutus, sillä opintoalakohtainen tarjonta vaihtelee ja harvinaisemmat ja suosituimmat opintoalat vetävät opiskelijoita kauempaakin.

Uudistus on edistänyt kunnissa ja kuntien välillä keskustelua ja johtanut toimintatapojen yhtenäistämiseen. Ammatillisessa koulutuksessa on keskeistä, että väestöpohjavaatimuksen täyttymisen ohella koulutuksen järjestäjillä on myös ammatilliset ja taloudelliset edellytykset tuottaa laadukkaita koulutuspalveluja. Uudistus on toteutunut pitkälle kuntien ja koulutuksen järjestäjien oman valmistelun kautta. Arvioitavaksi jää tuoko uudistus riittävästi toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Ammatillisen koulutuksen toiminnalliseen uudistamiseen, palveluiden laatuun ja saavutettavuuteen tulee edelleen kiinnittää huomiota.

Lähitulevaisuuden näkymät

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuodesta 2009 alkaen Manner-Suomessa 16-vuotiaiden ikäluokka pienenee melko jyrkästi vuoteen 2017 asti, jolloin ikäluokka on 13 % pienempi kuin vuonna 2009. Tämän jälkeen 16-vuotiaiden ikäluokan koko kasvaa vuoteen 2035 saakka. Ennusteen mukaan 16-vuotiaiden ikäluokka on pienimmillään vuosien 2015–2020 välillä, useimmissa maakunnissa kriittiset vuodet ovat 2016–2017. Nuorten määrän väliaikainen väheneminen on otettava huomioon koulutusratkaisuisissa, mutta oppilaitosverkon liiallista karsimista tulee välttää.

Erityisesti pienten lukiodien olemassaoloa on tu-

ettava, sillä se vaikuttaa myös laadukkaan perusopetuksen saatavuuteen, koska pienissä kunnissa näillä koulumuodoilla on yhteisiä opettajia ja tiloja.

Kuntaliitosten kiihkein vaihe on takana. Toisen asteen oppilaitosten määrään kuntien yhdistymiset eivät ole kovin paljon toistaiseksi vaikuttaneet. Opetuspisteiden lakkauttampaineet ovat koulutuksen järjestäjien taloudellisen epävarmuuden seurauksena mahdollisesti kasvamassa.

Ammatillisen koulutuksen kiinnostus on viime vuosina kasvanut suhteessa lukiokoulutukseen. Peruskoulun päättäneistä vuonna 2009 puolet valitsi lukiokoulutuksen koko maan tasolla, maakunnittain tarkasteltuna eroja on jonkun verran. Lukiokoulutuksen kiinnostuksen heikkeneminen vaarantaa osaltaan pienten lukiodien elinkelpoisuutta ja mahdollinen oppilaitosverkon harveneminen heikentää maaseudulla lukiokoulutuksen saavutettavuutta.

Työvoimasta siirtyy tulevina vuosina enemmän eläkkeelle kuin mitä nuoria valmistuu työmarkkinoille. Työvoiman tarjonnan niukentuessa työelämän ja alueiden koulutustarpeiden ennakkoinnin merkitys kasvaa. Ennakointitietojen tuottamista ja hyödyntämistä tuleekin tehostaa yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Koulutusjärjestelmältä vaaditaan entisestään enemmän joustavuutta ja oppilaitoksilta kekseliäisyyttä opetusjärjestelyjen toteuttamisessa vähenevillä resursseilla. Opiskelua on entisestään tuettava, jotta opintojen keskeyttäminen estetään. Opinto-ohjauksen riittävä tarjonta korostuu perusopetuksessa, jotta vältytään turhauttavilta vääriltä valinnoilta toisen asteen koulutuksissa. Nuoren on päästävä peruskoulun jälkeen mahdollisimman nopeasti tutkintoon johtavaan koulutukseen. Opettajien osaamisen kehittämiseen panostetaan mm. Osaava-ohjelman välityksellä.



Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla lukiokoulutusta?

Lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus on vielä melko hyvä, mutta alueelliset erot uhkaavat kasvaa, jos pienten kuntien lukioille ei anneta riittäviä mahdollisuuksia jatkaa toimintaansa.

*Taulukko 7.8.
Lukiokoulutuksen
saavutettavuus
enintään 10 ja 30
kilometrin etäisyydellä alueittain
vuosina 2008,
2009 ja 2010*

Alue	Lukio 10			Lukio 30			16-vuotiaat		
	2 008	2 009	2 010	2 008	2 009	2 010	2008	2009	2010
Etelä-Suomen AVI	92,4	92,6	92,4	98,6	98,6	98,5	27 440	26 820	27 036
Lounais-Suomen AVI	84,1	84,5	84,5	98,3	98,2	98,2	8 334	8 098	8 263
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	82,5	83,3	83,0	99,2	99,3	99,2	15 065	14 701	14 802
Itä-Suomen AVI	74,2	75,8	74,3	98,5	98,4	98,6	7 284	6 812	6 913
Pohjois-Suomen AVI	82,0	81,9	82,5	97,1	97,0	97,4	6 668	6 607	6 412
Lapin AVI	76,8	76,9	78,0	92,9	93,0	93,4	2 532	2 410	2 369
Manner-Suomi	85,6	86,1	85,9	98,3	98,3	98,3	67 323	65 448	65 795

Manner-Suomessa lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus kymmenen kilometrin puskurilla mitaten heikkeni vuoteen 2009 verrattuna, mutta se hieman parani kahden vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. 30 kilometrin puskuria käytettäessä saa-

vutettavuus säilyi kaikkina tarkasteluvuosina yhtä suurena. Parannusta 10 kilometrin saavutettavuudessa tapahtui edelliseen vuoteen verrattuna ainoastaan kahdella pohjoisimmalla alueella. Itä-Suomessa lukiokoulutuksen saavutettavuus oli selkeästi heikointa

ja se oli yli kymmenen prosenttiyksikköä alle maan keskiarvon ja ero Lappiin kasvoi 3,7 prosenttiyksikköön. Etelä-Suomen nuorten tilanne lukiokoulutuksen saavutettavuudessa oli erinomainen eikä mikään muu alue päässyt Manner-Suomen keskiarvon yläpuolelle 10 kilometrin puskuria käytettäessä. Kasvatettaessa mittausetäisyyttä 30 kilometriin erot tasoittuivat huomattavasti ja ainoastaan Lapissa jäätiin selkeästi maan keskiarvon alapuolelle. Voidaankin todeta, että Lappia lukuun ottamatta lähes kaikilla 16-vuotiailla oli korkeintaan 30 kilometriä lähimpään lukiokoulutusta antavaan oppilaitokseen.

Lukiokoulutuksen saavutettavuutta voidaan pitää melko hyvänä lähes koko maassa. Runsasväkisimissä osissa maata lukiot sijaitsevat lähellä nuoria ja myös haja-asutusalueella lukioita on edelleen monissa pienemmissäkin kunnissa. Vuoteen 2009 verrattu-

na peruskoulusta päässeiden ikäluokan koko kasvoi Pohjois-Suomen ja Lapin AVIen alueita lukuun ottamatta. Alle kymmenessä vuodessa ikäluokan koko tulee pienemään koko maassa. Tarkasteluajanjakson aikana ei lukioverkossa tapahtunut kovin suuria muutoksia, joten saavutettavuuden muutokset johtuivat lähinnä 16-vuotiaiden määrän sekä heidän asuinpaikkojensa muutoksista. Lähitulevaisuudessa ikäluokan koon pieneminen sekä taajamassa asumisen yleistyminen tulevat parantamaan lukiokoulutuksen maantieteellistä saavutettavuutta. Uhkana kuitenkin on, että pienten kuntien pienet lukiot eivät pysty taloudellisten paineiden vuoksi toimimaan, jolloin erot saavutettavuudessa maan eri osien välillä kasvavat. Valtakunnallisessa tarkastelussa tällaiset heikennykset syrjäseutujen nuorten lukiokoulutuksen saavutettavuudessa helposti katoavat tilastollisten tarkastelujen keskiarvolukuihin.



Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla ammatillista koulutusta?

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus hieman heikkeni edellisvuoteen verrattuna, mutta Etelä-Suomen nuorten tilanne on edelleen ylivoimainen maan muiden osien nuoriin verrattuna.

Alue	Ammatillinen 10			Ammatillinen 30			16-vuotiaat		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Etelä-Suomen AVI	89,0	89,4	88,7	97,4	97,6	97,2	27 440	26 820	27 036
Lounais-Suomen AVI	73,6	73,3	73,4	97,1	97,2	97,0	8 334	8 098	8 263
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	70,0	70,8	70,7	96,5	96,6	95,9	15 065	14 701	14 802
Itä-Suomen AVI	62,2	63,3	61,3	91,7	90,7	90,7	7 284	6 812	6 913
Pohjois-Suomen AVI	69,0	70,0	69,6	94,4	94,5	94,7	6 668	6 607	6 412
Lapin AVI	70,4	71,0	73,9	85,7	85,6	89,7	2 532	2 410	2 369
Manner-Suomi	77,3	77,9	77,5	95,8	95,8	95,7	67 323	65 448	65 795

Taulukko 7.9. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus enintään 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä alueittain vuosina 2008, 2009 ja 2010

Ammatillisen koulutuksen maantieteellinen saavutettavuus peruskoulun päättävillä nuorilla heikkeni hieman molemmilla mittausetäisyyksillä. Manner-Suomessa 77,5 prosenttia peruskoulun päättäneistä asui

korkeintaan 10 kilometrin etäisyydellä ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä. Erot maan eri alueiden välillä olivat huomattavan suuret. Etelä-Suomen AVIn alueella korkeintaan 10 kilometrin päässä opetus-

pisteestä asui 88,7 prosenttia 16-vuotiaista, kun Itä-Suomessa heitä oli vain 61,3 prosenttia. Saavutettavuus heikkeni Etelä-Suomessa 0,7 prosenttiyksiköllä, mutta jo alun perin heikommassa asemassa olevilla Itä-Suomen nuorilla heikennystä edelliseen vuoteen verrattuna oli kaksi prosenttiyksikköä. Etelä-Suomen ammatillisen koulutuksen saavutettavuus oli merkittävästi parempi kuin millään muulla maan alueella, ja se oli lähes 15 prosenttiyksikköä korkeampi kuin toiseksi korkeimman osuuden saavuttaneella Lapilla.

Mittausetäisyyttä kasvatettaessa 30 kilometriin kutistui Etelä-Suomen ja muun Suomen välinen ero, mutta edelleen Etelä-Suomen saavutettavuusluku oli korkein. Manner-Suomessa 30 kilometrin puskurin sisään sijoittui 95,7 prosenttia 16-vuotiaista, mikä oli lähes sama kuin edellisinä vuosina. Myös Lounais-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen toimialueilla ammatillisen koulutuksen saavutettavuus nousi yli maan keskiarvon. Ainoastaan Lapissa nuoria oli puskurin sisällä alle 90 prosenttia, mutta sielläkin osuus kohosi edellisvuodesta yli neljä prosenttiyksikköä. Tilastojen valossa kehitys oli suotuisaa, mutta parantunut saavutettavuus ei johtunut oppilaitosverkon laajenemisesta vaan lähinnä nuorten asuinpaikkojen siirtymisestä maaseudulta taajamiin.

Ammatillisen koulutuksen maantieteellisen saavutettavuuden muutokset noudattivat samaa suuntaa kuin lukioiden saavutettavuuden muutokset. Ammatillisen koulutuksen opetuspisteiden määrissä ei tarkasteluvuosien aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia, joten tärkein selittävä tekijä saavutettavuuden muutoksissa olivat 16-vuotiaiden lukumäärä sekä heidän asuinpaikkansa. Kun tarkastelua siirretään maakuntatasolle, löytyy opetuspisteiden lopettamisista johtuvia saavutettavuuden heikennyksiä, jotka hukkuvat aluehallintovirastojen alueiden keskiarvoihin. Manner-Suomessa oli lähes yhtä paljon ammatillisen koulutuksen opetuspisteitä kuin lukioitakin, mutta ammatillisen koulutuksen opetuspisteet sijaitsevat pääsääntöisesti isoissa keskuksissa, kun taas lukion opetuspisteet ovat enemmän hajallaan kattaen myös pienempiä taajamia, mikä selittää lukiokoulutuksen selkeästi paremman maantieteellisen saavutettavuuden. Tulevaisuudessa voidaan olettaa saavutettavuuden erojen supistuvan, koska todennäköisimmin oppilaitosverkko alkaa supistua pienempien kuntien lukioista. Haja-asutusalueiden nuorille tämä kehitys tulee aiheuttamaan entistä suurempia vaikeuksia saada toisen asteen koulutuspaikka läheltä kotiaan.



Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla toisen asteen ammatillista koulutusta vähintään kolmella eri koulutusalueella?

Saavutettavuus vähintään kolmen eri ammatillisen koulutusalan tarjonnalla parani hieman vuoteen 2009 verrattuna ja eniten parannusta tapahtui Lapissa.

Alue	Kolme alaa 10			Kolme alaa 30			16-vuotiaat		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Etelä-Suomen AVI	82,9	83,0	83,2	96,2	96,5	96,5	27 440	26 820	27 036
Lounais-Suomen AVI	64,6	63,9	65,7	95,9	95,7	95,7	8 334	8 098	8 263
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	54,9	56,5	56,3	91,7	92,3	90,2	15 065	14 701	14 802
Itä-Suomen AVI	53,7	52,0	52,1	86,0	81,3	79,2	7 284	6 812	6 913
Pohjois-Suomen AVI	59,0	59,0	58,6	88,0	86,7	85,2	6 668	6 607	6 412
Lapin AVI	61,8	61,3	63,8	73,0	73,2	74,4	2 532	2 410	2 369
Manner-Suomi	68,0	68,3	68,6	92,3	92,0	91,3	67 323	65 448	65 795

Taulukko 7.10. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus vähintään kolmen koulutusalan tarjonnalla 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä alueittain vuosina 2008, 2009 ja 2010

Ammatillisen koulutuksen hyvä saavutettavuus edellyttää maantieteellisen sijainnin lisäksi riittävän monipuolisia koulutuslavaihtoehtoja. Tässä arvioinnissa katsottiin riittävän valinnanmahdollisuuden muodostuvan, kun nuorella oli valittavana koulutusta vähintään kolmelta eri koulutusalueelta.

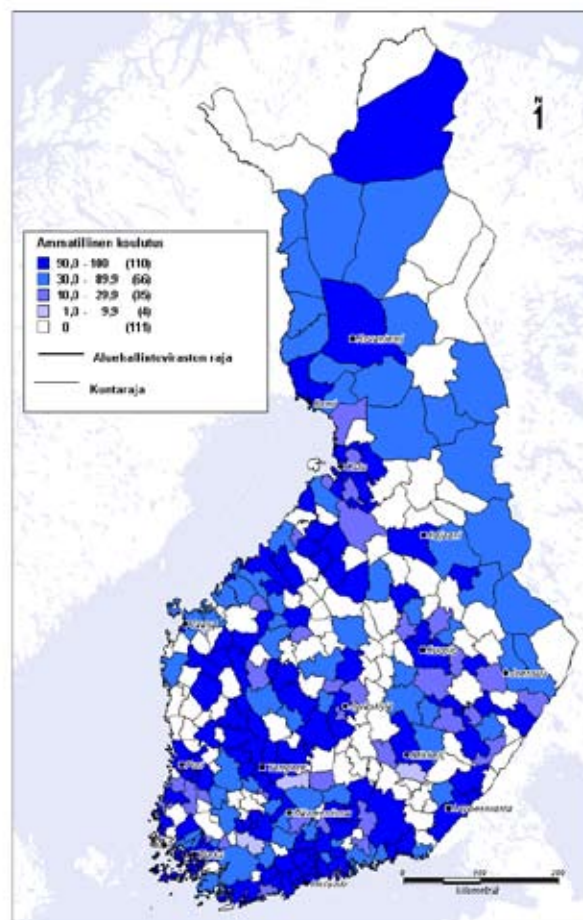
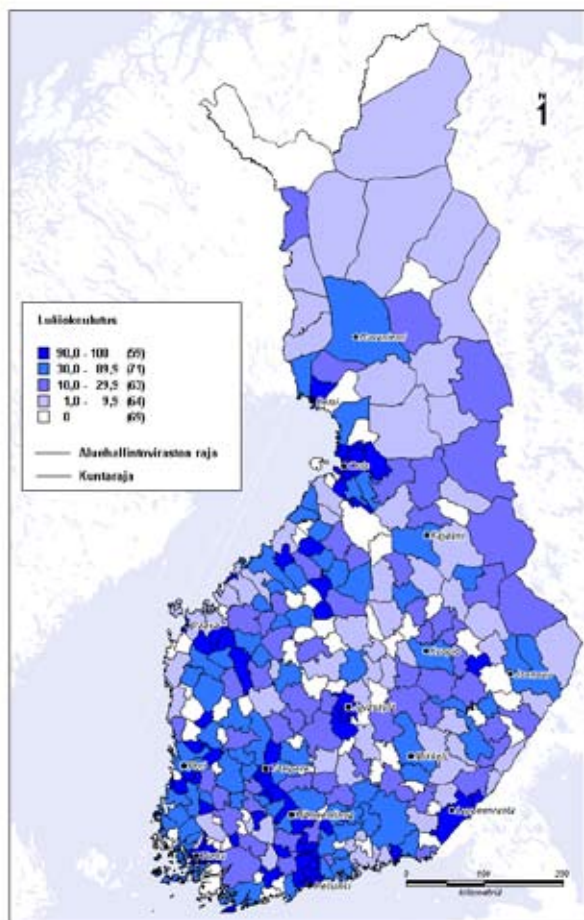
Manner-Suomessa 68,6 prosenttia peruskoulun päättäneistä nuorista asui enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä vähintään kolmen ammatillisen koulutusalan tarjonnasta. Kahden vuoden aikana osuus oli kasvanut 0,6 prosenttiyksikköä. Myönteistä kehitystä vauhditti eniten Länsi- ja Sisä-Suomen, Lounais-Suomen sekä Lapin parantunut saavutettavuus. Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen AVIen toimialueilla oli maantieteellinen saavutettavuus kymmenen kilometrin puskurilla mitattuna heikentynyt vuoden 2008 tilanteesta.

Väkirikkaammissa osissa maata asuvien nuorten paremmat ammatillisen koulutuksen valintamahdollisuudet tulevat selkeästi esille, kun mittausetäisyyttä kasvatetaan 10 kilometristä 30 kilometriin. Suomen ja Lounais-Suomen AVIen toimialueilla yli 95 prosentilla peruskoulun päättäneistä oli tarjolla vähintään kol-

men ammatillisen koulutusalan tutkintoon johtavaa koulutusta enintään 30 kilometrin päässä kodista. Itä-Suomessa vain neljällä viidestä nuoresta oli vastaavat valinnanmahdollisuudet ja Lapin pitkien etäisyyksien maakunnassa vain kolmella neljästä oli hyviksi katsottu valinnanmahdollisuudet.

Maantieteellinen saavutettavuus ymmärrettävästi heikkenee, kun koulutuslavaatimusta korotetaan yhdestä kolmeen. Heikkeneminen ei kuitenkaan kohdistu kaikkiin alueisiin samalla tavalla vaan Etelä-Suomessa saavutettavuus pieneni suhteellisesti huomattavasti vähemmän kuin maan itäisissä ja pohjoisissa osissa. Itä-Suomessa asuvan nuoren mahdollisuudet löytää läheltä kotiaan kiinnostavaa koulutusta on paljon epätodennäköisempää kuin Etelä-Suomen nuorella. Ei kuitenkaan vielä riitä, että nuorelle on kiinnostavaa koulutusta kodin lähellä, vaan hänelle pitää vielä löytyä aloituspaikka.

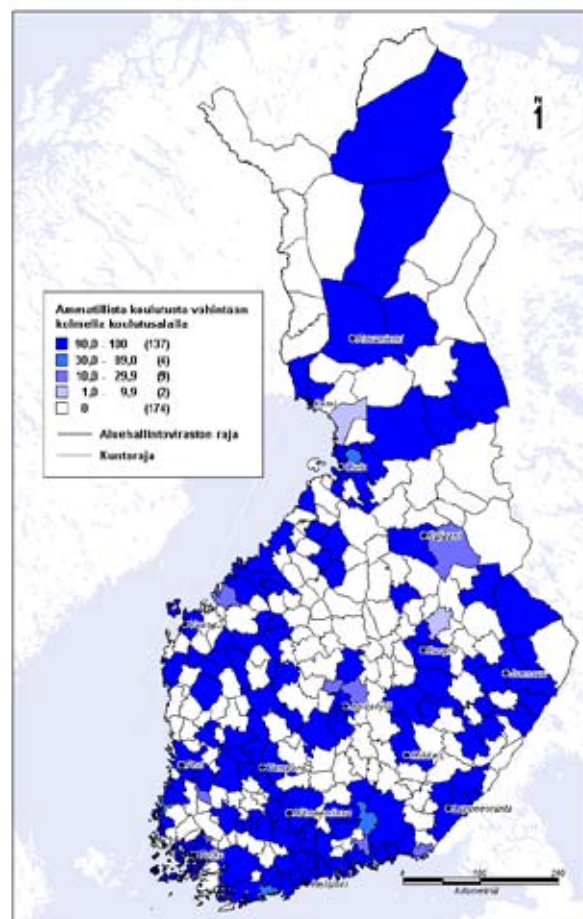
Aluehallintovirastojen toimialueet ovat niin suuria, että niiden sisällä olevat saavutettavuuserot jäävät tässä arvioinnissa tarkemmin selvittämättä. Aluehallintovirastot tekevät alueelliset saavutettavuuden arvoinnit myöhemmin ja niissä kunkin alueen sisäisiin



Kuva 7.3. Kartat havainnollistavat enintään 10 km etäisyydellä lukion, ammatillisen koulutuksen ja kolmen eri ammatillisen koulutusalan ope-
tuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuutta (%)
ikäluokasta vuonna 2010

eroihin voidaan syventyä paremmin ja alueiden ongelmia voidaan valaista selkeämmin.

Manner-Suomen kartalla voidaan hieman havainnollistaa toisen asteen koulutuksen maantieteellisen saavutettavuuden eroja alueiden sisällä. Kuvassa 7.3. esitetään lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen sekä ammatillisen koulutuksen vähintään kolmen koulutusalan kartat alle 10 kilometrin etäisyydellä 16-vuotiaiden asuinpaikasta. Jopa lukiokoulutuksen osalta Manner-Suomessa oli 36 kuntaa, joissa ainoalakaan kunnan 16-vuotiaalla ei ollut lukiokoulutusta 10 kilometrin etäisyydellä kodistaan. Huomiota herättävää oli, että nämä kunnat olivat sijoittuneet eri puolille Suomea. Ammatillisen koulutuksen kartassa oli jo 111 kuntaa, joissa yhdelläkään 16-vuotiaasta ei ollut alle 10 kilometrin etäisyydellä ammatillisen koulu-



tuksen opetuspistettä. Kolmen koulutusalan vaatimuksella ”valkoisten kuntien” määrä kasvoi 174:ään. Ainoastaan 35 kunnassa oli yli 90 prosentilla 16-vuotiaista hyvät valintamahdollisuudet ammatillisen koulutuksen suhteen.



Kuinka suuri osa yhteishaussa hakeneista sai opiskelupaikan?

Toisen asteen koulutuspaikan vastaanottaneita oli vähemmän kuin edellisellä vuonna – ammatilliseen koulutukseen hakeneista yli puolet oli aiemmin peruskoulunsa suorittaneita.

Alue	Suoraan perusopetuksesta			Muualta			Perusopetuksen päättäneet
	Ensisi- jaiset hakijat	Paikan vastaan- ottaneet	Vastaanotta- neiden osuus hakijoista	Ensisi- jaiset hakijat	Paikan vastaan- ottaneet	Vastaanotta- neiden osuus hakijoista	
Etelä-Suomen AVI	14 518	12 925	89,0	454	211	46,5	27 535
Lounais-Suomen AVI	4 046	3 233	79,9	84	32	38,1	8 361
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	6 706	5 092	75,9	159	69	43,4	14 827
Itä-Suomen AVI	3 225	2 906	90,1	87	52	59,8	7 051
Pohjois-Suomen AVI	2 920	2 657	91,0	119	77	64,7	6 463
Lapin AVI	910	713	78,4	32	12	37,5	2 373
Manner-Suomi	32 325	27 526	85,2	935	453	48,4	66 610

Taulukko 7.11. Yhteishaussa vuonna 2010 lukiokoulutukseen suoraan perusopetuksesta ja muualta hakeneet sekä paikan vastaanottaneet alueittain

Alue	Suoraan perusopetuksesta			Muualta			Perusopetuksen päättäneet
	Ensisi- jaiset hakijat	Paikan vastaan- ottaneet	Vastaanotta- neiden osuus hakijoista	Ensisi- jaiset hakijat	Paikan vastaan- ottaneet	Vastaanotta- neiden osuus hakijoista	
Etelä-Suomen AVI	12 515	10 001	79,9	14 977	6 315	42,2	27 535
Lounais-Suomen AVI	4 202	3 657	87,0	4 222	1 901	45,0	8 361
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	8 053	6 877	85,4	7 930	3 522	44,4	14 827
Itä-Suomen AVI	3 625	3 115	85,9	4 278	2 011	47,0	7 051
Pohjois-Suomen AVI	3 530	2 811	79,6	4 307	1 857	43,1	6 463
Lapin AVI	1 455	1 215	83,5	1 548	728	47,0	2 373
Manner-Suomi	33 380	27 676	82,9	37 262	16 334	43,8	66 610

Taulukko 7.12. Yhteishaussa vuonna 2010 ammatilliseen koulutukseen suoraan perusopetuksesta ja muualta hakeneet sekä paikan vastaanottaneet alueittain

Koulutustietojärjestelmä KOULUTA sisältää sähköisen yhteishaku- ja valintatietojärjestelmän ja oppilastietojärjestelmän päivitettyt tiedot. Järjestelmä otettiin

käyttöön 2008 ja koulutuksen järjestäjät tallentavat siihen itse opiskelupaikan vastaanottamista koskevat tiedot. Uudessa järjestelmässä on valitettavasti ollut

puutteellista tallennuksista johtuen jonkin verran vielä epätarkkuuksia. Arvioinnissa käytettiin kevään 2010 ja syksyn 2009 yhteishakua eli vuonna 2010 alkanutta koulutusta ja siinä vain varsinaisen haun tuloksia. Myös vuoden 2009 yhteishaun tiedot olivat mukana vertailuaineistona. Opiskelupaikan vastaanottaneiden tietoja vääristää myös se, että hakija voi ottaa vastaan useamman kuin yhden opiskelupaikan.

Vuonna 2010 oli Manner-Suomessa peruskoulun päättäneitä 66 610, mikä oli vajaa 700 nuorta enemmän kuin edellisvuonna. Aiempina vuosina noin 1 000 nuorta jätti vuosittain hakematta yhteishaussa. Ammatillinen koulutus on lisännyt suosiotaan nuorten keskuudessa. Suoraan peruskoulusta nuoret hakivat melko tasaisesti molempiin koulumuotoihin, ammatillisen koulutuksen ollessa hieman lukiokoulutusta suosittumpi.

Suoraan peruskoulusta lukioon hakeneista nuorista 85 prosenttia vastaanotti paikan (Taulukko 7.11.). Vastaava luku edellisvuonna oli 93 prosenttia. Yli 90 prosenttia peruskoulusta lukioon hakeneista otti paikan vastaan Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen alueilla.

Aiemmin peruskoulunsa päättäneitä haki lukiokoulutukseen alle 950 ja heistä vajaa puolet pääsi koulutukseen. Aiemmin peruskoulun suorittaneet pääsivät lukio-opintoihin useammin Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen alueilla.

Ammatilliseen peruskoulutukseen suoraan peruskoulusta pääsi koko maassa 83 prosenttia, mikä oli vajaa pari prosenttiyksikköä (1,6) vähemmän kuin edellisenä vuonna (Taulukko 7.12.). Lounais-Suomessa ammatilliseen koulutukseen pääsi muuta maata helpommin, vaikeimmin Etelä-Suomen ja Pohjois-Suomen alueilla.

Aiemmin kuin hakuvuonna peruskoulun päättäneitä hakijoita ammatilliseen peruskoulutukseen oli yli 37 000, mikä oli enemmän kuin hakijoita suoraan peruskoulusta. Näistä hakijoista paikan vastaanotti kuitenkin vain noin 44 prosenttia. Itä-Suomen ja Lapin alueilla aikaisempina vuosina peruskoulun päättäneistä hakijoista opiskelemaan pääsi suurempi osuus kuin muualla Suomessa.

Arviointiryhmä

Tarkastaja, YTM Matti Koskela, 040 822 6305, [mati.koskela\(at\)avi.fi](mailto:mati.koskela(at)avi.fi)

Erikoissuunnittelija, KM Tiina Mäkitalo, 040 488 0493, [tiina.makitalo\(at\)avi.fi](mailto:tiina.makitalo(at)avi.fi)

Erikoissuunnittelija, HM Aune Kina, 040 716 9999, [aune.kina\(at\)avi.fi](mailto:aune.kina(at)avi.fi)

Erikoissuunnittelija, KTM Raija Kinnunen, 040 563 1445, [raija.l.kinnunen\(at\)avi.fi](mailto:raija.l.kinnunen(at)avi.fi)

Suunnittelija, merkonomi Liisa Leino, 040 703 8096, [liisa.leino\(at\)avi.fi](mailto:liisa.leino(at)avi.fi)

Erikoistutkija, KM Seppo Suorsa, 040 589 7518, [seppo.suorsa\(at\)avi.fi](mailto:seppo.suorsa(at)avi.fi)

Opetustoimen ylitarkastaja, KM Elisa Suutala, 040 578 0262, [elisa.suutala\(at\)avi.fi](mailto:elisa.suutala(at)avi.fi)

Tietolähteet

Laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998)

Laki lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta (48/1997)

Lukiolaki (629/1998)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Aluehallintovirastot. Ammatillisten oppilaitosten ja lukioiden opetuspisteiden paikkatiedot (17.12.2010)

Opetushallituksen KOULUTA tilastoraportit. (19.1.2011)

Tilastokeskus. Koulutustilastot

Tilastokeskus. Ruututietokanta (31.12.2009)

Tilastokeskus. Väestöennuste 2009 iän ja sukupuolen mukaan alueittain 2010–2060 (31.1.2011)

Koulutus ja tutkimus 2007–2012, Kehittämissuunnitelma, Opetusministeriö, 2007

Perustelumuistio lisäkoulutuspaikoista 21.6.2010, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Koulutus- ja tiedepoliittinen osasto, Ammatillisen koulutuksen yksikkö, http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/hallinto_ohja

us_ja_rahoitus/liitteet/PM__2750_opiskelijapaikan_lisaaminen.pdf

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007

Valtionneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennuudistuksesta, Valtiovarainministeriö, Marraskuu 2009

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2009, Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi, Valtiovarainministeriö, 26/2010

Lääninhallitusten keskeiset arvioit peruspalvelujen tilasta 2008, Lääninhallitusten suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi, Valtiovarainministeriö, 23/2009

7.1.3 Tillgång till svenskspråkig grundläggande utbildning

Slutsatser

Skolor har fortsättningsvis dragits in. Antalet svenskspråkiga skolor var fjorton färre än året innan.

Det är i första hand skolor på landsbygden som dragits in på grund av minskat elevunderlag. Andelen skolor med under 50 elever har minskat.

Elevantalet har fortsatt att minska. Det sammanlagda elevantalet i årskurserna 1-6 beräknas dock öka årligen framöver. Eleverna i åk 7-9 kommer årligen att minska men på grund av elevökningen i de lägre årskurserna kommer det sammanlagda elevantalet i åk 1-9 att vara på nuvarande nivå mot slutet av decenniet. Här förkommer emellertid märkbara skillnader landskap, ekonomiska regioner och kommuner emellan.

En allt större andel av barnen i läropliktsåldern bor och beräknas bo i tillväxtcentra och tätorter. Tillgången till grundläggande utbildning mätt i andelen barn i läropliktsåldern som i landet igenomsnitt bor inom en fem kilometers radie från skolan har i stort sett bibehållits på samma nivå trots skolindragningar på landsbygden.

Kommunsammanslagningar har genomförts, ytterligare samgångsbeslut har fattats och samgångsförhandlingar pågår i flera kommuner. Eftersom kommun- och servicestrukturen fortfarande pågår är det inte ännu möjligt att bedöma reformens effekter på tillgången till grundläggande utbildning.

Andelen elever med transportförmån varierar regioner och kommuner emellan men i genomsnitt har andelen skolskjutsberättigade elever inte förändrats under de senaste åren. Skärgårdsförhållanden är orsaken till att skolresor överskrider de lagstadgade tiderna.

Åtgärdsförslag

Alla elever skall ha jämbördig tillgång till grundläggande utbildning av hög kvalitet oberoende av bostadsort, språk och kommunens ekonomiska situation. Avgöranden som gäller servicestrukturen bör stöda tillgång till och kvaliteten på utbildningstjänsterna. Indikatorer som berör utbildningens kvalitet bör vidareutvecklas och kontinuerligt utvärderas.

Samarbete över kommungränserna och undervisningsmiljöer som kombinerar närundervisning med nätundervisning och olika former av informations- och kommunikationstekniska lösningar skall vidareutvecklas och utvärderas.

Planeringen av det framtida skolnätet över kommungränserna bör utgå från ändamålsenliga lösningar ur elevernas synvinkel. Planeringen kräver långsiktighet som även beaktar ett ökande elevunderlag.

Inledning

Regionförvaltningsverken har på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet utrett om tillgången till grundläggande utbildning förändrats

och om skolresornas längd i tid mätt hållits inom ramen för vad som stadgats i lagen om grundläggande utbildning. Utvärderingsuppdraget skall även fokusera på eventuella verkningar av kommun- och servicestrukturen. Tillgången

Utvärderingsuppdrag

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

till grundläggande utbildning 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 för eleverna som möjligt. 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. I gällande regeringsprogram och enligt den av statsrådet fastställda utvecklingsplanen för utbildning och forskning för åren 2007-2012 betonas att förskoleundervisning och grundläggande utbildning ska garanteras i form av 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 på Fastlandsfinland 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 även berör skolnätet och elevantalet grundar sig på Statistikcentralens material åren 2008-2010. Uppgifter som berör elevernas skolresor baserar sig på enkäter, som sända till utbildningsanordnarna under höstterminerna 2008-2010. Svarsprocenten har varierat mellan 99-100 %. Utredningen omfattar inte specialskolorna.

Kommun- och servicestrukturreformens verkningar

Målet med lagen om kommun- och servicestrukturreformen (169 /2007) är att skapa en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Avsikten är även att för invånarna i hela landet säkerställa tillgång till

service av hög kvalitet. 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. Ytterligare beslut om kommunsammanslagningar har fattats och samgångsförhandlingar pågår i flere kommuner. Eftersom kommun- och servicestrukturen fortfarande pågår är det inte ännu möjligt att bedöma vilka verkningar en eventuell omorganisering av servicestrukturen kommer att ha på tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning.

Utmaningar i verksamhetsmiljön

De regionala skillnaderna i befolkningsutvecklingen är tydliga och beräknas öka. Detta gäller även den svenskspråkiga befolkningen. Det sammanlagda antalet barn i läropliktsåldern i de lägre årsklasserna ökar årligen framöver. Antalet elever beräknas dock öka i tillväxtcentra och i tätorter 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 servicestrukturen är att skapa funktionsdugliga enheter för att garantera jämlik tillgång till basservice i hela landet. Detta gäller även den grundläggande utbildningen. Verkningarna av en omorganisering av servicestrukturen inom ramen för den pågående reformen kan bedömas först i ett senare skede.

Att garantera en lokalt och regionalt heltäckande och högklassig utbildning för varje elev så nära hemmet som möjligt är en jämlikhetsfråga. Även i större kommunenheter förekommer glesbygd där tillgången till och en kvalitativt god grundläggande utbildning skall garanteras. Samarbete över kommungränserna och undervisningsmiljöer som kombinerar närundervisning med nätundervisning och olika former av informations- och kommunikationstekniska lösningar skall vidareutvecklas och kontinuerligt utvärderas. Nationella kvalitetskriterier är avsedda att stöda utvecklandet av grundläggande utbildning på lika grunder.



Har det skett förändringar i skolnätet och elevantalet?

Skolor på landsbygden har fortsättningsvis dragits in. Andelen skolor med under 50 elever har minskat.

Hösten 2010 fanns på Fastlandsfinland sammanlagt 239 svenskspråkiga skolor inom grundläggande utbildning. De svenskspråkiga skolorna var fjorton färre än året innan. Skolor hade dragits in i alla regioner. Samtliga indragna skolor hade under 50 elever i årskurserna 1-6. Under tvåtusentalet har antalet svenskspråkiga skolor minskat med sammanlagt 47 (16%) .

Var tredje skola med åk 1-6 hade hösten 2010 under 50 elever. Såväl antalet som andelen skolor med under 50 elever har minskat. I Österbotten var dessa förhållandevis flere (40%). I landskapet Nyland hade var femte skola under 50 elever. Skolor med årskurserna 7-9 hade en medelstorlek på knappt 300 elever. Jämfört med året innan hade något färre skolor över 300 elever. Skolornas medelstorlek hade i genomsnitt inte nämnvärt förändrats.

Region	Skolor med åk 1-6			Skolor med åk 7-9			Skolor med åk 1-9		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Södra Finland	100	95	89	16	15	15	6	7	7
Sydvästra Finland	16	15	12	4	3	3	4	5	5
Västra och Inre Finland	100	97	92	13	12	12	1	2	2
Övriga regioner	1	1	1	0	0	0	1	1	1
Fastlandsfinland	217	208	194	33	30	30	12	15	15

Tabell 7.13. Antalet skolor med årskurserna 1-6, 7-9 och 1-9 inom svenskspråkig grundläggande utbildning enligt regionförvaltningsverkens verksamhetsområden på Fastlandsfinland åren 2008, 2009 och 2010

Region	Skolor med åk 1-6							
	under 50 elever				över 50 elever			
	2008	2009	2010	2008-2010	2008	2009	2010	2008-2010
Södra Finland	36	32	22	-14	64	63	67	3
Sydvästra Finland	7	7	5	-2	9	8	7	-2
Västra och Inre Finland	40	42	36	-4	60	55	56	-4
Övriga regioner	1	1	1	0	0	0	0	0
Fastlandsfinland	84	82	64	-20	133	126	130	-3

Tabell 7.14. Antalet skolor med årskurserna 1-6 med under och över 50 elever inom svenskspråkig grundläggande utbildning enligt regionförvaltningsverkens verksamhetsområden på Fastlandsfinland åren 2008, 2009 och 2010

Region	År			2009-2010		2008-2010	
	2008	2009	2010	n	%	n	%
Södra Finland	16 018	15 820	15 641	-179	-1,1	-377	-2,4
Sydvästra Finland	3 037	2 979	2 900	-79	-2,7	-137	-4,5
Västra och Inre Finland	12 564	12 376	12 179	-197	-1,6	-385	-3,1
Övriga regioner	164	160	173	13	8,1	9	5,5
Fastlandsfinland	31 783	31 335	30 893	-442	-1,4	-890	-2,8

Tabell 7.15. Antalet elever inom svenskspråkig grundläggande utbildning enligt regionförvaltningsverkens verksamhetsområden på Fastlandsfinland åren 2008, 2009 och 2010

Sammanläggningar av skolor med åk 1-6 och 7-9 till enhetsskolor med åk 1-9 har i regel varit en förvaltningsmässig åtgärd, som inte medfört förändringar för eleverna då det gäller skolans läge. Hösten 2010 gick 13 % av samtliga elever inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen i de sammanlagt 15 enhetsskolorna.

Hösten 2010 hade de svenskspråkiga skolorna på Fastlandsfinland sammanlagt 30 995 elever. Antalet elever hade under de senaste åren minskat med ca 400 elever årligen. Elevantalet hade minskat i alla regioner, förhållandevis något mindre i Nyland än på Fastlandsfinland i genomsnitt.



Har tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning förändrats?

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning har i genomsnitt inte nämnvärt förändrats.

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning mätt i andelen barn i läropliktsåldern som i genomsnitt 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 % och av 13-15 åringarna 54 % inom fem kilometer från svenskspråkig skola för respektive åldersgrupp.

Tillgången till grundläggande utbildning mätt i andelen barn i läropliktsåldern som i landet i genomsnitt bor inom en fem kilometers radie från skolan har i stort sett bibehållits på samma nivå trots skolindragningar på landsbygden.



Hur kommer åldersklasserna att förändras framöver?

Eleverna i årskurserna 1-6 kommer att årligen öka framöver men med tydliga variationer regioner och kommuner emellan.

Enligt Statistikcentralens uppgifter om antalet 0-15 åringar som år 2009 registrerats som svenskspråkiga kommer det sammanlagda antalet elever i årskurserna 1-6 i de svenskspråkiga skolorna på Fastlandsfinland att årligen öka framöver. Fram till år 2016 beräknas antalet elever i dessa årskurser öka med ca 5%. Här förekommer dock tydliga skillnader mellan landskap, ekonomiska regioner och kommuner. Eleverna i landskapet Nyland kommer på basis av befolkningsstatiken att öka märkbart mer än på Fastlandsfinland i genomsnitt. Detta gäller utryckligen huvudstadsregionen. I Österbotten och Egentliga Finland beräknas även eleverna i de lägre årskurserna öka, men i lägre grad än i landet i genomsnitt.

Eleverna i årskurserna 7-9 kommer framöver årligen att minska. På grund av det årligen ökande elevantalet i de lägre årskurserna beräknas dock det sammanlagda elevantalet i åk 1-9 att vara på nuvarande nivå mot slutet av decenniet, men med märkbara variationer regioner och kommuner emellan.

Som regel skrivs flera barn in 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.



Har andelen elever med transportförmån förändrats?

Andelen elever med transportförmån har inte nämnvärt förändrats.

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 kommuner med svenskspråkig skola var sammanlagt 38 % av eleverna i åk 1-9 berättigade till skolskjuts hösten 2010. Skjutsberättigade var cirka en tredjedel av eleverna i åk 1-6 och cirka hälften av eleverna i åk 7-9 med variationer regioner och kommuner emellan. Andelen elever med transportförmån hade i genomsnitt inte nämnvärt förändrats under de senaste åren.



Har lagstadgade tider för skolresornas längd överskridits?

Lagstadgade tider för skolresans längd med väntetider inberäknade har överskridits i två kommuner

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.

Enligt en förfrågan hösten 2010 till de kommuner som hade svenskspråkig skola inom grundläggande utbildning har de lagstadgade tiderna för skolresornas längd överskridits då det gällde fem elever i två skärgårdskommuner, där barnen bodde på holmar och var beroende av såväl skoltaxi som förbindelsebåtens tidtabell.

Utvärderingsgrupp

Specialplanerare, PM Marita Lindqvist-Lagerbohm,
marita.lindqvist-lagerbohm(at) avi.fi

Specialplanerare, PeM Gunilla Berglund

Överinspektör för bildningsväsendet, PeM Gunilla Sandler

Planerare Margareta Strömman

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

7.1.4. Tillgängligheten till svenskspråkig utbildning på andra stadiet

Slutsatser

Tillgängligheten till andra stadiets utbildning för svenskspråkiga ungdomar år 2010 är relativt oförändrad jämfört med året innan. Den genomsnittliga gymnasietillgängligheten 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.

Avståndet till minst tre yrkesutbildningsmöjligheter är svagt på radien 10 km, men läget relativt bra med ett gränsvärde på 30 km.

Försämring i tillgängligheten till gymnasieutbildning har tydligast skett i Egentliga Finland. Försämring i tillgängligheten till grundläggande yrkesutbildning har tydligast skett i Mellersta Österbotten och även i Egentliga Finland. Däremot har tillgängligheten till yrkesutbildning förbättrats i Östra Nyland. Språköarnas utsatthet fortsätter och möjligheterna har försvagats ytterligare. Gällande valmöjligheterna i yrkesutbildning hade läget överlag försämrats något, men förbättrats i Östra Nyland. Förändringarna i procenttalen behöver ändå relateras till elevunderlaget, som i flera landskap är förhållandevis litet och där enskilda elevers geografiska läge och 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 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

Särskild uppmärksamhet behöver fästas vid andra stadiets svenskspråkiga utbildning i Egentliga Finland, i Mellersta Österbotten och på språköarna, då lägesförsämringen tydligast syns i dessa regioner.

Det finns skäl att iaktta vilka effekter KSSR-projektet har på utbildningsnätverket 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 överbrygger 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.

Utvärderingsuppdrag

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 7.16. 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

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 (Björneborg, Kotka, Tammerfors, Uleåborg)	4
Yrkesinstitutet Practicum	2		
Åbo yrkesinstitut	1		
Östra Nylands yrkesinstitut Inveon	2		
	27		

3 Folkhögskolor		1 Idrottsinstitut	
Fria Kristliga Folkhögskolan		Solvalla idrottsinstitut	
Kristliga folkhögskolan i Nykarleby			
Norrvalle folkhögskola			

Tabell 7.16. Antalet och spridningen av svenskspråkiga gymnasier och anordnare av yrkesinriktad grundutbildning för ungdomar år 2010

uppgick i Axxell. En ytterligare förändring från 2009 till 2010 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.

Uppföljning av kommun- och servicestrukturreformen

Årets tema i basserviceutvärderingen är uppföljning av effekterna av den pågående kommun- och servicestrukturreformen. Reformen förbereds av ett av inrikesministeriet tillsatt sjuårigt projekt, det s.k. KSSR-projektet (på finska PARAS-hanke) som startade våren 2005 och som pågår till slutet av år 2012. År 2007 stiftades lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) som ett led i reformarbetet och lagen är i kraft 9.2.2007–31.12.2012. Därefter är det meningen att projektets resultat implementeras och lagfästs.

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. Reformen är indelad i flera faser och beredningen sker på bred bas. Finansministeriets publikation Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen från november 2009 presenterar en sammanställningen av reformens läge.

I en rapport över KSSR-projektets språkliga konsekvenser konstaterar Berg m.fl. (2010: 43) att ramlagen för kommun- och servicestrukturreformen 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 påpekas 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 yrkesutbildningsnätverket 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. Det finns också skäl att följa upp hur KSSR-projektet kan inverka på gymnasienätverket; i det här skedet går det inte att bedöma om riskerna för indragning eller sammanslagning ökar, men den här aspekten bör iakttas 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

Kommun- och servicestrukturreformen bådär större helheter, något som kan uppfattas som trendriktigt i en tid av internationalism, globalism, sameuropeiska lösningar, kommunfusioner och skolsammanslagningar. Fördelar finns, men tecken på önskan om småskalighet finns också: närproducerat, uppmärksammande av lokal kultur och historia, önskan om prestationslöshet och kvalitetstid, en medvetenhet om miljön och ett behov av *homing*. Dessa trender påverkar även förväntningarna på och behoven av utbildning: längre skolväg och skolskjutsar kanske inte känns bra om man föredrar mer kvalitetstid i sin vardag och en ekologisk livsstil, önskan om varierande utbildningsmöjligheter nära sin hemort har därtill betingelser av både ekonomisk art (flytt eller transport till studieorten kostar) och familjepolitisk art (bosättning hemma för att den ungas insats behövs i familjen). Ur arbetskraftspolitisk synvinkel spelar likväl människors värderingar och livsstil roll, då de tar sig uttryck som efterfrågan på tjänster och produkter. Därvidlag präglar trenderna också reella kunskaps- och kompetensbehov i yrkeslivet.

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. Det finns alltså i någon mån paradoxala strävanden och förhoppningar, en stärkt urbanisering eller en längtan efter det enkla livet. Styrningen av utbildningens innehåll och tillgänglighet berörs av dylika trender och behöver beaktas.

Laddning finns också mellan polerna individualism och kollektivism: trenden där tjänster, i synnerhet internetbaserade, är i stor utsträckning självbetjäning och slätstrukna för att passa alla, kan mattas av och i stället syns efterfrågan växa på individualiserad och personlig betjäning. Samtidigt har ett slags nykollektivism uppstått genom de s.k. nya medierna eller sociala medierna. Inom utbildningssektorn tar sig dessa trender uttryck som satsningar på personlig studievägledning, individuella studieplaner och 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. Det reserveras alltmer resurser inom bildningssektorn, både hos enskilda utbildningsanordnare, hos deras projektgenomförare och inom förvaltningen, för att satsa på den här biten. Samtidigt behövs mod och klarsynthet 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 (jfr 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 bildningssektorn, 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 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.



På vilket avstånd finns gymnasieutbildning att tillgå för svenskspråkiga 16-åringar?

Tillgängligheten är oförändrad, men sämre än i landet överlag och svagast är läget i Egentliga Finland, Österbotten och på språköarna.

	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

Tabell 7.17. Andelen (%) svenskspråkiga 16-åringar, som åren 2009–2010 bodde högst 10 km respektive 30 km från ett svenskspråkigt gymnasium

År 2010 bodde 73,6 % 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. Dock är det sämre än för 16-åringar överlag, 86 %, där bättre gymnasietillgänglighet bland finskspråkiga höjer på det gemensamma procenttalet. På svenskt håll är läget bäst i Mellersta Österbotten där 90 % bor inom 10 km från gymnasium, medan läget i Österbotten annars är svagt, om än oförändrat från föregående år, med en nivå på 63 %. Läget i Nyland är fortsättningsvis bra, 87 %, och har också förbättrats från föregående år. I kategorin övriga landskap har läget ytterligare försvagats och ligger nu på 37 %. I Nyland, Östra Nyland och Mellersta Österbotten hade läget förbättrats på ett år, medan det i Egentliga Finland och i kategorin övriga landskap försvagats. Ändringen mot det sämre är mest uppenbar i Egentliga Finland med nästan sju procentenheter. Ändringarna procentuellt sett behöver dock ses i relation till elevunderlaget, som i flera landskap är relativt litet och där

enskilda elevers geografiska läge och förändringar i åldersklassens storlek drastiskt kan påverka procenttalet.

Då gränsvärdet höjs, finner vi att över 95 % av de svenskspråkiga ungdomarna bor inom 30 km från ett gymnasium. I Egentliga Finland och kategorin övriga landskap finns dock ett större antal unga som har mer än 30 km till närmaste gymnasium. I Egentliga Finland bor 7 % längre än 30 km från gymnasium, men läget hade ändå förbättrats från året innan. I kategorin övriga landskap är resultatet direkt alarmerande där nästan hälften av de svenskspråkiga ungdomarna har längre än 30 km till närmaste gymnasium. Vi talar om skärgårdsmiljö och språköar, två utsatta lägen som även i fortsättningen behöver särskild uppmärksamhet. Antalet svenskspråkiga är störst i landskapen Nyland och Österbotten, med omkring 1 300 unga i respektive. Sammanlagt fanns 3 477 svenskspråkiga 16-åringar i landet, vilket utgör 5,3 % av hela årsklassen 16-åringar i landet.



På vilket avstånd finns grundläggande yrkesutbildning att tillgå för svenskspråkiga 16-åringar?

Variationen mellan landskapen är stor, men läget är relativt oförändrat, dock med kraftig försämring i Mellersta Österbotten.

	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

Tabell 7.18. Andelen (%) svenskspråkiga 16-åringar, som åren 2009–2010 bodde högst 10 km respektive 30 km från en yrkesutbildningsenhet med svenskspråkig utbildning

År 2010 hade 77,5 % av landets 16-åringar tillgång till grundläggande yrkesutbildning inom 10 km från sitt hem, medan talet för de svenskspråkiga 16-åringarna var 61,2 %. Läget var bäst i Nyland där knappt 73 % hade mindre än 10 km till yrkesutbildningsanordnaren, medan procenttalet i Östra Nyland, Egentliga Finland och Österbotten ligger omkring 60 %. Läget hade klart förbättrats i Östra Nyland, medan läget klart försämrats i Egentliga Finland, åtta procentenheter åt respektive håll. I Mellersta Österbotten skedde en dramatisk försämring, från 87,5 % till 0%, då den svenska utbildningen vid Karleby handelsinstitut upphört. Läget i Österbotten i övrigt hade försämrats lite. I kategorin övriga landskap är läget oförändrat på 0 % sedan flera år.

Med ett förhöjt avståndsmått befinner sig i snitt över 90 % av de svenskspråkiga 16-åringarna inom en 30 kilometers radie från närmaste yrkesutbildningsanordnare, dock inte i Mellersta Österbotten och på språköarna. I Mellersta Österbotten var förändringen till det sämre anmärkningsvärd, hela 22 procentenheter, även det p.g.a. indragningen av den svenska utbildningen vid Karleby handelsinstitut. Situationen på språköarna försvagades ytterligare. Andelen svenskspråkiga 16-åringar som har mer än 30 km till närmaste yrkesutbildningsenhet var störst i Mellersta Österbotten och på språköarna.



På vilket avstånd finns grundläggande yrkesutbildning inom tre olika utbildningsområden att tillgå för svenskspråkiga 16-åringar?

Läget är överlag en aning sämre än året innan, men har förbättrats i Östra Nyland.

	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

Tabell 7.19. 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

År 2010 hade 42 % av landets svenskspråkiga att välja mellan minst tre utbildningsområden 10 km från hemmet, 86 % hade samma möjlighet 30 km från hemmet, medan 14 % hade mer än 30 km till tre utbildningsalternativ. Motsvarande procenttal för hela landet var 69 %, 91 % och knappa 9 %. Läget hade försämrats på samtliga punkter för de svenskspråkigas del. Läget var ungefär hälften sämre genomsnittligt sett i kategorierna högst 10 km och över 30 km jämfört med landets medeltal (42 % jämfört med 69 % respektive 14 % jämfört med 9 %). För både svenskspråkiga och för samtliga 16-åringars del är andelen som har tre utbildningsområden på ett avstånd av högst 30 km från sitt hem omkring 90 %.

Läget i 10 kilometersmätningen hade bibehållits eller försämrats i alla landskap utom i Östra Nyland, där läget förbättrats. I 30 kilometersmätningen var läget snarare oförändrat, förutom i Egentliga Finland, där tillgängligheten försämrats något. Samma gäller på mätningen över 30 km, läget har i övrigt bibehållits men försämrats i Egentliga Finland. I

Mellersta Österbotten finns inga alternativ inom 10 km, men nog inom 30 km. På språköarna finns de svenska utbildningsmöjligheterna på mer än 30 kilometers avstånd.

Utvärderingsgrupp

Överinspektör för bildningsväsendet,
FM Disa Widell, 040 350 2049, disa.widell(at)avi.fi
Avdelningssekreterare Elisabeth Engman,
040 488 0581, elisabeth.engman(at)avi.fi

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.

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-ehdotuksia 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

Statistikcentralen. Befolkningsstatistik

Statistikcentralen. Utbildningsstatistik

Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen, Finansministeriet 2009

7.2. Nuorisotoimi

Nuorisolain 8 §:n edellyttämä nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa

Johtopäätökset

Nuorisotoimesta vastaavien viranhaltijoiden ja nuorten vaikuttajaryhmien mukaan nuorten osallistuminen ja kuuleminen toteutuvat kunnissa vaihtelevasti. Osassa kunnista nuorten osallisuus huomioidaan hyvin, osassa välttävästi. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa nimetty palvelutasotavoite, jonka mukaan vuoden 2010 loppuun mennessä kaikissa kunnissa on käytössä 5–17-vuotiaiden vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmä, ei toteudu. Nuorten vaikuttajaryhmä on 70 prosentissa vastanneista kunnista. Toiminnan edellytyksiä on luotu nuorten vaikuttajaryhmille pääosin hyvin, mutta edelleen kaivataan niiden toiminnan parempaa tunnustamista ja aikuisten tukea.

Kaikissa kunnissa ei ole vielä tarjolla nuorille monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia. Vastanneista kunnista 40 prosentissa on sekä nuorten vaikuttajaryhmä, kuulemisjärjestelmä, aloitekanava että nuorisotalon talotoimikunta tai muu vastaava.

Nuoret kokevat voivansa vaikuttaa vapaa-aikaansa ja kouluun liittyviin asioihin, mutta laajemmin nuorisopolitiikkaan vaikuttamisen mahdollisuudet ovat heikot. Nuorten osallistuminen ja kuuleminen eivät ole vielä 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 tekemisen 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 olla osoitettuna 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 joka tasolla. 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.

Arviointiasetelma

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 kuulemis-mahdollisuuksia.

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien kattavuus	Onko nuorille luotu kattavasti osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä?	Kuntien määrä, joissa on • 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 • vaikuttajaryhmä • kuulemisjärjestelmä • aloitekanava sekä • nuorisotalotoimikunta tai vastaava • muutos vuodesta 2007 • Ympäristöt, joissa lapset ja nuoret voivat kunnassa osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon ja tulla kuulluksi”	Tilanne on hyvä, jos nuorille on tarjolla monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia. Tilanne on parantunut vuodesta 2007.
Nuorten vaikuttajaryhmien kokoonpano	Minkälaisia vaikuttajaryhmiä toimii kunnissa?	• Vaikuttajaryhmien jäsenten määrä • Vaikuttajaryhmien jäsenten sukupuoli- ja ikäjakauma • Vaikuttajaryhmien jäsenten valintaperuste • Vaikuttajaryhmien toiminnan perusta	
Nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien vaikuttavuus	Miten ja millaisiin asioihin nuoret ovat vaikuttaneet kunnissa?	• 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	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.
Nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistäminen	Edistetäänkö kunnissa nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia?	• 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	Tilanne on hyvä, jos nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien edistäminen on huomioitu kunnan strategioissa ja osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia arvioidaan säännöllisesti. Tilanne on hyvä, jos kunta tiedottaa monipuolisesti nuorille heitä koskevasta päätöksenteosta ja tiedottaminen vastaa nuorten tarpeita. 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. Tilanne on hyvä, jos nuorten vaikuttajaryhmien toiminnassa mukana olevat aikuiset tukevat ryhmän toimintaa.

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 velvoitetaan 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 kuulemistä 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 vaikutavuuden 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.

Nuorisotoimen tehtävät on keskitetty valtakunnallisesti kuuteen ELY-keskukseen: Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Pohjois-Pohjanmaan sekä Lapin ELY-keskuksiin. Arviointia varten laadittiin kyselyt kuntien nuorisoasioista vastaaville viranhaltijoille. Arviointiin haluttiin saada

mukaan myös palvelujen käyttäjien näkökulma ja näin ollen vastaava kysely toteutettiin myös nuorten vaikuttajaryhmille. Kyselyt toteutettiin edellä mainittujen ELY-keskusten sekä Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry:n ja Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto – Nuva ry:n yhteistyönä verkkolomakkeilla, jotka laadittiin Webropol-ohjelman avulla. Nuorten vaikuttajaryhmille kysely toimitettiin viranhaltijoiden välityksellä. Viranhaltijoille suunnattuun kyselyyn vastasi yhteensä 303 kuntaa. Vastausprosentti oli 93. Nuorten vaikuttajaryhmiltä saatiin yhteensä 147 vastausta, 123 kunnasta. Vastaukset saatiin pääosin nuorisovaltuustoilta.

Hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen 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 antaa tietoa kuntaliitoksen valmistelun vaiheista sekä liitoksen vaikutuksista nuorten palveluihin. Kuntaliitokset vaikuttavat konkreettisesti kunnissa luotuihin osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiin. Positiivisimmillaan kuntien yhdistyessä osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä yhdistetään ja kehitetään uusia osallistumisen ja kuulemisen muotoja. Järjestelmät laajenevat mahdollisesti myös kuntiin, joissa niitä ei vielä ole. 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.

Lähitulevaisuuden näkymät

Kansainvälisessä ICCS 2009 -tutkimuksessa (International Civic and Citizenship Education Study) on selvitetty 38 maan nuorten valmiuksia toimia ja osallistua aktiivisina kansalaisina 21. vuosisadan yhteis-

kunnassa. Tutkimuksen mukaan suomalaisten nuorten yhteiskunnallinen tietämys on huippuluokkaa. Nuoret kuitenkin itse arvioivat oman tietämyksensä ja kykynsä osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan huonommaksi 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, että heidän ikäisensä voi vaikuttaa tärkeiksi kokeimiensa ongelmien ratkaisuun nimenomaan hyödyntämällä internet- tai ystävyysverkostoja. Tutkimukseen vastanneista nuorista hieman yli 60 prosenttia katsoi, että verkostojen avulla voi vaikuttaa paljon tai ainakin jossain määrin. (Suoninen yms. 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 reaaliaikailman kanssa käymistä (Ryynänen 2009, 180).



Onko nuorille luotu kattavasti osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä?

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

ELY-keskus	Vaikuttajaryhmä % (n=298)	Kuulemisjärjestelmä % (n=293)	Aloitekanava % (n=296)	Talotoimikunta tai muu vastaava % (n=291)
Lapin ELY	76	95	100	76
Pohjanmaan ELY	68	85	79	61
Pohjois-Pohjanmaan ELY	74	98	88	69
Pohjois-Savon ELY	69	96	70	55
Uudenmaan ELY	74	94	82	71
Varsinais-Suomen ELY	64	95	77	59
Manner-Suomi	70	93	81	64

Taulukko 7.20. Nuorten vaikuttajaryhmien, kuulemisjärjestelmien, aloitekanavien ja nuorisotalotoimikuntien tai vastaavien prosenttiosuus kyselyyn vastanneista kunnista ELY-keskuksittain vuonna 2010 viranhaltijoiden vastausten perusteella

Vastanneista kunnista 70 prosentissa toimi vähintään yksi vaikuttajaryhmä. Kyselyyn vastanneissa kunnissa vaikuttajaryhmiä oli vuonna 2010 yhteensä 288 kappaletta. Vaikuttajaryhmien määrä lisääntyi jonkin verran vuodesta 2007. Vaikuttajaryhmien määrää kysyttäessä oppilaskunnat ja oppilasyhdistykset rajattiin ulkopuolelle, aivan kuten nuorisotalojen talotoimikunnatkin. Vaikuttajaryhmäksi ei laskettu kokousta, foorumia tai muuta vastaavaa, joka kokoontui muutama kerran vuodessa.

Viranhaltijoiden mukaan hieman yli 90 prosentissa kuntia oli käytössä kuulemisjärjestelmä. Tilanne on parantunut jonkin verran vuodesta 2007, jolloin kuu-

lemisjärjestelmä oli hieman yli 80 prosentissa kuntia. Kunnista noin 80 prosentilla oli jokin aloitekanava. Aloitekanava.fi -palvelu oli käytössä yli 40 prosentilla kunnista.

Nuorisotalotoimikunta tai muu vastaava toimintatapa oli ainakin osassa kunnan nuorisotaloista 65 prosentissa vastanneista kunnista. Määrä ei ole lisääntynyt merkittävästi vuodesta 2007. Kaikissa kunnan nuorisotaloissa talotoimikunta tai muu vastaava oli lähes puolella vastanneista. On huomattava, että kaikissa kunnissa ei ole nuorisotaloa, eikä näin ollen siis talotoimikuntaakaan.



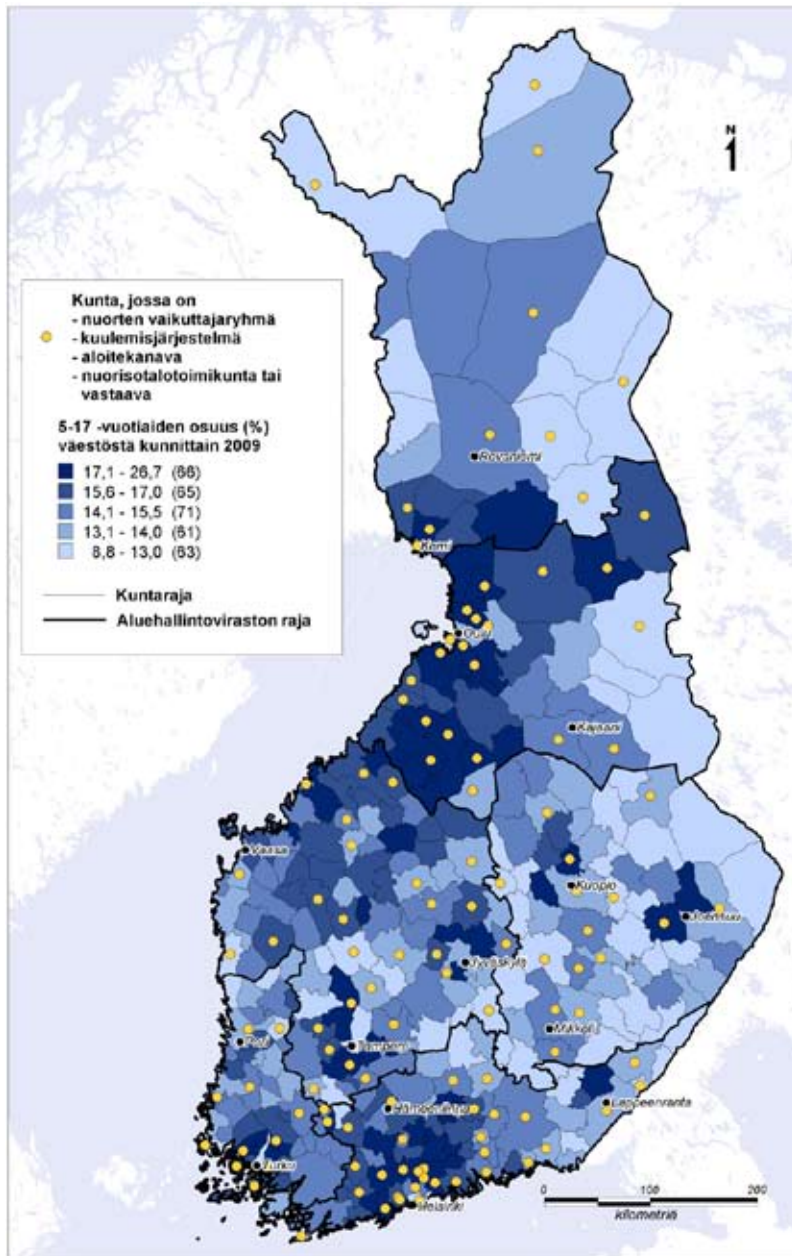
Tarjotaanko kunnissa nuorille monipuolisia osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia?

Kunnat ovat kehittäneet nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia, mutta nuoret kokevat, ettei heitä kuulla riittävästi.

Vastanneista kunnista 40 prosentilla oli sekä nuorten vaikuttajaryhmä, kuulemisjärjestelmä, aloitekanava että talotoimikunta tai muu vastaava. Tilanne on hieman parantunut, sillä vuonna 2007 vastaava luku oli hieman alle 30 prosenttia. Viranhaltijoista seitsemän

ilmoitti, ettei heidän kunnassaan ollut vuonna 2010 käytössä mitään edellä mainituista järjestelmistä.

Sekä vastanneiden viranhaltijoiden että nuorten mukaan nuoret voivat osallistua heitä koskevaan



Kuva 7.4. 5–17-vuotiaiden prosenttiosuus väestöstä kunnittain vuonna 2009 sekä kunnat, joissa vaikuttajaryhmä, kuulemisjärjestelmä, aloitekanava sekä nuorisotalotoimikunta tai vastaava vuonna 2010

päätöksentekoon ja tulla kuulluksi parhaiten nuorisotaloilla sekä yläkouluissa ja lukioissa. Vastanneiden kuntien viranhaltijoista alle puolet arvioi, että nuorten mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn oli hyvä tai erinomainen. Nuoret kokivat tilanteen viranhaltijoita parempana, sillä 70 prosenttia nuorisista arvioi tilanteen hyväksi tai erinomaiseksi. On kuitenkin hyvä huomata, että kyselyyn vastanneet nuoret ovat itse aktiivisia ja todennäköisesti keskimääräistä tietoisempia mahdollisuuksistaan.

Useassa kunnassa tärkeimpänä kehittämiskohdeena nuorten mahdollisuuksissa osallistua nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn viranhaltijat näkivät 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 ai-

Taulukko 7.21. Käytössä olevat nuorten kuulemisen tavat kunnissa viranhaltijoiden ja nuorten vaikuttajaryhmien vastausten mukaan (Manner-Suomen kunnat vuonna 2010)

Kuulemisen tapa	Viranhaltijat % (n=293)	Nuorten vaikuttajaryhmät % (n=143)
Nuorisovaltuuston tai muun nuorten vaikuttajaryhmän kuuleminen	56	74
Nuorisovaltuustolta tai muulta nuorten vaikuttajaryhmältä pyydetty lausunnot	50	57
Oppilaskuntien hallitusten kuuleminen	49	52
Nuorten ja päättäjien yhteiset keskustelutilaisuudet	45	41
Nuorisovaltuuston tai muun nuorten vaikuttajaryhmän edustus lautakunnassa tai valtuustossa	41	57
Aloitekanava.fi -palvelun Kunta kysyy -osio	35	32
Lapsi- ja nuorisojärjestöjen kuuleminen	34	24
Opiskelijakuntien hallitusten kuuleminen (lukiot ja ammatilliset oppilaitokset)	27	41
Oppilaskuntien hallituksilta pyydetty lausunnot	25	25
Lapsi- ja nuorisojärjestöiltä pyydetty lausunnot	16	13
Muu	16	4
Opiskelijakuntien hallituksilta pyydetty lausunnot (lukiot ja ammatilliset oppilaitokset)	15	22
Lasten parlamentin kuuleminen	10	21
Lasten parlamentilta pyydetty lausunnot	5	6

kuisten 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 ylittä-

västi, päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Tärkeää nuorten mielestä oli, että nuoret pääsisivät tekemään ja toteuttamaan asioita itse. Kehittämiskohteissa mainittiin myös äänestysikärajan laskeminen kunnallisvaaleissa.



Minkälaisia vaikuttajaryhmiä toimii kunnissa?

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

Määrällisesti eniten uusia ryhmiä oli syntynyt vuonna 2009, jolloin toimintansa aloitti 38 ryhmää. Vuoden 2007 jälkeen toimintansa oli aloittanut 75 uutta ryhmää. Mukana oli myös alueellisia ryhmiä. Ryhmien toiminta perustui useimmiten kunnanvaltuuston tai lautakunnan päätökseen.

Hieman yli puoleen vaikuttajaryhmistä valittiin jäsenet vaaleilla ja viidennekseen jäsenet nimettiin. Moneen ryhmään pääsivät mukaan kaikki halukkaat.

Vastanneiden kuntien vaikuttajaryhmissä oli mukana yhteensä lähes 3 500 nuorta. Yleisin ryhmäkoko oli kymmenen henkeä. Ryhmäläisistä hieman 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 hieman alle puolet arvioi, että vaikuttajaryhmän toiminta oli tasaisesti sekä vaikuttamista ja edunvalvontaa että tapahtumien järjestämistä. Reilu viidesosa nuorista ja reilu kolmannes 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 kymmenesosa sekä viranhaltijoista että nuorista. 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 518 aloitetta. Aloitteista hieman yli puolet toteutui ryhmän toivomalla tavalla. Hieman yli kolmannes vastanneista nuorten vaikuttajaryhmistä ilmoitti, että he eivät olleet tehneet lainkaan aloitteita. Hieman yli puolet nuorista vastaajista koki, ettei heidän ryhmänsä ollut saanut kunnalta palautetta tekemiinsä aloitteisiin.

Vaikuttajaryhmien toimintaan oman määrärahan oli varannut noin 70 prosenttia vastanneista kunnista, joiden yhteen lasketut määrärahat olivat lähes 920 000 euroa. Summat vaihtelivat noin sadasta eurosta 50 000 euroon. Osa kunnista laski työntekijän palkkakustannukset mukaan määrärahaan.

Kuntien viranhaltijoista hieman yli puolet ja nuorista hieman alle puolet koki, että nuoria kuullaan kunnassa tyydyttävästi. Nuorten kuulemisen ta-

soa piti hyvänä kolmannes 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 60 prosenttia koki nuorten voivan vaikuttaa hyvin nuorisotalojen toimintaan. Nuorisotalojen määrärahoista osa oli annettu nuorten päätettäväksi viidenneksessä vastanneista kunnista. Summat vaihtelivat kuntatasolla 200 eurosta aina 45 000 euroon saakka. Tyypilliseksi kehittämiskohteiksi vastanneet viranhaltijat nostivat talotoimikunnan perustamisen sekä nuorten kuulemisen säännöllisyyden ja suunnitelmallisuuden parantamisen. Nuorisotalojen ohjaajille toivottiin lisäkoulutusta osallisuuteen liittyen. Osa myös toivoi tiloille ylipääntään ammattitaitoisia ohjaajia vapaaehtoisten valvojen 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. Vajaassa 30 prosentissa vastanneista kunnista mahdollisuudet oli huomioitu kuntastrategiassa. Muita paikkoja olivat muun muassa kunnan johtosääntö, nuorisostrategia sekä toiminta- ja kehittämissuunnitelmat. Viidenneksessä vastanneista kunnista 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 toimintakertomuksis-

sa, 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 reilu puolet ja nuorista alle 40 prosenttia koki tiedotuksen vastaavan tyydyttävästi nuorten tarpeita. Samoin nuorista alle 40 prosenttia ja viranhaltijoista viidennes koki, että tiedottaminen vastasi huonosti nuorten tarpeita. Viranhaltijoista hieman alle kymmenes ja nuorista reilu kymmenes ilmoitti, että kunta ei tiedottanut lainkaan

Taulukko 7.22. Kuntien tavat tiedottaa nuorille heitä koskevasta päätöksenteosta viranhaltijoiden ja nuorten vaikuttajaryhmien vastausten mukaan (Manner-Suomen kunnat vuonna 2010)

Kuntien tavat tiedottaa nuorille	Viranhaltijat % (n=291)	Nuorten vaikuttajaryhmät % (n=145)
Kunnan ilmoitustaululla	31	27
Koulujen ilmoitustaululla	49	28
Nuorisotaloilla	64	35
Sanomalehdissä	44	48
Kunnan nettisivuilla tai -lehdissä	67	55
Nuorisotoimen tai -tiedotuksen nettisivuilla tai -lehdissä	48	29
Facebookissa tai IRC-galleriassa	38	23
Muuten	13	10
Kuntamme ei tiedota nuorille heitä koskevasta päätöksenteosta.	9	13

nuorille heitä koskevasta päätöksenteosta.

Nuorten vaikuttajaryhmät tiedottivat ryhmän toiminnasta pääasiassa nuorisotaloilla, koulujen ilmoitustaululla ja Facebookissa tai IRC-galleriassa. Lisäksi hieman alle 40 prosenttia vastanneista ilmoitti ryhmän tiedottaneen nuorisotoimen tai -tiedotuksen nettisivuilla tai -lehdissä ja sanomalehdissä. Vastanneista neljä prosenttia totesi, että ryhmä ei tiedottanut muille nuorille toiminnastaan.

Nuorisotoimen henkilöstöä koulutti 75 prosenttia vastanneista kunnista. Koulutuksen järjestäjiä olivat pääsääntöisesti ELY-keskukset, Allianssi ry, Nuva ry sekä muut järjestöt. Muuta kunnan henkilöstöä, tyypillisesti opetushenkilöstöä, koulutti alle kolmasosa vastanneista. Kuntien luottamushenkilöille koulutusta tarjosi viidennes kunnista. Vastanneista viranhaltijoista 55 prosenttia ilmoitti kunnan järjestäneen nuorille osallistumiseen ja kuulemiseen liittyvää koulutusta. Nuorista kuitenkin vain 44 prosenttia ilmoitti, että heille oli järjestetty koulutusta. Koulutus painottui pääosin nuorten vaikuttajaryhmien koulu-

tukseen. Nuorista noin 60 prosenttia koki koulutuksen vastanneen nuorten tarpeita tyydyttävästi tai huonosti. 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 nuorten näköistä. Useissa vastauksissa toivottiin erityisesti kunnan poliitikkoja ja virkamiehiä kertomaan kunnan asioista.

Pääsääntöisesti nuoret kokivat, että vaikuttajaryhmän toiminnassa mukana oleva aikuinen tuki ryhmän toimintaa. Vastauksena, miksi aikuinen ei tukenut toimintaa, todettiin muun muassa, että toiminnassa ei ollut mukana aikuisia tai että tietous oli huonoa. Viranhaltijat toivoivat toimintaa ohjaaville aikuisille lisää rahaa ja aikaa nuorten ohjaamiseen.

Arviointiryhmä

Ylitarkastaja, yhteisöpedagogi (YAMK) Pia Tasanko, puh. +358 50 328 9761, pia.tasanko@ely-keskus.fi

Erikoissuunnittelija, YTM Tuija Kautto,

Erikoissuunnittelija, YTM Kaija Blom, puh. +358 40 524 0230, kaija.blom@ely-keskus.fi

Suunnittelija, KM Marja Hanni, puh. +358 40 169 7363, marja.hanni@ely-keskus.fi

Sivistystoimentarkastaja, nuorisosihteeri Erik Häggman, puh. +358 400 158 844, erik.haggman@ely-keskus.fi

Osastosihteeri, FM Jaana Jämsä, puh. +358 50 456 3212, jaana.jamsa@ely-keskus.fi

Erikoissuunnittelija, FM Annika Kattilakoski, puh. +358 50 312 8692, annika.kattilakoski@ely-keskus.fi

Suunnittelija, sosionomi (YAMK) Kirsi Kohonen, puh. +358 40 820 4206, kirsi.kohonen@ely-keskus.fi

Sivistystoimentarkastaja, HTM Seija Kähkönen, puh. +358 400 891 241, seija.kahkonen@ely-keskus.fi

Nuorisotoimentarkastaja, KTM Kirsi-Marja Stewart, puh. +358 50 456 0166, kirsi-marja.stewart@ely-keskus.fi

Tutkija, FT Anu Gretschel, puh. +358 40 516 9189, anu.gretschel@nuorisotutkimus.fi

Projektisihteeri, yhteisöpedagogi Eija Kauniskangas, puh. +358 44 722 9351, eija.kauniskangas@alli.fi

Pääsihteeri, hallinto- ja kauppatieteen yo Jenni Similä, puh. +358 44 777 7050, jenni.simila@nuva.fi

Tietolähteet

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, nuorisasioista vastaavat viranhaltijat ja nuorten vaikuttajaryhmät loka-marraskuu 2010.

Väestötiedot 2009. Tilastokeskus. <http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/tau.html>

Feldmann-Wojtachnia, Eva & Gretschel, Anu & Helmisääri, 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 & Pykkänen, 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.) Nuorisolakio. 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.

7.3. Kirjastotoimi

7.3.1 Maakuntakirjastotoiminta osana kirjastotoimen kehittämistä

Johtopäätökset

Maakuntakirjastojen kirjastoasetuksen mukaisten tehtävien toteutuminen vaihtelee alueittain. Kirjastoasetuksessa määritelty maakuntakirjastojen tehtävät ovat osin vanhentuneita. Esimerkiksi kaukopalvelu on muuttunut alueelliseksi aineiston kuljetukseksi, josta vastuu on osittain kirjastokimpoilla. Täydennyskoulutus ja kehittämishankkeet ovat nousseet tärkeimmiksi alueellisiksi yhteistyötarpeiksi.

Maakuntakirjastotoiminnan arviointi on vaikeaa, koska toiminnalle ei ole asetettu mittareita eikä palvelutavoitteita, eikä toimintatilastoja ole systemaattisesti kerätty.

Kirjastokenttä on muotoutunut erilaisiksi yhteistyöalueiksi, jotka tekevät osin samoja tehtäviä maakuntakirjastojen kanssa. Osa palveluista tuotetaan valtakunnallisesti, mikä lisää päällekkäisyyttä.

Alueelliselle kirjastotoiminnalle on edelleen selkeä tarve. Kuntajakomuutokset, uudet yhteistyöalueet ja tietotekniikan kehittyminen ovat kuitenkin muuttaneet maakuntakirjastojen toimintaympäristöjä.

Toimenpide-ehdotukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö uudistaa alueellista kirjastotoimintaa koskevan lainsäädännön osana kirjastolainsäädännön kokonaisuudistusta. Tätä ennen alueellista kirjastotyötä tekevien kirjastojen ohjeistusta tarkennetaan yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä kirjastoasioita hoitavien ELY-keskusten kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö teettää selvityksen tarkoituksenmukaisesta alueellisesta kirjastotoiminnasta, missä huomioidaan muuttuvat aluerakenteet, kirjastojen valtakunnalliset palvelut, valtakunnallinen kirjastopolitiikka sekä alueelliset yhteistyömuodot ja niiden sisällöt. Selvityksessä tulee myös ottaa kantaa siihen, voiko kunnan ja valtion sopimusmenettelyä vahvistaa kunnan hoitaessa alueellista palvelu- ja kehittämistehtävää.

Johdanto

Kirjastotoimen arviointikohteena oli maakuntakirjastotoiminta osana kirjastotoimen kehittämistä. Maakuntakirjastot perustettiin 1960-luvulla kirjastojen kehittämistyötä varten täydentämään yleisten, kaikille avoimien kirjastojen verkkoa. Verkoston osana toimii myös yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimiva Helsingin kaupunginkirjasto.

Maakuntakirjastoina ja yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimivat asianomaisen ministeriön

(opetus- ja kulttuuriministeriö OKM) määrittämien kuntien yleiset kirjastot kunnan suostumuksella. Tehtävät voidaan myös perustellusta syystä peruuttaa. Toiminta-alueen määrää OKM ja tehtävistä säädetään asetuksella. Yleisten kirjastojen keskuskirjasto ei ole mukana tässä arvioinnissa, koska sen toiminta-alueena on koko maa ja sen tehtävät poikkeavat maakuntakirjastojen tehtävistä.

Maakuntakirjastotehtäviä hoitaa nykyisin 18 (arviointia tehtäessä 19) kunnankirjastoa Manner-Suomessa. Maakuntakirjastojen toiminta-alueisiin

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Maakuntakirjastopalvelujen tarjonta ja kysyntä	Mitkä ovat maakuntakirjastotoiminnan resurssit? Mitä palveluja ja kuinka paljon maakuntakirjastot tarjoavat alueillaan, ja miten paljon maakuntien yleiset kirjastot käyttävät palveluja?	Maakuntakirjastoavustusten määrä vv. 2008-2010 Maakuntakirjastotoimintaan käytetyt henkilötyövuodet v. 2010 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 ja tiheys sekä kehitys	Maakuntakirjastopalvelujen tasa-arvoinen saatavuus eri alueilla
Maakuntakirjastopalvelujen 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	

kuuluvien kuntien määrä vaihtelee seitsemästä 34:ään ja asukasmäärä vajaasta 70 000:sta 1,5 miljoonaan. Toiminta-alueiden kunta- ja väestötiedot on esitetty taulukossa 7.23.

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

Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisessä tulee huomioida ruotsin- ja saamenkielisten tarpeet yhtäläisin perustein kaksi- ja monikielisissä kunnissa. Uudenmaan, Pohjanmaan, Varsinais-Suomen, Keski-Pohjanmaan ja Lapin maakuntakirjastoalueilla on huomioitava eri ryhmien kielelliset tarpeet ja oikeudet.

Maakuntakirjastoalue	Kuntien määrä		Asukasmäärä		Maakuntakirjasto
	2000	2010	2000	2010	
Etelä-Karjala	14	10	137 149	134 019	Lappeenrannan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Etelä-Pohjanmaa	27	19	195 615	193 524	Seinäjoen kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Etelä-Savo	25	17	167 369	155 568	Mikkelin kaupunginkirjasto - Etelä-Savon maakuntakirjasto
Kanta-Häme	16	11	165 307	173 828	Hämeenlinnan kaupunginkirjasto - Hämeen maakuntakirjasto
Itä-Uusimaa *)	10	7	89 604	93 966	Porvoon kaupunginkirjasto - Itä-Uudenmaan maakuntakirjasto
Kainuu	10	9	89 777	82 634	Kajaanin kaupunginkirjasto - Kainuun maakuntakirjasto
Keski-Pohjanmaa	12	8	71 292	68 131	Kokkolan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Keski-Suomi	30	23	263 886	272 784	Jyväskylän kaupunginkirjasto - Keski-Suomen maakuntakirjasto
Kymenlaakso	13	7	187 474	182 617	Kouvolan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Lappi	22	21	191 768	183 748	Rovaniemen kaupunginkirjasto - Lapin maakuntakirjasto
Pirkanmaa	34	24	447 051	484 436	Tampereen kaupunginkirjasto - Pirkanmaan maakuntakirjasto
Pohjanmaa	18	17	173 228	177 038	Vaasan kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Pohjois-Karjala	19	14	171 609	165 962	Joensuun seutukirjasto - Pohjois-Karjalan maakuntakirjasto
Pohjois-Savo	24	23	252 115	248 182	Kuopion kaupunginkirjasto - Pohjois-Savon maakuntakirjasto
Pohjois-Pohjanmaa	42	34	365 358	392 110	Oulun kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Päijät-Häme	12	12	197 378	201 270	Lahden kaupunginkirjasto - maakuntakirjasto
Satakunta	28	21	237 661	227 386	Porin kaupunginkirjasto - Satakunnan maakuntakirjasto
Uusimaa	24	21	1 304 595	1 423 576	Espoon maakuntakirjasto - maakuntakirjasto
Varsinais-Suomi	56	28	447 103	462 914	Turun kaupunginkirjasto - Varsinais-Suomen maakuntakirjasto
Yhteensä	436	326	5 155 339	5 323 693	

* Maakuntakirjastojen määrä väheni yhdellä tammikuussa 2011. Itä-Uudenmaan maakuntakirjasto lakkasi olemasta. Taustalla oli Itä-Uudenmaan liiton yhdistäminen Uudenmaan liittoon. Liitoksen jälkeen Uudenmaan maakuntakirjaston toiminta-alue kattoi myös Itä-Uudenmaan. Uudenmaan maakuntakirjastona toiminut Espoon kaupunginkirjasto luopui maakuntakirjastotehtävistään keskittyäkseen pääkaupunkiseudun kirjastoyhteistyöhön ja Porvoon kaupunki suostui siihen, että Porvoon kaupunginkirjasto ottaa vastaan Uudenmaan maakuntakirjastotehtävät. (OKM:n päätös maakuntakirjastojen toiminta-alueista 26.1.2011 lukien 1/600/2011).

Taulukko 7.23. Maakuntakirjastoalueet, alueiden kuntien ja asukasluvun muutokset 2000-2010 sekä maakuntakirjastona toimiva kirjasto

Maakuntakirjastojen tehtävät ovat ammatillisia tukitehtäviä. Niillä ei ole hallinnollisia tehtäviä tai toimivaltaa alueen kirjastoihin nähden. Tehtävistä sovitetaan tarkemmin vuosittain seurantakeskusteluissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa, joille tämä tehtävä aluehallinnon uudistuksen yhteydessä siirtyi lääninhallituksilta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön Kirjaston kehittämisohjelmassa 2006–2010 maakuntakirjastotoimintaa sivutaan niukasti. Uusimmassa OKM:n linjauksessa Kirjastopolitiikka 2015 -julkaisussa tuodaan esiin tarve arvioida uudelleen alueellisen kirjastotoiminnan tehtävä- ja aluejakoa. Syynä ovat sekä kuntakentässä

että aluehallinnossa ja toisaalta tietotekniikassa ja kirjastokentässä tapahtuneet muutokset.

Arviointiaineisto koottiin kahdella internet-kyselyllä, joista toinen suunnattiin maakuntakirjastoille ja toinen kuntien kirjastoille. Maakuntakirjastokyselyn vastausprosentti oli 100 ja kuntien kirjastoille suunnatun kyselyn 80 prosenttia. Arviointiaineistona käytettiin myös Yleisten kirjastojen tilastotietokannan tietoja ja maakuntakirjastojen avustushakemuksia. Webropol-järjestelmässä kyselyn aikaan tapahtuneet muutokset ja järjestelmäpäivitykset aiheuttivat sen, että kirjastojen vastauksia jouduttiin tavallista enemmän tarkentamaan jälkikäteen.

Hallinto- ja palvelurakennemuutosten vaikutusten seuranta

Maakuntakirjastojen toimintaympäristössä on tapahtunut suuria muutoksia. Vuosina 2000-2011 kuntien määrä väheni 436:sta 326:een. Maakunnat ovat ajautuneet väkiluvun kehityksessä eri suuntiin. Suhteellisesti väestönkasvu oli suurinta Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Väestön määrä väheni suhteellisesti eniten Etelä-Savossa, Kainuussa ja Etelä-Karjalassa.

Maakuntakirjastotoimintaan vaikuttavat myös tietotekniikan kehitys ja kirjastokentän muutokset. Alueelliseen kirjastokehittämiseen on maakuntakirjastojen rinnalle tullut muita toimijoita. Näitä ovat ennen kaikkea seutukirjastot (seudullisten, yhtenä hallinnollisena kokonaisuutena toimivien kirjastojen yhteenliittymät) ja alueelliset kirjastoyhteistyöverkostot eli kirjastokimpat (hallinnollisesti itsenäisten kunnankirjastojen yhteistyö). Seutukirjastoihin kuuluu nyt 26 kuntaa. Lisäksi yleisten kirjastojen keskuskirjasto on tärkeä keskitettyjen verkkopalvelujen

tuottaja ja Kansalliskirjasto elektronisten aineistojen hankinnan koordinoija ja asiakaskyselyjen kehittäjä. Varastokirjasto on tärkeä kaukopalvelutoimija ja vanhemman aineiston käyttöön saannin turvaaja.

Lähitulevaisuuden näkymät

Kirjastoverkoston vaikuttavat kunta- ja palvelurakenteen muutokset jatkuvat. Muutosten myötä myös maakuntarakenteen on ennakoitu muuttuvan. On kyseenalaistettu maakunnat, joissa on vain muutama kunta. Sama koskee maakuntakirjastoa: tarvitaanko muutaman kunnan maakuntaan oma maakuntakirjasto. Muutoksia voi tuoda myös valtion aluehallinnon uudistus.

Seutukirjastokehitys jatkuu ja koko maakunnan kattavia seutukirjastoja perustetaan. Niiden ja kirjastokimppojen merkitys maakuntakirjastojen rinnalla toimivina alueellisina kirjastokehittäjinä kasvaa. Eri-tyisesti erilaisia verkkopalveluja tuotetaan jatkossa entistä enemmän valtakunnallisesti.



Mitkä ovat maakuntakirjastotoiminnan resurssit?

Maakuntakirjastotoimintaan saatava toimintamääräraha vaihtelee alueittain huomattavasti. Lisäksi toimintaan liittyviin hankkeisiin käytetään eri lähteistä saatavaa rahoitusta. Koska tarkkaa ohjeistusta toiminnasta ei ole, resursseja käytetään hyvin vaihtelevasti eri maakunnissa.

Maakuntakirjastotoiminnan rahoituksessa on tapahtunut muutoksia. Vuosina 2005-2009 kirjastotoimen valtionosuudesta määrättiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetulla lailla (1071/2005, 1378/2007). Maakuntakirjastotoimintaa ja keskuskirjastoa ylläpitävät kunnat saivat toimintaa varten korotettua valtionosuutta, jonka käytöstä maakuntakirjastot sopivat ministeriön kanssa käytävissä keskusteluissa. Raha ei ollut ”korvamerkitty” maakuntakirjastotoimintaan, joten joissakin maakuntakirjastoissa sitä käytettiin kattamaan kaupunginkirjaston kuluja. Vuoden 2010 alusta tuli voimaan valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus ja hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistettiin valtiovarainministeriöön. Maakuntakirjastoja ylläpitävät kunnat saavat taas tätä toimintaa

varten opetus- ja kulttuuriministeriöltä joka vuosi erikseen päätettävän harkinnanvaraisen valtionavustuksen, joka vastaa likimäärin toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Vuonna 2010 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi maakuntakirjastotoimintaan avustuksia yhteensä noin 2,2 miljoonaa euroa.

Maakuntakirjastoavustuksen lisäksi maakuntakirjastoina toimivat kaupunginkirjastot voivat hakea yleisille kirjastoille tarkoitettuja avustuksia sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Taulukossa 7.24. on esitetty näistä kolmesta lähteestä maakuntakirjastoille vuosina 2008-2010 myönnetty avustukset. Osa muista avustuksista käytetään myös alueelliseen toimintaan ja

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
Espoon maakuntakirjasto	201 800	90 700	0	42 490	0
Etelä-Savon maakuntakirjasto	294 900	72 000	2	45 500	3
Hämeen maakuntakirjasto	245 300	20 200	0	14 600	0
Itä-Uudemaan maakuntakirjasto	180 100	42 600	3	9 800	0
Kainuun maakuntakirjasto	306 900	63 500	2	0	0
Keski-Suomen maakuntakirjasto	419 200	70 200	4	11 100	0
Kokkolan maakuntakirjasto	198 500	26 000	4	12 300	2
Kouvolan maakuntakirjasto	307 400	83 000	2	42 500	4
Lahden maakuntakirjasto	340 900	130 000	1	5 000	0
Lapin maakuntakirjasto	496 800	289 500	4	31 900	1
Lappeenrannan maakuntakirjasto	276 300	42 600	4	13 380	0
Oulun maakuntakirjasto	465 800	135 000	3	21 900	2
Pirkanmaan maakuntakirjasto	559 000	76 200	5	24 500	1
Pohjois-Karjalan maakuntakirjasto	356 500	191 200	3	52 000	1
Pohjois-Savon maakuntakirjasto	388 100	45 000	1	0	0
Satakunnan maakuntakirjasto	388 100	181 000	3	5 800	0
Seinäjoen maakuntakirjasto	248 400	92 400	4	21 200	0
Vaasan maakuntakirjasto	295 000	133 800	5	7 550	1
Varsinais-Suomen maakuntakirjasto	450 200	510 000	4	15 000	0

Taulukko 7.24. Maakuntakirjastojen saamat maakuntakirjastoavustukset sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja ELY-keskusten jakamat avustukset vuosina 2008-2010.

Kululaji	Osuus kuluista, %
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

Taulukko 7.25. Maakuntakirjastojen avustusten käytön jakautuminen toiminnoittain koko maassa v. 2010.

kehittämiseen, osa taas maakuntakirjastona toimivan kirjaston oman toiminnan kehittämiseen. Maakuntakirjastot eivät ole ainoita alueellisia toimijoita, vaan alueellista yhteis- ja kehittämistyötä tekevät myös esimerkiksi seutukirjastot, kirjastokimpat sekä yksittäiset kunnat yhdessä. Lisäksi ruotsinkielisillä kimpooilla on ollut merkittävä rooli ruotsinkielisten kirjastojen kehittämisessä.

Useissa maakuntakirjastokaupungeissa hallinnolliset muutokset, esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli, ovat vaikeuttaneet hankkeiden ja kehittämistoimintaa.

Joissakin tapauksissa myös kaupunginkirjaston rooli maakunnallisena toimijana on aiheuttanut hämmennystä kuntien hallinnossa.

Avustuksen käyttö vaihteli suuresti. Osa kirjastoista panosti maakuntatoiminnassa henkilöstöön, toiset kuljetuskustannuksiin tai tietotekniikkaan. Taulukossa 7.25. on esitetty avustuksen käytön vaihtelu aluehallinnon seurantaneuvotteluissa käyttämällä kustannusjaolla.

Maakuntakirjastotehtäviin käytettiin 50 henkilö-

Maakuntakirjasto	Maakuntakirjaston palkkaamat henkilötyövuodet 1 000 asukasta kohden v. 2009	Maakuntakirjaston palkkaamat henkilötyövuodet v. 2009	Maakuntakirjasto-toimintaan käytetty henkilötyövuodet v. 2010	Maakuntakirjasto-toimintaan käytetty htv-osuus kirjaston koko htv:stä, %	Koko maakunnan kirjastojen palkkaamat henkilötyövuodet 1 000 asukasta kohden v. 2009
Espoon maakuntakirjasto	0,81	196,40	1,60	0,8	0,72
Etelä-Savon maakuntakirjasto	0,65	39,48	1,67	4,2	0,72
Hämeen maakuntakirjasto	0,72	47,92	1,70	3,5	0,77
Itä-Uudenmaan maakuntakirjasto	0,95	46,00	1,35	2,9	0,89
Kainuun maakuntakirjasto	0,94	35,70	2,70	7,6	0,95
Keski-Suomen maakuntakirjasto	0,80	102,50	3,20	3,1	0,79
Kokkolan maakuntakirjasto	1,02	46,51	1,50	3,2	0,97
Kouvolan maakuntakirjasto	0,86	76,30	2,15	2,8	0,81
Lahden maakuntakirjasto	0,96	96,02	2,30	2,4	0,80
Lapin maakuntakirjasto	0,91	54,22	4,00	7,4	0,88
Lappeenrannan maakuntakirjasto	0,65	45,99	2,21	4,8	0,69
Oulun maakuntakirjasto	0,82	112,00	3,16	2,8	0,77
Pirkanmaan maakuntakirjasto	0,97	203,71	3,20	1,6	0,85
Pohjois-Karjalan maakuntakirjasto	0,81	89,48	2,50	2,8	0,85
Pohjois-Savon maakuntakirjasto	0,79	75,70	2,50	3,3	0,77
Satakunnan maakuntakirjasto	0,89	68,36	4,50	6,6	0,76
Seinäjoen maakuntakirjasto	0,87	48,97	2,10	4,3	0,76
Vaasan maakuntakirjasto	1,00	58,49	1,95	3,3	0,88
Varsinais-Suomen maakuntakirjasto	0,82	150,52	5,30	3,5	0,77

Taulukko 7.26. Maakuntakirjastojen ja maakuntien yleisten kirjastojen henkilötyövuodet 1000 asukasta kohden vuonna 2009 sekä maakuntakirjaston palkkaamat htv:t, maakuntakirjasto-toimintaan käytetty htv:t kappaleina ja prosentteina palkatuista henkilötyövuosista

työvuotta vuonna 2010. Henkilötyövuosia käytettiin kirjastoa kohden 1,35-5,3, josta suurin osa oli kirjastoammatillista työpanosta. Korkeakoulutettuja kirjastoammatillaisia käytetyistä henkilötyövuosista oli puolet, ja vaihteluväli tältä osin oli 0,5-2,4 henkilötyövuotta kirjastoa kohden.

Taulukon 7.26. mukaan maakuntakirjastoissa oli pääsääntöisesti hieman parempi henkilöstötilanne asukasmääriin suhteutettuna kuin maakunnan yleisissä kirjastoissa keskimäärin. Maakuntakirjaston tulee olla hyvin resursoitu, jotta siellä voidaan erikoistua

kirjastotyön eri osa-alueisiin. Osaamis- ja kehittämispotentiaalia on oltava myös maakuntakirjastotyöhön. Maakuntakirjastojen arvion mukaan henkilötyövuosien määrä on pysynyt viime vuosien aikana ennallaan 15 maakuntakirjastossa, mutta neljässä kirjastoja käytetty työpanos on kasvanut.

Maakuntakirjastotehtävät ovat monipuolistuneet. Tehtäviin osallistui useita henkilöitä, joiden työpanosten määrät olivat pääsääntöisesti arvioita. Henkilötyövuosien jyvitys johtuu myös menojen tarkentuneesta kohdentamistarpeesta.



Mitä palveluja ja kuinka paljon maakuntakirjastot tarjoavat alueillaan ja miten paljon maakuntien yleiset kirjastot käyttävät palveluja?

Maakuntakirjastojen tarjoamien palvelujen sisällöt ja määrät vaihtelivat alueittain hyvin paljon. Myös palvelujen käytön määrä vaihteli, mikä johtuu muun muassa rinnakkaisten palvelujen lisääntymisestä. Täydennyskoulutus, yhteistyökokoukset ja kehittämishankkeet ovat tärkeimpiä maakuntakirjastopalveluja.

Maakuntakirjastopalveluista arvioinnin kohteena olivat kaukopalvelu, tietopalvelu, elektronisten aineistojen tarjonta ja täydennyskoulutus. Kaukopalveluun liittyen tarkasteltiin myös aineistokuljetuksia.

Yleisistä kirjastoista puolet oli yhteydessä maakuntansa kirjastoon viikoittain. Vajaa kolmannes kirjastoista oli yhteydessä kuukausittain ja loput harvemmin. Puolet kirjastoista arvioi yhteydenottojen pysyneen viime vuosina ennallaan. Yhteydenotot olivat lisääntyneet joka neljännessä kirjastossa, ja niin ikään joka neljännessä vähentyneet.

Yleisimmät syyt yhteydenottoon maakuntakirjastoon olivat koulutukset ja kokoukset sekä kaukopalvelu. Kolmanneksi yleisin syy yhteydenottoon olivat kehittämishankkeet.

Kaukopalvelu

Maakuntakirjastojen perinteinen tehtävä oli toimia kaukolainakeskuksena. Kaukolainoja annettiin maakuntakirjastoista alueen kirjastoille yhteensä vähän alle 100 000 kappaletta vuonna 2010. Maakuntakirjastojen osuus koko maan yleisten kirjastojen lähettämistä kaukolainoista oli 42 prosenttia vuonna 2009. Kaukolainaus on muuttunut rajusti 2000-luvulla. Muutoksen ovat saaneet aikaan kustannustehokkaat aineistokuljetukset ja tekninen kehitys. Kirjastojärjestelmien tekniikkaa on räätälöity, jotta asiakkaat pystyvät itse tilaamaan verkkokirjastosta aineistoja. Aineistokuljetuksia järjestävien maakuntakirjastojen rooli on muuttunut tämän myötä enemmän logistiikkakeskukseksi.

Neljä maakuntakirjastoa järjesti aineistokuljetukset koko maakunnan alueelle. Näistä maakunnista kolmessa kaikki kunnat osallistuivat kuljetuksiin. Yhdessä maakunnassa kunnista 76-99 prosenttia osallis-

tui ja kahdessa maakunnassa 50-75 prosenttia. Muilla alueilla osallistuvia kuntia oli vähemmän. Kaikkiaan 14 maakuntakirjastoa järjesti aineistokuljetukset vähintään oman seutukirjaston tai järjestelmäkimpan alueella. Yhdeksän maakuntakirjastoa maksoi osan aineistokuljetuskustannuksista.

Tietopalvelu

Maakuntakirjastoista 11 arvioi alueen kirjastoista tulleiden tietopalvelukysymysten määrän pysyneen ennallaan viime vuosien aikana. Kahdeksassa maakuntakirjastossa kysymysten määrä on vähentynyt. Yleisistä kirjastoista vain 10 prosenttia ilmoitti tietopalvelun yhdeksi yleisimmistä syistä, jonka vuoksi he olivat yhteydessä maakuntakirjastoon.

Lähes kaikki maakuntakirjastot ylläpitivät alueen kirjailijatietokantaa ja aluetietokantaa. Verkkotietopalvelua alueellaan ylläpiti 12 maakuntakirjastoa. Valtakunnallisessa Kysy kirjastonhoitajalta –verkkopalvelussa olivat mukana kaikki maakuntakirjastot. Kirjasammon, Sivupiirin ja Linkkikirjaston sisällöntuotannossa oli mukana osa maakuntakirjastoista. Lisäksi neljä kirjastoa tuotti artikkeliviitteitä Arto-tietokantaan ja muita valtakunnallisia verkkopalveluja tuotettiin kuudessa kirjastossa. Sosiaalisen median käyttö oli maakuntakirjastoissa vähäistä.

E-aineistot

Maakuntakirjastot tiedottavat yleisille kirjastoille kansallisen elektronisen kirjaston FinElibin aineistoista. FinElibin aineistoista suurin osa soveltuu vain tieteellisille kirjastoille, joten yleiset kirjastot ostavat konsortion tarjoamia aineistoja melko vähän. Yleiset kirjastot ostavat e-aineistojen käyttöoikeuksia tarvittaessa suoraan aineistotoimittajilta. Usein hankinnat tehdään kirjastokimpan laajuisesti.

Maakuntakirjastot ovat rakentaneet OKM:n rahoituksella valtakunnallisessa hankkeessa omat alueelliset tiedonhaun Nelli-portaalit e-aineistoja varten. Osittain e-aineistojen vähäisyyden vuoksi asiakkaat eivät ole löytäneet maakuntakirjastojen rakentamia Nelli-portaaleja. Nelliä käytetään vähän. Nelli mainitaan vaikeakäyttöiseksi ja työlääksi ylläpitää, eikä portaalin käytön opetukseen ole kohdennettu voimavaroja riittävästi.

Maakuntakirjastoilta kysyttiin, kuinka paljon ne käyttivät toiminta-avustuksestaan maakunnalle tarjottaviin e-aineistoihin sekä mitä aineistoja ne ostavat koko maakunnan käyttöön. Vastaukset eivät olleet yhteismitallisia, joten niitä ei voida tässä raportoida. Kirjastotoimen aluehallinnon peruspalveluarvioinnin kohteena vuonna 2011 on yleisten kirjastojen digitaalisen verkkoaineiston hankinta ja käyttö, joten aihetta selvitetään silloin tarkemmin.

Täydennyskoulutus

Maakuntakirjastot, ELY-keskukset, kimpat ja yksittäiset kirjastot järjestävät täydennyskoulutusta kirjastoille.

Maakuntakirjastot järjestivät 434 koulutuspäivää vuonna 2010. Näistä puolet oli suunnattu koko maakunnalle. Kirjastokimppoihin tai seutukirjastoihin kuulumattomat maakuntakirjastot järjestivät koulutukset enimmäkseen vain omalle henkilöstölleen.

Maakunnan kirjastoille tarjotun koulutuksen osuus koko koulutustarjonnasta vaihteli viidestä sataan prosenttiin. Eniten koulutuksia oli järjestetty aineistojen sisällöistä ja näihin liittyvistä verkkopalveluista. Muita yleisiä koulutusaiheita olivat kirjastojärjestelmien ja luetteloinnin tulevat muutokset, sosiaalinen media ja mediakasvatus. Koulutusaiheet vaihtelivat suuresti sen mukaan, mitä hankkeita alueella oli käynnissä. Valtakunnallisista hankkeista erityisesti KDK ja yhteisluettelo olivat poikineet alueellista koulutusta. Harvinaisempia koulutusteemoja olivat kirjastojen palvelukonseptien muutokset ja asiakassegmentointi.

Maakuntakirjastoilta kysyttiin, montako koulutuspäivää järjestettiin maakuntakirjastoavustuksella, muulla avustuksella ja omin budjettivaroin. Vastaukset eivät täsmänneet annettujen koulutuspäivien määrään, mikä viittaa siihen, ettei talouden seuranta tältä osin ollut tarkkaa. Saatujen tietojen perusteella koulutuksista vajaan 40 prosenttia järjestettiin maakuntakirjastoavustuksella ja viidennes muilla avustuksilla.

Maakuntakirjastot ilmoittivat koulutuksiinsa ja kokouksiinsa osallistuneen reilut 2 100 henkilöä maakunta-alueen kirjastoista. Maakuntakirjastoista kuusi arvioi kaikkien kuntien osallistuvan koulutuksiin. Kymmenen maakuntakirjaston koulutuksiin osallistui 76-99 prosenttia kunnista ja kolmen maakuntakirjaston alueella koulutuksiin osallistui 51-75 prosenttia kunnista.

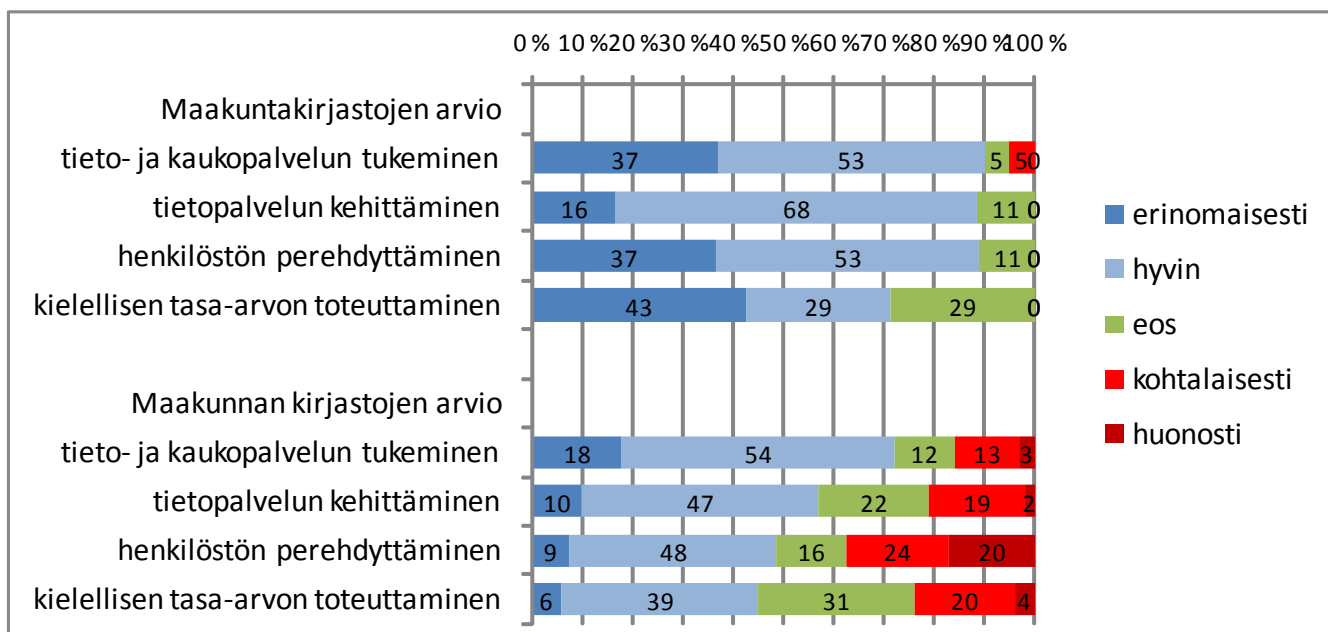


Miten maakuntakirjastot olivat onnistuneet tehtävässään?

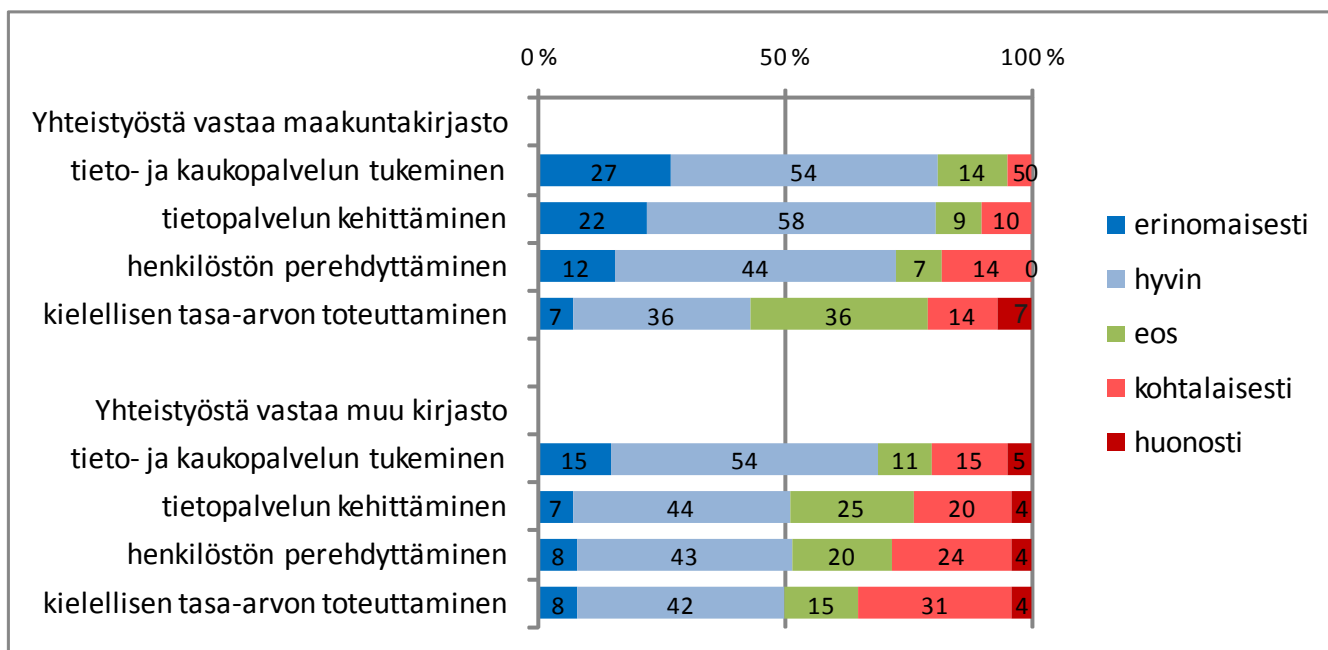
Kuntien kirjastot arvioivat maakuntakirjastojen onnistumista tehtävässään kriittisemmin kuin maakuntakirjastot itse. Myös maakuntakirjastojen roolin ja tehtävien tunnettuus oli heikentynyt.

Maakuntakirjastoilta ja kuntien kirjastoilta kysyttiin arvioita maakuntakirjaston onnistumisesta maakuntakirjastotehtävissä. Arviot poikkesivat toisistaan. Maakuntakirjastot arvioivat itse onnistuneensa tehtävässään pääsääntöisesti erinomaisesti tai hyvin kaikkien tehtäviensä osalta. Henkilöstön perehdyttämisen

osalta maakunnan kirjastojen arvio maakuntakirjastojen toiminnasta oli kriittisin. Täydennyskoulutusta 88 prosenttia kirjastoista piti kuitenkin maakuntakirjaston tehtävistä tärkeimpänä. (Kuva 7.5). Maakuntakirjastojen onnistumista tehtävässään verrattiin keskenään myös erilaisten yhteistyöalueiden



Kuva 7.5. Maakuntakirjastojen onnistuminen tehtävissään



Kuva 7.6. Maakuntakirjastojen onnistuminen tehtävissään, eri yhteistyöalueiden kirjastojen arvio

osalta. Maakuntakirjastovetoisiin yhteistyöalueisiin kuuluvat kirjastot arvioivat maakuntakirjaston onnistumista positiivisemmin kuin muut kirjastot. Sellaisten yhteistyöalueiden kirjastoilla, joissa yhteistyöstä vastasi jokin muu kirjasto, näytti olevan lisäksi vaikeuksia arvioida maakuntakirjastotoimintaa. ”Ei osaa sanoa” –vastausten määrä oli näillä kirjastoilla suurempi kuin maakuntakirjastovetoisiin yhteistyö-

alueisiin kuuluvilla kirjastoilla. Myös yhteistyöhön osallistumattomilla kirjastoilla oli vaikeuksia arvioida maakuntakirjastojen onnistumista. Heidän vastauksissaan oli vielä suurempi määrä ”ei osaa sanoa” –vastauksia kuin muilla. (Kuva 7.6.).



Miten muut alueelliset yhteistyömuodot vaikuttavat maakuntakirjastotoimintaan?

Maakuntakirjastojen rinnalle tulleet muut kirjastotoimen yhteistyöalueet hoitivat osin alueellisen kirjastotoiminnan tehtäviä. Kuntien kirjastot toimivat ja kehittivät palvelujaan entistä enemmän näiden alueellisten toimijoiden avulla.

Maakuntakirjastojen toimialueet ovat pysyneet pitkään ennallaan. Kuntien määrä on lähes kaikilla maakuntakirjastoalueilla vähentynyt (Taulukko 7.23.). Hallinnollisten muutosten ja tietotekniikan kehityksen myötä maakuntakirjastojen rinnalle on tullut muita yhteistyöalueita. Seutukirjastot ovat usean kunnan alueella yhtenä hallinnollisena kokonaisuutena toimivia kirjastojen yhteenliittymiä. Seutukirjastoja on yhdeksän ja niihin kuului 26 kuntaa (Kuva 7.7.). Kirjastojärjestelmäyhteistyön kautta on syntynyt usean kirjaston yhteisten aineisto- ja asiakastietokantojen yhteistyöalueita eli kimppoja. Kimppoja oli 41 ja niihin kuului yhteensä 258 kuntaa. Kevyempi järjestelmäyhteistyön muoto olivat yhteisen verkkotiedonhaun kautta muodostuneet yhteistyöalueet. Näitä web-kimppoja oli 27 kappaletta ja niihin kuului 58 kirjastoa. Kimppojen ja web-kimppojen toiminta-alueet menivät osittain päällekkäin (Kuva 7.8.).

Maakuntakirjastovetoisia seutukirjastoista ja kimpoista oli 41 prosenttia (113 kuntaa). Muun kuin maakuntakirjaston vetovastuulla oli 59 prosenttia (166 kuntaa) yhteistyöalueista. Yhteistyöhön kuulumattomia kirjastoja oli 39.

Alueellisten yhteistyömuotojen vaikutusta maakuntakirjastopalvelujen käyttöön arvioitiin vertaamalla maakuntakirjastovetoisia yhteistyöalueita sellaisiin yhteistyöalueisiin, joissa vetovastuussa oli joku muu kuin maakuntakirjasto. Vaikutusta arvioitiin yhteydenottojen tiheydellä, yhteydenottojen määrän kehityksellä ja yhteydenottojen syillä (Kuva 7.8.).

Yhteydenottokertojen tiheys maakuntakirjastoon riippui siitä, mikä kirjasto vastasi yhteistyöstä. Maakuntakirjastovetoisilla yhteistyöalueilla yli puolet kirjastoista otti yhteyttä maakuntakirjastoon vähintään kerran viikossa (Kuva 7.9.).

Myös yhteydenottojen määrän kehitys riippui siitä, mikä kirjasto vastasi yhteistyöstä. Maakuntakirjastovetoisten yhteistyöalueiden kirjastoilla yh-

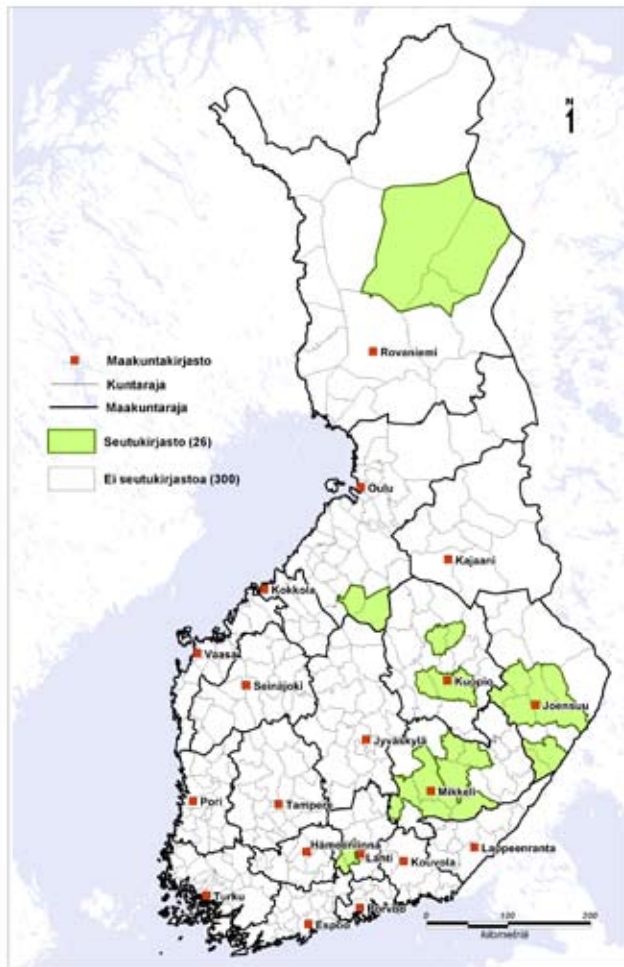
teydenottojen määrä oli lisääntynyt tai pysynyt ennallaan. Yhteistyöalueilla, joissa yhteistyöstä vastasi jokin muu kirjasto, yhteydenottojen määrä maakuntakirjastoon oli pysynyt ennallaan tai vähentynyt (Kuva 7.10.).

Yhteydenottojen syyt olivat samat riippumatta siitä, vastasiko yhteistyöstä maakuntakirjasto vai muu kirjasto. Kolme tärkeintä syytä yhteydenottoon olivat koulutus ja kokoukset, kaukopalvelu sekä kehittämiss Hankkeet.

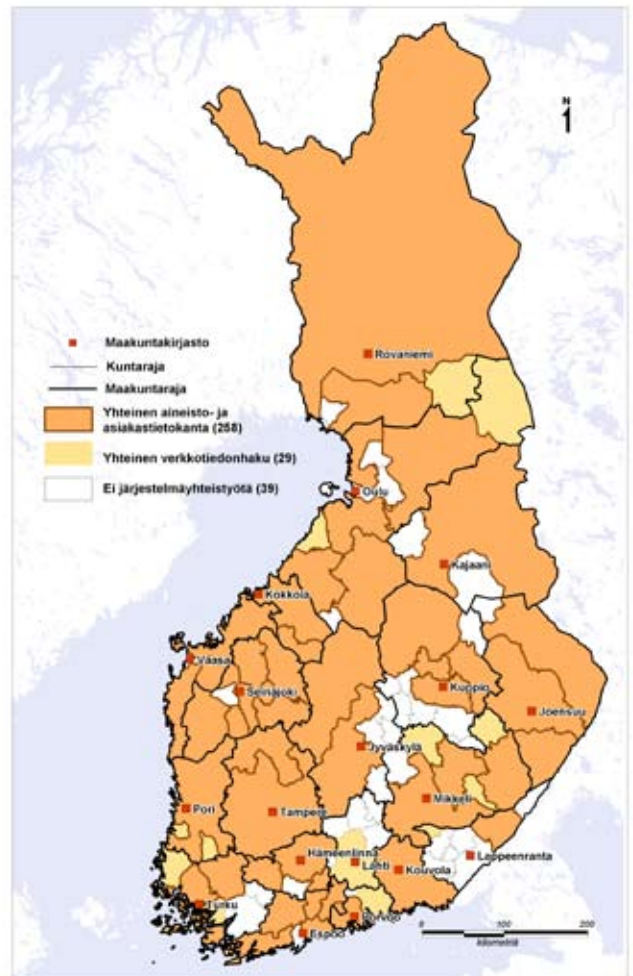
Kirjastoja pyydettiin nimeämään viisi oman kirjastonsa kannalta tärkeintä maakuntakirjaston tehtävää, ja lisäksi kimppaan tai seutukirjastoon kuuluvia kirjastoja pyydettiin nimeämään viisi tärkeintä tehtävää oman kimppansa/seutukirjastonsa toiminnassa. Kirjastot nimesivät maakuntakirjastojen ja kimppojen tärkeimmiksi tehtäviksi osin samat tehtävät. Yksittäisen kirjaston toiminnan kannalta näytti olevan sama, minkä organisaation tehtävänä oli tuottaa palvelu. Täydennyskoulutusta, yhteistyökokouksia, erityisosaamisen jakamista ja kehittämisprojekteja kirjastot pitivät sekä maakuntakirjaston että kimpan tärkeimpinä tehtävinä. (Kuva 7.11.).

Aineistokuljetusten piirissä oli kymmenen maakuntakirjastoa ja 191 muuta kirjastoa. Aineistokuljetukset toimivat yleensä samoilla alueilla, missä kirjastoilla oli yhteinen aineisto- ja asiakastietokanta. Myös seutukirjastoalueet muodostivat omia kuljetusalueitaan. Kirjastot pitivätkin aineistokuljetuksia enemmän kimpan kuin maakuntakirjaston tehtävänä.

Kirjastoista yli puolet vastasi, että maakuntakirjastot ja kimpat tekevät päällekkäistä työtä. Hieman vähemmän päällekkäisyyttä tehtävissä näkivät kirjastot, jotka kuuluivat maakuntakirjaston vetämään kimppaan.

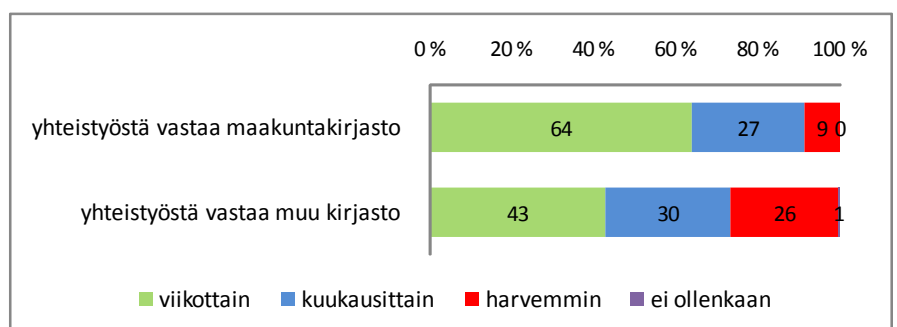


Kuva 7.7. Seutukirjastojen toiminta-alueet vuonna 2010 (kartta)

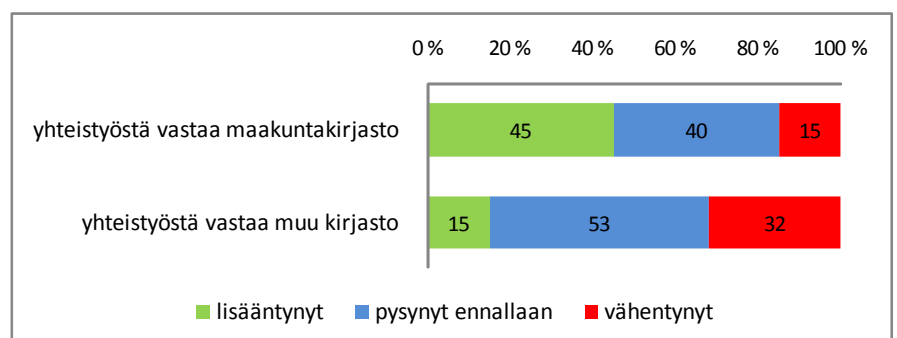


Kuva 7.8. Kirjastojärjestelmäyhteistyön toiminta-alueet vuonna 2010 (kartta)

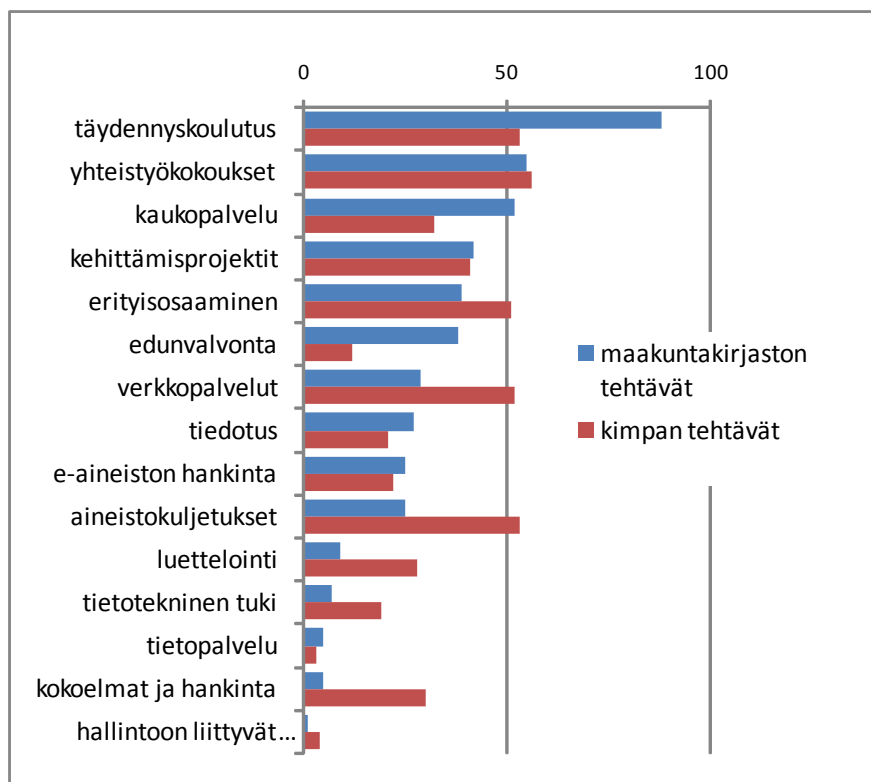
Kuva 7.9. Yleisten kirjastojen yhteydenottojen tiheys maakuntakirjastoon



Kuva 7.10. Yleisten kirjastojen yhteydenottojen määrän kehitys maakuntakirjastoon



Kuva 7.11. Maakuntakirjastojen ja kimppojen tehtävät



Miten alueellista kirjastotoimintaa kehitetään?

Maakuntakirjastojen kehittämis- ja hanketoiminta on vilkasta. Toimijoita on useita, mutta yhteinen strategia puuttuu monista maakunnista. Maakuntakirjastot ovat tiiviisti verkostoituneet tavoitteenaan osaamisen ja asiantuntijuuden jakaminen sekä yhteiset kehittämishankkeet. Nämä tekijät ovat myös yleisten kirjastojen toiveita tulevaisuuden alueelliselle kirjastotoiminnalle.

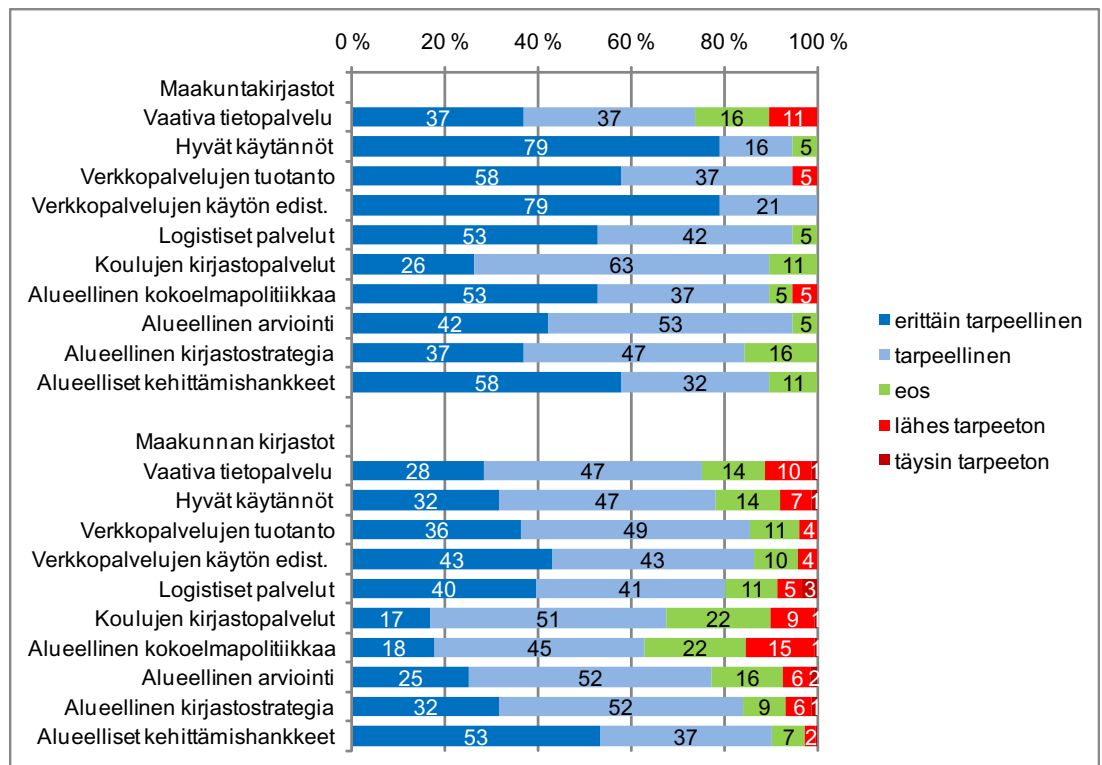
Lähes kaikissa maakuntakirjastoissa oli käynnissä useita oman kirjaston kehittämishankkeita. Näitä oli kaikista käynnissä olleista vajaasta 140 hankkeesta reilu kolmannes. Oman kimpan tai seutukirjaston kehittämishankkeita oli joka toisessa maakuntakirjastossa ja kaikista käynnissä olleista hankkeista näitä oli viidesosa. Maakunnan alueelle ulottuvia hankkeita oli käynnissä useimmissa kirjastoissa. Näitä oli kaikista hankkeista noin viidesosa. Ylimaakunnallisia, valtakunnallisia ja kansainvälisiä hankkeita oli myös käynnissä muutamissa maakuntakirjastoissa.

Taulukossa 7.24. on esitetty OKM:n sekä ELY-keskusten myöntämät avustukset maakuntakirjastoil-

le vuosina 2008-2010. Avustusten kirjo on laaja ja maakunnallista työtä tehdään monilla eri avustuksilla. Alueellista kehittämistyötä tekevät myös maakuntakirjastojen ulkopuoliset kirjastokimpat ja seutukirjastot, jotka eivät kuulu tämän selvityksen piiriin. Maakuntakirjastot, alueelliset yhteenliittymät ja yksittäiset kunnat kilpailevat samoista avustuksista hyvin eritasoisilla tavoitteilla. Yksittäisten alueellisten hankkeiden ongelmana on alueiden sirpaleinen kehittäminen ilman yhteistä näkemystä tarpeista ja tavoitteista.

Maakunnan laajuinen strategia oli neljällä maakuntakirjastoalueella ja yhdessä maakunnassa oli maakunnan kattavan kimpan strategia. Neljässä maa-

Kuva 7.12. Teh-
tävien tarpeelli-
suus alueellisen
kirjastotoiminnan
kehittäjän toimin-
nassa maakuntakir-
jastojen ja muiden
kirjastojen arvi-
oimana.



kunnassa yhteinen strategia oli suunnitteilla.

Kyselyissä annettiin molemmille osapuolille valmiit vastausvaihtoehdot tulevaisuuden aluekirjaston mahdollisista tehtävistä, ja pyydettiin arvioimaan niiden tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta. Kuvassa 7.12. on esitetty vastausten jakauma, josta ilmenevät kirjastojen erilaiset mielipiteet.

Yleiset kirjastot toivovat alueellisen kirjastotoiminnan kehittäjältä veturin roolia. Lähes kaikilla kirjastotoiminnan osa-alueilla toivottiin yhteisiä kehittämishankkeita ja hyvien käytäntöjen sekä osaamisen jakamista. Alueelliselta kirjastolta toivotaan vuorovaikutusta alueen kirjastojen kanssa, osaamisen jakamista ja ammatillista keskustelua. Täydennyskoulutusta pidettiin tärkeimpänä alueellisen kirjaston tehtävänä. Vastauksissa näkyi, että alueella kaivataan paremmin resursoitua kirjastoa, joka ottaa vastuun kilpailutuksista, kehittämisestä, verkkopalvelujen ylläpidosta, kuljetusten järjestämisestä, tiedotuksesta ja muista erikoisosaamista ja lisäresursseja vaativista tehtävistä.

Kirjastot saivat esittää kyselyssä omia kehittämisideoitaan. Vastauksissa nousi esiin toteamus, että

maakuntakirjasto on sama kuin kirjastokimppa. Varsinaisia uusia kehittämisideoita oli vähän. Tämä tarkoittanee, että pienissä kirjastoissa ei mietitä kirjastoverkon kehittämistä kokonaisuutena, vaan yksittäisten tehtävien ja oman kirjaston tarpeiden kautta.

Maakuntakirjastojen tulevaisuusvisioissa etusijalla olivat ajankohtaiset yhteiset verkkopalvelut ja kirjastojärjestelmät. Yksittäiset maininnat ovat samansuuntaisia muiden kirjastojen antamien kehittämistoiveiden kanssa: hankintayhteistyö, täydennyskoulutus, alueellinen kokoelmapolitiikka, logistiikka, arviointi, osaamisen jakaminen, tiedotus, vuorovaikutuksen lisääminen, yhteiset kehittämishankkeet ja palvelumallien räätälöinti.

Yhteistä näkemyksillä on, että nykyiset asetusten määrittelemät tieto- ja kaukopalvelu eivät nouse esiin. Sen sijaan kirjastotyön uudet toimintamuodot ja kehittämishankkeet painottuvat annetuissa vastauksissa. Kirjastoissa on tiedostettu, että tarvitaan erikoistumista, uudistumista ja yhteistyötä, eikä kaikkea voi hallita yksin.

Arviointiryhmä

Sivistystoimentarkastaja YTM Satu Ihanamäki,
Lapin ELY-keskus,
puh. 040 731 5805, satu.ihanamaki@ely-keskus.fi

Sivistystoimentarkastaja FM Päivi Almgren, Varsinais-Suomen ELY-keskus,
puh. 050 456 0372, paivi.almgren@ely-keskus.fi

Sivistystoimentarkastaja YTM Eeva Hiltunen,
Pohjois-Savon ELY-keskus,
puh. 040 724 1299, eeva.hiltunen@ely-keskus.fi

Sivistystoimentarkastaja YTM Kristiina Kontiainen,
Uudenmaan ELY-keskus,
puh. 040 524 9960, kristiina.kontiainen@ely-keskus.fi

Kirjastotoimentarkastaja YTM Merja Kummala-Mustonen, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, puh. 040 538 6498, merja.kummala-mustonen@ely-keskus.fi

Sivistystoimentarkastaja YTM Marjariitta Viiri, Pohjanmaan ELY-keskus, puh. 0400 679 473, marjariitta.viiri@ely-keskus.fi

Tietolähteet

Kyselyt maakuntakirjastoille ja yleisille kirjastoille 2010, loka-marraskuu 2010

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

Holmgaard Larsen J. 2008. Regional library reform in Denmark. Scandinavian Public Library Quarterly 2008 : 1

Kirjastoasetus 1078/1998

Kirjastolaki 904/1998

Kirjaston kehittämisohjelma 2006-2010 : kirjasto maaseudun ja taajamien monipalvelukeskuksena Opetusministeriön julkaisuja 2006:44, Helsinki 2006 http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2006/Kirjaston_kehittämisohjelma.html

Laki kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä 1433/2007

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009

Opetusministeriön kirjastopolitiikka 2015 : yleiset kirjastot, kansalliset strategiset painoalueet Opetusministeriön julkaisuja 2009:32, Helsinki 2009 http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Kirjastot/linjaukset_ja_hankkeet/Liitteet/kirjastopolitiikka2015.pdf

Spela samman – en ny modell till statens stöd till regionell kulturverksamhet, SOU 2010:11

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1766/2009

Yliopistolaki 558/2009

7.4. Liikuntatoimi

7.4.1. Käyttövuoropolitiikan vaikutukset liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen

Johtopäätökset

1. Kuntien käyttövuoropolitiikka perustuu virallisesti hyväksyttyihin kirjallisiin jakoperusteisiin joka toisessa kaupunkimaisessa kunnassa. Käyttövuoropolitiikassa sovellettava vakiintunut käytäntö saattaa vaikuttaa siihen, että virallisesti hyväksyttyjä kirjallisia jakoperusteita on koko maassa ainoastaan 39 %.
2. Kuntien käyttövuoropolitiikalla pyritään edistämään lasten ja nuorten liikuntaa. Se on keskeinen tavoite ja painopiste liikuntapaikkojen käyttövuoropolitiikassa ja merkittävin huomioon otettava tekijä käyttövuorojen jaossa.
3. Liikuntapaikkojen käyttövuorojen jaon merkittävimmät ongelmat ovat suuri kysyntä viikon iltavuoroista ja vuorojen vähäisyys suhteessa kysyntään. Eniten ongelmia on kaupunkimaisissa kunnissa.

Toimenpide-ehdotukset

1. Kuntiin laaditaan virallisesti hyväksytty liikuntapaikkojen käyttö vuorojen 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. Käyttövuoropolitiikan tavoitteiden toteutumista seurataan kunnissa pitkäjänteisesti ja jakoperusteisiin tehdään tarvittaessa muutoksia asetettujen tavoitteiden suunnassa.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Kunnallisten liikuntapaikkojen käyttövuoropolitiikka (prosessi)	Miten kunnassa päätetään liikuntapaikkojen käyttövuoroista?	Virallinen päätös jakoperusteista ja vuorojen jakajasta. Laajasti kunnan liikuntapaikat kattavat jakoperusteet. Kuntalaisten kuuleminen	Kunnassa on virallisesti hyväksytty liikuntapaikkojen käyttövuoropolitiikka
Kunnan liikuntapaikkojen käyttövuoropolitiikan tavoitteet ja toteutuminen	Mitkä ovat käyttövuoropolitiikan tavoitteet ja painopisteet? Seurataanko kunnassa käyttövuoropolitiikan tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista?	Määritellyt tavoitteet ja painopisteet Vakiintunut seurantarjestelmä	Kunnan liikuntapaikkojen käyttövuoropolitiikan tavoitteet ja painopisteet toteutuvat Käyttövuoropolitiikan toteutumista seurataan
Muutokset kuntien liikuntapaikkojen käyttövuoropolitiikassa	Onko kunta- ja palvelurakennemuutoksella sekä muilla toimintaympäristön muutoksilla vaikutusta käyttövuoropolitiikkaan?	Muutosten huomioon ottaminen käyttövuoropolitiikassa	Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset on otettu huomioon käyttövuoropolitiikassa.

Johdanto

Liikuntatoimen arviointikohde vuonna 2010 oli käyttövuoropolitiikan vaikutukset liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen. Käyttövuoropolitiikalla tarkoitetaan tässä arvioinnissa virallisesti hyväksyttyjä 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 hyvinvointipolitiikan 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 kestävästä kehityksestä.

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 liikuntakäyt-

täytymistä 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 käyttömaksupolitiikka. Tuolloin todettiin, että käyttömaksupolitiikan painotuksilla pyrittiin useimmiten lisäämään lasten ja nuorten liikunta-aktiivisuutta. (VM, 2007) Käyttömaksujen 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 liikuntakäyttäytymisen 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)

Kansalaisten alueellisen tasa-arvon näkökulmasta liikuntapaikkatarjonta vaikuttaa merkittävästi liikunnan harrastusmahdollisuuksiin. Myös koulutus näyttää jakavan väestön liikuntaharrastuksen suhteen entistä selvemmin kahteen joukkoon: hyvin koulutettuihin kansalaisiin, jotka ovat liikunnallisesti aktiivisia ja vähemmän koulutettuihin kansalaisiin, jotka ovat liikunnallisesti vähemmän aktiivisia tai liikkumattomia. Myös sukupuolten välillä näkyy ero siten, että naiset ovat miehiä aktiivisempia liikkujia. (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.

Nupposen (2010) mukaan lasten ja nuorten liikunta-aktiivisuus näyttää lisääntyneen 1990-luvun alusta lähtien. Tyttöjen liikuntaharrastus on lisääntynyt poikien harrastusta jyrkemmin, ja organisoitunut liikuntaan osallistumisen lisäksi myös omatoiminen liikunta näyttää lisääntyneen. Samaan aikaan kuitenkin kestävyyskunto on heikentynyt, mikä on nähtävissä myös puolustusvoimien kuntotestitulastoissa. Tätä selittää osaltaan voimakas arkiliikunnan väheneminen ja liikuntaharrastusten muuttuminen fyysisesti vähemmän rasittaviksi. Näyttää myös siltä, että erot yksilöiden välillä ovat lisääntyneet kaikissa kuntoominaisuuksissa.

Nupposen (2010) mukaan alle kouluikäisistä yli puolet liikkuu valtakunnallisissa suosituksissa esitetyn vähimmäisajan, mutta mentäessä vanhempiin ikäryhmiin tilanne heikkenee. 12-vuotiaista lähtien 18-vuotiaisiin asti riittävästi liikkuvien osuus laskee noin puolesta noin neljäsosaan. Käyttövuoropolitiikan keinoin kunnissa voitaisiin mahdollistaa toimenpiteitä, joilla tuetaan suositusten toteutumista myös haasteellisemmissä ikäryhmissä.

Paikallisesti määritetty ja hyväksytty rakennettujen liikuntapaikkojen käyttöpolitiikka on kuntapäät-

täjille 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 tuoloin 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. Suoritusilojen olemassaolo ja vuorojen saatavuus ovat kuntalaisten liikuntakäyttäytymiseen vaikuttavia ja sitä suuntaavia tekijöitä ja näin ollen myös osa kunnan terveydenedistämisen aktiivisuutta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kehittämään terveyden edistämisen vertailutietojärjestelmään on kysytty kunnilta myös terveyttä edistävän liikunnan tietoja. Osallisuuteen liittyen selvitettiin mm. sitä, onko kunnissa seuraparlamentteja, liikunta-toimen ja yhdistysten yhteiskokouksia ja asukkaiden kuulemistilaisuuksia. Alustavien tietojen mukaan 83 prosentissa kunnista ei ole säännöllisesti kokoontuvaa

seuraparlamenttia tai vastaavaa, mutta 68 prosenttia kuitenkin järjestää liikuntaa järjestävien yhdistysten ja liikuntatoimen yhteiskokouksia. Asukkaiden kuulemistilaisuuksia esim. liikuntaympäristön tai liikuntapalvelujen kehittämiseen liittyen oli järjestänyt vuonna 2009 22 prosenttia kunnista. (Ståhl & Kulmala, 2010) Käyttäjien osallistaminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen voisi parantaa liikuntapaikkojen käyttöastetta ja mahdollistaa myös yhteistyötä käyttäjien kesken.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutusten seuranta

Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvillä muutoksilla on käyttövuoropolitiikan näkökulmasta vaikutuksia liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen saavutettavuuteen. Kuntaliitokset aiheuttavat tarpeen yhtenäistää toimintakäytäntöjä ja -ohjeistuksia, jotka voivat käyttövuoropolitiikan 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 hyväksyttyihin jakoperusteisiin, on yhtenäisen käytännön laatiminen helpompaa. Kuntarakenteesta riippuen erityis- ja pohdinnan kohteeksi voivat nousta esim. liikunnan lähipalvelut. Myös liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakamisesta ja jakoperusteista tiedottaminen nousee tärkeään rooliin uusissa laajemmissa kunnissa, jotta kaikilla kuntalaisilla olisi tasapuoliset mahdollisuudet hyödyntää liikuntapaikkoja.

Kuntaliitoksilla ja erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen 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.

Lähtöleveysnäkökulman näkymät

Arkipäivän aktiivisuus ja työn fyysinen kuormittavuus on vähentynyt, ja erityisesti istumisen määrä on lisääntynyt. Fyysisen kunnon ja toimintakyvyn ylläpitäminen vaatii näin ollen aiempaa enemmän omaa aktiivisuutta, ja liikunnan harrastamisen mahdollisuuksia kaikille väestöryhmille. Tämä aiheuttaa ongelmia liikuntapaikkojen käyttövuorojen riittävyyteen ja tasa-arvoiseen saavutettavuuteen. Myös lajikirjon laajeneminen lisää liikuntapaikkojen käyttövuorojen tarvetta, kun useammat 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 käyttövuoropolitiikan uudistamiselle ja eri toimialojen hallinnassa olevien tilojen tehostumalle yhteiskäytölle.

Kuntien liikuntapaikkojen käyttövuoropolitiikan arviointi perustui kuntien liikuntatoimesta vastaavien viranhaltijoiden arvioon ja arviointiaineisto kerättiin kunnilta verkkokyselynä. Raportissa esitetyillä tuloksilla tarkoitetaan kyselyyn vastanneita kuntia eikä kaikkia Suomen kuntia. Kuuden ELY-keskuksen toiminta-alueella kyselyyn vastasi 326 kuntaa eli vastausprosentti oli 89. ELY-keskusten toimialueet maakunnittain ovat seuraavat:

- **Pohjois-Pohjanmaan ELY:** Kainuu ja Pohjois-Pohjanmaa

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



Miten kunnassa päätetään liikuntapaikkojen käyttövuoroista?

Kuntien liikuntapaikkojen käyttövuoroista päätti yleisimmin liikuntatoimen viranhaltija ja 39 % kunnista oli laatinut virallisesti hyväksytyt liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet.

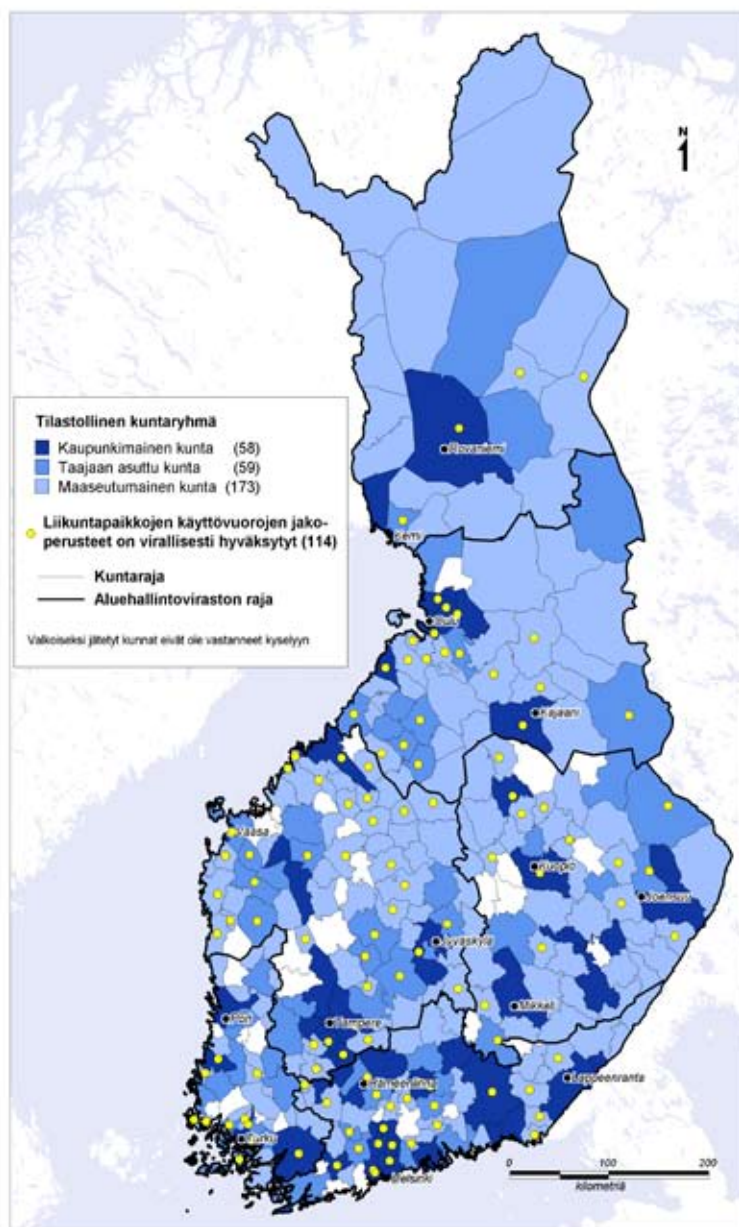
Kunnan liikuntapaikkojen käyttövuorot jaettiin vakiintuneen käytännön perusteella, viranhaltijan päätöksellä tai kunnalla oli laadittuna kirjalliset käyttövuorojen jakoperusteet. Virallisesti hyväksytyllä jakoperusteella tarkoitettiin esimerkiksi kunnanhallituksen, -valtuuston tai liikunta-asioista vastaavan lautakunnan hyväksymää käyttövuorojen jakoperustetta. Kuvista 7.13. ja 7.14. ilmenee, että reilu kolmannes kunnista oli laatinut virallisesti hyväksytyt liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet. Kuntakoon mukaan tarkasteltuna kaupunkimaisista kunnista yli puolet oli laatinut kirjalliset jakoperusteet, kun taas taajaan asutuissa kunnissa vastaava luku oli 44 % ja maaseutumaisissa kunnissa 33 %. 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 tasavertaisuuden toteutumista eri käyttäjäryhmien välillä.

Kuvasta 7.15. ilmenee, että yleisin peruste kirjallisten jakoperusteiden puuttumiseen oli se, ettei

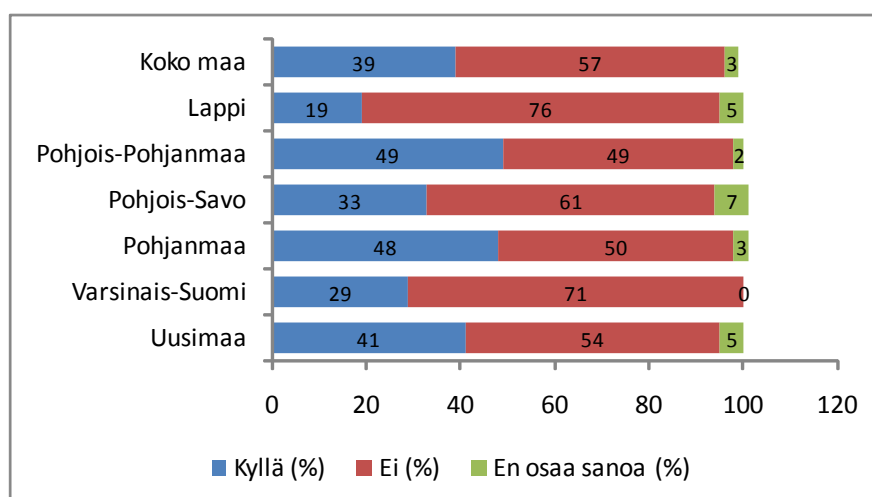
kunnilla ollut tarvetta erillisiin jakoperusteisiin. Toiseksi yleisin perustelu oli vakiintunut käytäntö käyttövuorojen jakamisessa ja kolmanneksi käyttövuoroja oli tarjolla riittävästi suhteessa kysyntään. Asiaa kysyttiin avoimella kysymyksellä ja tämän vuoksi vastaukset eivät olleet yhteismitallisia. 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.

Noin kolmanneksessa kunnista virallisesti hyväksytyt jakoperusteet koskivat kaikkia kunnan hallintoa liikuntapaikkojen käyttövuoroja, ainoastaan 10 prosentissa kunnista jakoperusteet eivät koskeneet kaikkia liikuntapaikkoja. Yleisimmät liikuntapaikat, joita jakoperusteet eivät koskeneet olivat koulujen liikuntasalit ja ulkokentät. Koulujen liikuntasalien käyttövuorojen jakaminen oli usein koulutoimen tai rehtorin vastuulla ja näin ollen vuorojen jakamisessa saattoi olla muista liikuntapaikoista erilainen käytäntö. Arviointituloksista ei ilmennyt päättivätkö rehtorit ja

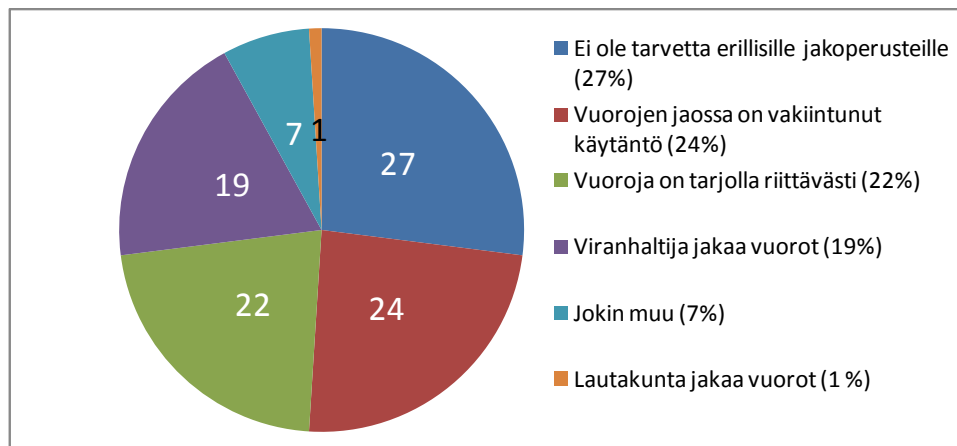
Kuva 7.13. Virallisesti hyväksytyt liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet kunnissa kuntakoon mukaan luokiteltuna 2010



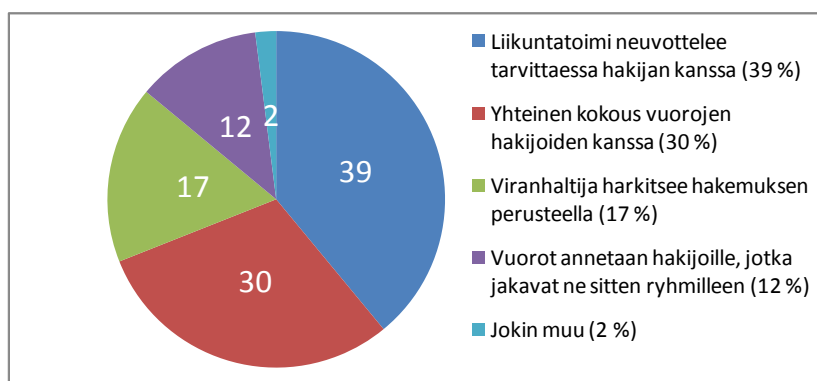
Kuva 7.14. Virallisesti hyväksytyt käyttövuorojen jakoperusteet kunnissa liikuntatoimesta vastaavien ELY-keskusten alueella 2010



Kuva 7.15. Syyt, miksi kunnassa ei ole virallisesti hyväksyttyjä käyttövuorojen jakoperusteita 2010



Kuva 7.16. Miten hakijat pääsevät vaikuttamaan liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakopäätökseen kunnissa 2010



koulutoimi myös salien iltakäytöstä. Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo tutkimuksen (Suomi ym., 2010) mukaan koulujen liikuntasalit olivat käytetyimpiä liikuntapaikkoja, joiden käyttövuorojen jaolla oli merkitystä kansalaisten tasa-arvon näkökulmasta. Koulujen liikuntasalien käyttövuoropolitiikka pitäisi kunnissa olla läpinäkyvää ja sisältyä yleisesti hyväksyttyihin jakoperusteisiin.

Useimmiten käyttövuorojen jakoperusteet kunnassa hyväksyi liikunta-asioista vastaava lautakunta (82 %). Ainoastaan muutamassa kunnassa kunnanvaltuusto tai -hallitus oli hyväksynyt. Niistä kunnista, joissa oli kirjallisesti hyväksytty käyttövuorojen jakoperusteet, reilusti yli puolessa käyttövuorojen jakaja vahvistettiin hallinto- tai johtosäännössä ja reilussa viidesosassa lautakunnan päätöksellä.

Liikuntatoimen viranhaltija päätti käyttövuorojen jakamisesta 65 %:ssa kunnista, kun taas 19 %:ssa päätöksenteko oli jaettu kunnassa usealle eri taholle.

Liikunta-asioista vastaava lautakunta teki päätöksen ainoastaan 22 kunnassa, joten sen rooli tässä yhteydessä ei ollut merkittävä. Merkittäviä alueellisia eroja ei esiintynyt lukuun ottamatta Lappia, jossa puolessa kunnissa päätöksen teki liikuntatoimen viranhaltija ja useat eri tahot osallistuivat päätöksentekoon (43 %) selvästi muita alueita useammin. Kaupunkimaisissa ja taajaan asutuista kunnissa 75 %:ssa käyttövuorot jaettiin liikuntatoimen viranhaltijapäätöksenä ja maaseutumaisissa kunnissa vastaavasti 59 %:ssa.

Valtaosassa kunnista (84 %) vuorojen hakijat pääsivät vaikuttamaan liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakamiseen, ainoastaan 11 prosentissa kunnista tätä mahdollisuutta ei ollut. Varsinais-Suomessa ainoastaan yksi kunta ilmoitti, etteivät vuorojen hakijat päässeet vaikuttamaan jakopäätökseen. Liikuntatoimi neuvotteli tarvittaessa hakijan kanssa 39 prosentissa kunnista ja 30 prosenttia piti kokouksia vuorojen hakijoiden kanssa (Kuva 7.16.).



Mitkä ovat käyttövuoropoliitiikan tavoitteet ja painopisteet?

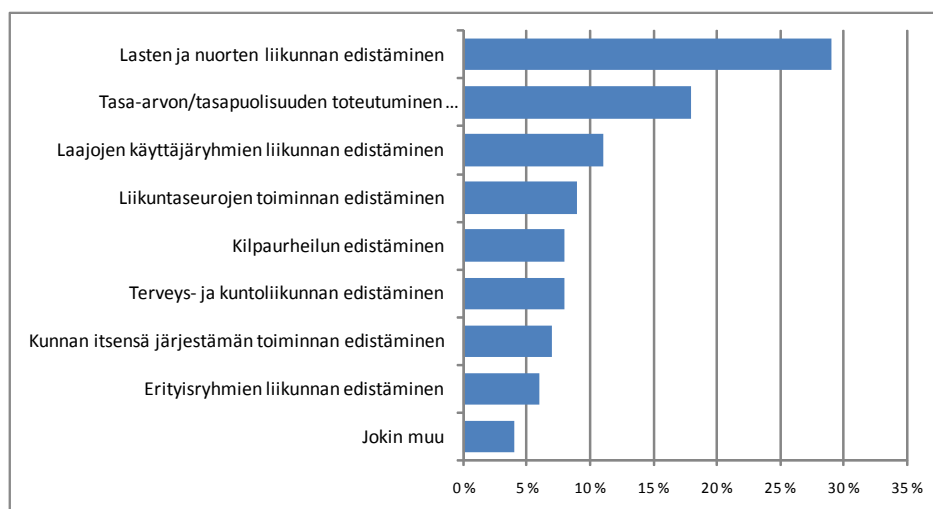
Käyttövuoropoliitiikan tärkein tavoite ja painopiste oli lasten ja nuorten liikunnan edistäminen.

Käyttövuoropoliitiikan 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 arvo-perusteisia. Kuvan 7.17. mukaan lasten ja nuorten liikunnan edistäminen oli selvästi keskeisin liikuntapolitiittinen tavoite, jota kuntien käyttövuorojen jakamisella pyrittiin edistämään. Toiseksi merkittävin oli tasa-arvon ja tasapuolisuuden toteutuminen käyttövuorojen jaossa ja kolmanneksi mahdollisimman laajojen käyttäjäryhmien liikunnan edistäminen.

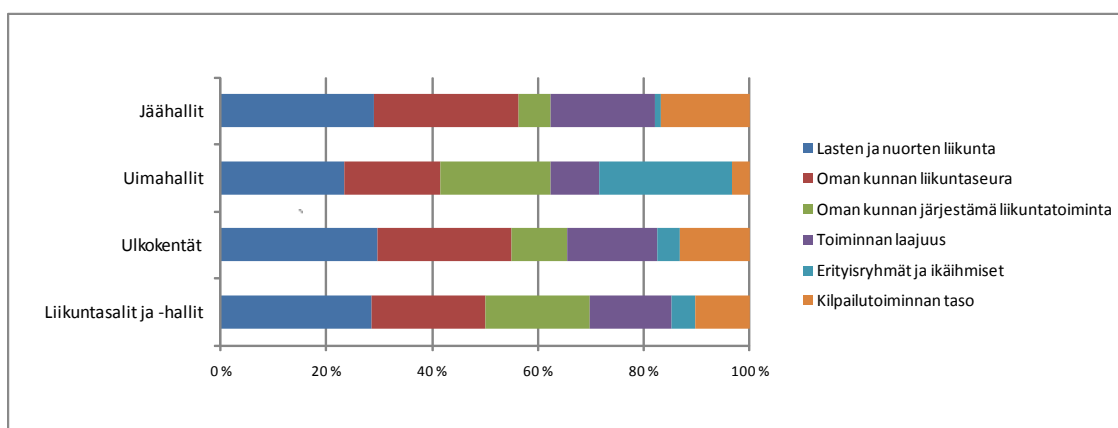
Edellä mainitut liikuntapolitiittiset tavoitteet perustuivat liikuntastrategiaan (25 %), kuntastrategiaan (16 %), hyvinvointistrategiaan (12 %) tai johonkin muuhun asiakirjaan (15 %) esimerkiksi lautakunnan päätökseen tai terveystieteiden strategiaan.

Käyttövuoroja jaettaessa joudutaan priorisoidaan eri käyttäjäryhmiä ja lajeja. Kunnilta kysyttiin merkittävimmistä liikuntapaikkojen käyttövuorojen jaossa huomioon otettavista tekijöistä liikuntapaikoittain (Kuva 7.18.). Tarkasteluun valitut liikuntapaikat olivat laajoja käyttäjäryhmiä palvelevia liikuntapaikkoja: liikuntasalit ja -hallit, jäähallit, uimahallit ja ulkokentät. Merkittävin tekijä käyttövuorojen jaossa

Kuva 7.17. Käyttövuorojen jakamisessa keskeisimmät liikuntapolitiittiset tavoitteet kunnissa 2010



Kuva 7.18. Merkittävimmät liikuntapaikkojen käyttövuorojen jaossa huomioon otettavat tekijät eri tyyppisillä liikuntapaikoilla (annettujen vastausten lukumäärä) 2010



oli selvästi 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 uimahallien, jossa tärkein käyttäjäryhmä oli erityisryhmät ja ikäihmiset. Lasten ja nuorten liikunta oli kuitenkin uimahallienkin osalta toisena.

On tärkeää, että lasten ja nuorten liikuntaa pyrittiin edistämään käyttövuoropolitiikalla, sillä Lii-

kuntapaikkapalvelut 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 käyttövuoropolitiikan tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista?

Käyttövuoropolitiikan tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista seurasi lähes puolet niistä kunnista, joissa käyttövuoropolitiikka oli määritelty virallisesti.

Yleisin tapa liikuntapaikkojen käytön seurantaan kunnissa oli seurata mitkä käyttäjäryhmät vuoroja käyttivät (41 %) ja toiseksi yleisimmin seurattiin vuorojen kävijämäärää (35 %). Käyttäjäpalautetta keräsi 18 % kunnista.

Käyttövuoropolitiikan tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista seurasi lähes puolet (49 %) niistä kunnista, joissa käyttövuoropolitiikka oli määritelty virallisesti. Suurimmat alueelliset erot ilmenivät Lapin (33 %) ja Pohjois-Pohjanmaan (61 %) välillä.

Viranhaltijan arvion mukaan käyttövuoropolitiikan tavoitteet ja painopisteet toteutuivat hyvin 70 %:ssa ja tyydyttävästi 30 %:ssa kunnista. Vastauksen tulokinnassa täytyy huomioda, että jopa 141 kuntaa jätti vastaamatta tähän kysymykseen. Vastaamatta jättämisen syynä saattoi olla se, että tavoitteita ja painopisteitä ei oltu määritelty tai se, että toteutumisen ja painopisteiden arviointi koettiin hankalaksi.

Käyttövuorojen jaon keskeisimpiä ongelmia kysyttiin avoimella kysymyksellä. Taulukon 7.27. mu-

Taulukko 7.27. Keskeisimmät ongelmat käyttövuorojen jaossa kuntakoon mukaan luokiteltuna ja kaikki vastaukset yhteensä 2010

Keskeisimmät ongelmat	Kaupunkimainen kunta (%)	Taajaan asuttu kunta (%)	Maaseutumainen kunta (%)	Kaikki vastaukset (%)
Suurin kysyntä ns. prime time ajoista	17	26	30	27
Vuoroja on jaettavana kysyntää vähemmän	35	35	17	25
Ei ongelmia/tiloja riittävästi	7	2	28	18
Kunkin ryhmän tarpeisiin sopivia tiloja liian vähän	33	16	8	15
Vuoroja varataan yli tarpeen	5	7	4	5
Toiminnan kausiluonteisuus	2	7	3	3
Muut tapahtumat sekoittavat käyttövuoroja	0	2	1	1
Jokin muu	2	5	9	6

Taulukko 7.28. Liikuntapaikat, joissa käyttövuorojen kysyntä on merkittävästi tarjontaa suurempi 2010. Kaikki vastaukset laskettu yhteen

Liikuntapaikka	Kappale	%
Liikuntasali	136	28
Liikuntahalli	124	26
Jäähalli	60	13
Pallokenttä	57	12
Uimahalli	32	7
Ulkoliikuntapaikka	27	6
Kuntosali	22	5
Muu sisäliikuntapaikka	21	4
Kaikki yhteensä	479	100

kaan merkittävimmät ongelmat olivat suuri kysyntä viikon iltavuoroista ja vuorojen vähäisyys suhteessa kysyntään. Kuntakoon mukaan tarkasteltuna tilojen ja vuorojen vähäisyys oli yleisintä kaupunkimaissa ja vähiten yleisintä maaseutumaisissa kunnissa. Maaseutumaisista kunnista 28 % ilmoitti, että tiloja oli riittävästi, kun taas kaupunkimaisista kunnista ainoastaan 7 % ja taajaan asutuista 2 % oli samaa mieltä. Ainoastaan 13 kuntaa ilmoitti, että vuoroja varattiin yli tarpeen.

Liikuntapaikkojen käyttövuorojen kysyntä vaihtelee huomattavasti liikuntapaikoittain. Vastaajaa pyydet-

tiin merkitsemään liikuntapaikat tärkeysjärjestyksessä eli ensimmäiseksi merkittiin liikuntapaikka missä kysyntä oli suurinta suhteessa tarjontaan. Kaikista suurin kysyntä oli liikuntahalleista, jonka 104 kuntaa oli merkinnyt ensimmäiseksi ja toiseksi suurin liikuntasalista. Mikäli vastauksia tarkastelee laskemalla kaikki vastaukset yhteen, ottamatta huomioon tärkeysjärjestystä, oli eniten kysyntää liikuntasaleista, liikuntahalleista, jäähalleista ja pallokentistä (Taulukko 7.28.). Liikuntasalit ja -hallit ovat laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikkoja, joissa voi harrastaa useita eri liikuntalajeja ja näin ollen ne palvelevat usein myös useita liikuntaseuroja ja käyttäjäryhmiä.



Onko kunta- ja palvelurakenneuudistuksella sekä muilla toimintaympäristön muutoksilla vaikutusta käyttövuoropolitiikkaan?

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksella oli vaikutuksia käyttövuoropolitiikkaan niissä kunnissa, jotka olivat osallistuneet kunta- ja palvelurakenneuudistukseen. Uudistukset olivat lähinnä jakoperusteiden yhtenäistämistä uuden kunnan alueella.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksella voi olla vaikutuksia kuntien liikuntatoimeen kuntaliitosten, sekä esimerkiksi oppilaitosverkoston ja sosiaali- ja terveystoimen muutosten myötä. Vastanneista kunnista 49 kuntaa oli osallistunut uudistukseen vuosien 2005 - 2010 aikana. Näistä kunnista 68 % vastasi, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksella oli ollut vaikutusta käyttövuoropolitiikkaan. Kaikkien vastanneiden kuntien osalta vastaava luku oli 9 %. Muutokset olivat lähinnä käyttövuorojen jakoperusteiden yhtenäistämistä uuden kunnan alueella.

Käyttövuoropolitiikkaan oli tulossa muutoksia lähes viidesosassa (18 %) vastanneista kunnista. Eniten muutostarvetta aiheuttivat uudet liikuntalajit, väestön ikärakenteenmuutos, organisoitumattomat liikuntaryhmät ja väestön määrän muutos.

Vajaa kolmannes (31 %) kunnista tulee laatimaan tulevaisuudessa uudet liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet. Kuntakoon mukaan tarkasteltuna vastanneista kunnista uudet käyttövuorojen jakoperusteet tulee laatimaan kaupunkimaisista kunnista 41

%, taajaan asutuista 39 % ja maaseutumaisista 15 %.
Neljässä kunnassa tullaan kuntaliitoksen vuoksi yhtenäistämään liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet.

Arviointiryhmä

Sivistystoimentarkastaja, Satu Sjöholm,
puhelin 040 701 4492, satu.sjoholm(at)ely-keskus.fi

Erikoissuunnittelija, Annika Kattilakoski,
puhelin 050 312 86 92,
annika.kattilakoski(at)ely-keskus.fi

Suunnittelija, Ann-Mari Ekman,
puhelin 040 488 0583,
ann-mari.ekman(at)ely-keskus.fi

Sivistystoimentarkastaja, Ilpo Piri,
puhelin 040 573 9622, ilpo.piri(at)ely-keskus.fi

Sivistystoimentarkastaja, Keijo Kuusela,
puhelin 0500 528 525, keijo.kuusela(at)ely-keskus.fi

Erikoissuunnittelija, Marjatta Huhtala,
puhelin 0400 232 278,
marjatta.huhtala(at)ely-keskus.fi

Liikunta- ja nuorisotoimentarkastaja,
Pirjo Rimpiläinen; puhelin 040 506 0115,
pirjo.rimpilainen(at)ely-keskus.fi

Liikuntatoimentarkastaja, Ulla Silventoinen, 040 775 3449, ulla.silventoinen (at)ely-keskus.fi

Tietolähteet

Kuntalaki (369/1995)

Liikuntalaki (1054/1998)

Finanssipolitiikan linja - Kuntatalouden vakaus ja kestävyys, Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 42, 2010

Fyysisen aktiivisuuden suositus kouluikäisille, Opetusministeriö ja Nuori Suomi, 2008

Koski Pasi & Varis Minna, Liikuntaseurat sisäliikuntatilojen käyttäjinä, Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 1997

Kunta liikuttajana, Tutkimus liikunnan tilasta, tiloista ja tulevaisuudesta, Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 1997

Liikuntapaikka palvelut ja kansalaisten tasa-arvo. Kimmo Suomi (toim.).
Jyväskylän yliopisto, Liikunnan kehittämiskeskuksen julkaisu 1/2000.

Liikuntapaikkarakentamisen suunta, Opetusministeriön julkaisu 45, 2008

Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2007, Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 23/2008, s. 142–150

Nupponen Heimo, Näin Suomen lapset ja nuoret liikkuvat - vai liikkuvatko?,
Liikunta ja tiede -lehti 2010: 6, 4-8

Palvelukseen astuvien fyysinen kunto 1975–2010, Puolustusvoimat, 2010
http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/4e27990041190b9eb6a1ffe364705c96/Palvelukseen+astuvien+nuorten+miesten+fyysinen+kunto+2010.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=4e27990041190b9eb6a1ffe364705c96

Sport and Physical Activity, Eurobarometer 72.3, European Commission, 2010

Ståhl Timo & Kulmala Jenni, Terveyttä edistävä liikunta kunnan toiminnassa 2010, luentomateriaali 23.11.2010

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, 2010 (Julkaisematon aineisto)

Suosituksien liikunnan edistämiseksi kunnissa, Sosiaali- ja terveysministeriö, Esitteitä 2010:3

Varhaiskasvatuksen liikunnan suositukset, Sosiaali- ja terveysministeriö, Oppaita 2005:17



8.

HYVINVOINTI

8. Hyvinvointi

8.1. Lastensuojeluasioiden määrä ja käsittelyprosessien toimivuus

Johtopäätökset

Lastensuojeluilmoitusten tekijät ovat yleensä viranomaisia. Suurin yksittäinen ilmoitusten tekijätaho on poliisi ja toiseksi eniten ilmoituksia tulee terveydenhuollon viranomaisilta. Yksityisistä ihmisistä lasten huoltajat ja läheiset hakevat useimmin apua lapselle lastensuojeluilmoituksen avulla. Kuntien arvioin mukaan ilmoitusten määrät ovat edelleen kasvussa.

Lastensuojeluilmoituksia seuraavia toimenpiteitä ei pystytty nykyisen tietopohjan perusteella luotettavasti selvittämään.

Käytetyn aineiston perusteella näyttäisi siltä, että lastensuojelulain asettamien määräaikojen toteutuminen on jonkin verran parantunut viime vuoden aikana.

Arvioinnin keskittyminen määräaikojen toteutumisen seurantaan saattaa myös tuottaa epäsuotuisia vaikutuksia. Viitteitä tästä on havaittavissa niiden kuntien osalta, jotka ovat pääsääntöisesti alkaneet rajoittaa selvityksen laajuutta. Riskinä on, että lapsen ja perheen avun tarpeet jäävät huomaamatta ja lapsi ilman apua.

Kuntien välillä on suuria eroja sen suhteen, miten ne pystyvät käsittelemään niille tehtäviä lastensuojeluilmoituksia ja tekemään lastensuojelutarpeen selvityksiä. Suuremmista kaupunkikunnista vain harvat selviytyvät kaikista selvitysprosesseista lain asettaman aikarajan puitteissa. Maaseutumaisissa kunnissa tilanne on parempi.

Toimenpide-ehdotukset

Lastensuojelun toiminnan seuranta ja arviointi edellyttää pitkäjänteistä tiedonkeruuta, joka ottaa huomioon toiminnan monimuotoisuuden ja käytäntöjen kirjavuuden. Toteutetaan systemaattinen seuranta erilliselvytysten sarjana.

Tehostetaan lastensuojelun ohjausta ja tukea kaikilla tasoilla niin, että toimintalinjat ja raportoinnin käytännöt olisivat yhdenmukaisempia ja selkeämpiä.

Johdanto

Lastensuojelulain (417/2007) mukaan lastensuojeluasia voi tulla vireille lapsen tai hänen huoltajiensa omasta hakemuksesta, lastensuojeluilmoituksesta, pyynnöstä lastensuojelutarpeen selvittämiseksi, ennakkollisesta lastensuojeluilmoituksesta tai kun tieto lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta saadaan

muuta kautta. Mahdollisuus tehdä lastensuojeluilmoituksen sijaan pyyntö lasten suojelutarpeen selvittämiseksi ja ennakkollinen lastensuojeluilmoitus vielä syntymättömästä lapsesta perustuu lakimuutokseen, joka tuli voimaan 1.3.2010 (25a§, 25c§, 88/2010). Lastensuojeluasian vireilletulon jälkeen lastensuojelun työntekijän on välittömästi arvioitava lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Tä-

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Lastensuojeluasioiden määrä ja käsittelyprosessien toimivuus	Kuinka paljon vuonna 2010 on tehty lastensuojeluilmoituksia tekijän mukaan? Miten lastensuojeluasioidenkäsittelyn määräajat toteutuvat?	Lastensuojeluilmoitusten määrä. Käsittelyajat Mihin toimenpiteisiin on ilmoitusten perusteella ryhdytty?	Lastensuojeluilmoitukset on käsiteltävä seitsemän vuorokauden ja lastensuojeluselvitykset tehtävä kolman kuukauden määräajassa.

män lisäksi hänen on seitsemän arkipäivän kuluessa ratkaistava käynnistyykö vireilletulon seurauksena lastensuojelutarpeen selvitys vai onko ilmoitus sellainen, että se ei anna aihetta 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 vireilletulosta. (27§).

Lastensuojeluasian vireilletulon taustalla on yleensä aina huoli lapsesta ja hänen hyvinvoinnistaan. Määräaikojen 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 muutoksiin pyritään (30§). Kunnalla on velvoite järjestää lapselle ja hänen perheelleen ne sosiaalihuollon tukitoimet, jotka asiakassuunnitelmaan on kirjattu (36§).



Kuinka paljon vuonna 2010 on tehty lastensuojeluilmoituksia eriteltynä ilmoituksen tekijän mukaan?

Koska uudet lastensuojelun vireilletulon muodot tulivat mahdollisiksi vasta keväällä 2010, niiden käytöstä ei vielä ole saatavissa valtakunnallista tilastotietoa.

Taulukko 8.1. Lastensuojeluilmoitukset tekijän mukaan 2009

Kuusikkokunnat		
Ilmoittaja	Ilmoitusten määrä	Osuus kaikista %
Itse, omainen	4444	15 %
Muu yksityinen	3194	11 %
Yksityinen yhteensä	7638	26 %
Sosiaaliviranomaiset	3017	10 %
Terveystieteiden tutkimuskeskus	3705	13 %
Poliisi	8360	29 %
Koulu	2628	9 %
Muu viranomainen	2886	10 %
Viranomaiset yhteensä	20596	71 %
Muu tuntematon	890	3 %
Ilmoitusten kokonaismäärä	29124	

Kunnalla on velvollisuus pitää rekisteriä sekä lastensuojeluilmoituksista että pyynnöistä lastensuojelutarpeen selvittämiseksi (25b§). Koska uudet lastensuojelun vireilletulon 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.

Vuonna 2009 lastensuojeluilmoituksia tehtiin yhteensä vajaat 80 000 ja niiden määrä lisääntyi 3 644 edellisestä vuodesta 2008. Ilmoitukset koskivat kaiken kaikkiaan 53 318 lasta, määrä kasvoi 3 191 lapsella edelliseen vuoteen verrattuna (Lastensuojelu 2009). Kuntien arvion mukaan lastensuojeluilmoitusten määrä on jatkanut kasvuaan vuonna 2010. Lastensuojelukyselyyn vastanneista kunnista 57 % oli tätä

mieltä ja alle 5% arvioi määrän kääntyneen laskuun, loput arvioivat määrän pysyvän edellisten vuosien tasolla.

Kuusikkokuntien kokoamien tietojen mukaan valtaosa lastensuojeluilmoituksista tulee viranomaisilta, joilta on peräisin 71 % kaikista ilmoituksista. Yksityisten ihmisten tekemiä ilmoituksia on hieman yli neljännes ja lopuissa ilmoituksen tekijää ei ole pystytty tunnistamaan. Viranomaisista suurin yksittäinen ilmoittajataho on poliisi, jonka tekemiä oli selvästi yli neljäsosa kaikista ilmoituksista. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen toimijoiden tekemiä ilmoituksia oli noin 13 % ja sosiaaliviranomaisten tekemiä 10 % kaikista vuonna 2009 tehdyistä lastensuojeluilmoituksista. On tärkeä huomata, että huoltajat, omaiset ja läheiset (15%) tekivät lastensuojeluilmoituksia enemmän kuin sosiaaliviranomaiset (10%) ja koulu (9 %). Muiden viranomaisten tekemiä ilmoituksia oli 10 % ja muiden yksityisten tekemiä ilmoituksia oli yhteensä 11 % kaikista ilmoituksista. Ilmoittajatahojen jakauma on taulukossa 8.1.

Vertailukohta voidaan käyttää Heinon (2007)

selvitystä lastensuojelun uusista asiakkaista. Hämeenlinnan ja Tampereen seudulla kootussa aineistossa yksityisten tekemiä ilmoituksia oli puolet vähemmän (13%) kuin edellä kuvatussa tuoreemmassa aineistossa. Sosiaalitoimen ilmoituksia oli puolestaan kolme kertaa enemmän (31%) , terveydenhuollon tekemiä yli kaksi kertaa enemmän (24%) kuin Kuusikkokuntien ilmoituksissa. Koulun osuus oli hieman korkeampi (12%) ja poliisin puolestaan puolet pienempi (12%) Heinon aineistossa.

Aineistojen välillä on havaittavissa huomattavia eroja ilmoittajatahojen jakautumisessa. Erot saattavat perustua erilaisiin yhteistyöverkostoihin ja työtapoihin. Lastensuojelulain uudistus osuu aineiston keruun väliseen aikaan ja on osaltaan muuttanut tilannetta ilmoitusten tekemisen suhteen. Havaintojen tulkinnassa on hyvä muistaa, että ilmoittajatahon rekisteröinti voi olla hankalaa erityisesti yksityisten ilmoittajien kohdalla. Kuntien välillä on myös eroja siinä, kuinka tarkasti ilmoittajatahot kirjataan.



Miten lastensuojelun käsittelyajat toteutuvat?

Taulukko 8.2. Lastensuojelutarpeen selvityksen aikarajan toteutuminen kuntaryhmittäen mukaan ja aikarajan ylittäneiden selvitysten keskimääräinen osuus %.

Kuntaryhmä	Kuntien osuus, joissa 3 kk aikaraja		Aikarajan ylittäneiden selvitysten osuus kaikista selvityksistä %
	toteutuu	ylittyy	
Kaupunkimaiset kunnat (n=31)	26	74	23
Taajaanasutut kunnat (n=30)	33	67	17
Maaseutumaiset kunnat (n=61)	64	36	17

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 vuoden 2009 peruspalvelujen arviointiraportissa. Tämän lisäksi Lapin, Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastot ovat selvittäneet omilla alueillaan lastensuojelun käsittelyaikoja vuoden 2010 aikana. Tästä syystä erillisen valtakunnallisen kartoituksen tekemistä heti Valviran tekemän selvityksen jälkeen ei pidetty mielekkäänä. Tässä arviointiraportissa tietolähteenä käytetään käsittelyaikojen osalta Lastensuojelukyselyn aineistoa, joka on kerätty syksyllä 2010.

Keväällä 2010 Valviran kyselyyn vastanneista kunnista vain 27 % ilmoitti tekevänsä kaikki lastensuojelutarpeen selvitykset lain edellyttämässä 3 kk määräajassa. Valtaosalla kuntia määräajat siis ylittyivät. Viidesosa selvityksistä laadittiin 3-6 kuukauden sisällä ja 13 % 6-12 kuukauden kuluessa. Todella pitkiksi prosesseiksi venyneitä eli yli vuoden kestäneitä selvityksiä oli 4 %. Yleisimmin käsittelyaikojen ylitymistä selitettiin resurssipulalla.

Syksyllä 2010 Lastensuojelukyselyssä tähän kysymykseen vastanneista kunnista (n=122) 47 % ilmoitti tekevänsä kaikki lastensuojelutarpeen selvitykset 3 kuukauden määräajan kuluessa. Vastausten erittely kuntatyyppin mukaan toi kuitenkin esille huomattavia eroja kuntien välillä. Kaupunkimaisista kunnista vain 26% pystyi tekemään kaikki selvitykset määräajan ku-

luessa kun taas maaseutumaisista kunnista lähes kaksi kolmasosaa sai selvityksen päätökseen samassa ajassa. Taajaan asutuista kunnista kolmasosa pysyi kaikkien selvitysten osalta lain määrittämässä aikarajassa. Kaupunkimaisissa kunnissa aikarajan ylittäneiden selvitysten osuus oli 23% ja muissa kuntatyypeissä 17% kaikista selvityksistä. Tulokset on esitetty taulukossa 2. Kuntakoon ja asiakasmäärien merkitykseen viittaa sekin, että kuuden suurimman kunnan arvion mukaan vain joka toinen selvitys pystyttiin niissä tekemään kolmen kuukauden sisällä vuonna 2009 (Kuuden suurimman kunnan lastensuojelu 2009, 10).

Kunnat ovat ratkoneet eri tavoin selvityksen organisointiin liittyviä kysymyksiä. Yleisin ratkaisu on malli, jossa jokainen lastensuojelussa työskentelevä sosiaalityöntekijä hoitaa selvityksiä joko aluejaon tai muun asiakasohjauksen perusteella. Osa kunnista ja yhteistoiminta-alueista on kuitenkin keskittänyt selvitysten tekemisen erityiselle työryhmälle tai lastensuojeluyksikölle. Lastensuojelukyselyn perusteella keskitetty malli ei kuitenkaan näytä olevan tehokkaampi määräaikaajan suhteen. Keskitettyä organisointia käyttävistä kunnista (n=17) vain 23 % ilmoitti, että kaikki selvitykset tehdään kolmen kuukauden sisällä. Hajautettua mallia käyttäneistä kunnista (n=78) kaksinkertainen määrä 46 % sai selvitykset tehtyä lain määrittämässä ajassa. Havaintojen tulkinnassa on tärkeä huomata, että kysymykseen vastanneiden kuntien määrä oli varsin alhainen. On myös todennäköistä, että keskitettyä käytetään mallia kunnissa ja alueilla, joissa asiakasmäärät ovat suuria. Selittävänä tekijänä aikarajan ylittäneiden kuntien tilanteeseen saattaa siis olla suurempi asiakaspaine eikä varsinaisesti työskentelyn organisointitapa. Tulokset on esitetty taulukossa 3. Selvitystyön keskittäminen erilliselle yksikölle

Taulukko 8.3. Lastensuojelutarpeen selvityksen toteutuksen organisointi ja aikarajojen toteutuminen

Organisointitapa	Kaikki selvitykset alle 3 kk, % vastanneista kunnista	Osa selvityksistä ylittää 3 kk, % vastanneista kunnista
Keskitetty malli (n=17)	24	76
Hajautettu malli (n=78)	46	54

merkitsee asiakkaiden kannalta sitä, että selvityksen tekijät ja perheen kanssa mahdollisesti työskentelyä jatkavat työntekijät ovat eri henkilöitä. Suhteiden jatkuvuus on lapsen näkökulmasta kuitenkin erittäin merkityksellinen tekijä. Tästä syystä työskentelyprosessin pilkkomista erillisiin osiin tulisi välttää.

Paitsi selvityksen organisointitapa myös sen laajuus voi vaihdella. Lastensuojelulain mukaan selvitys tulee tehdä kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa (27§, 417/2007). Yleensä tämä tarkoittaa useampia tapaamisia lapsen ja vanhempien kanssa yhdessä ja erikseen sekä lapsen kannalta merkityksellisten olosuhteiden selvittämistä. Osa kunnista käyttää kuitenkin pääsääntöisesti suppeampaa selvitysmallia, jossa ratkaisu lapsen asiakkuuden jatkamisesta tehdään huomattavasti nuikemman tietopohjan perusteella. Lastensuojelukyselyssä tällaisia kuntia oli hieman alle neljäsosa (25) kaikista asiaa selvittäneeseen kysymykseen vastanneista kunnista (n=114). Suppeaa mallia käyttäneistä kunnista lähes kaksi kolmasosaa (64 %) ilmoitti pystyvänsä hoitamaan kaikki selvitykset lain määrittämässä ajassa. Laajempaa mallia käyttäneistä kunnista 43 % pysyi kolmen kuukauden aikarajan sisällä kaikkien selvitysten osalta. Havainnot on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 8.4. Lastensuojelutarpeen selvityksen laajuus ja aikarajojen toteutuminen

Selvityksen laajuus	Kaikki selvitykset alle 3 kk, % vastanneista kunnista	Osa selvityksistä ylittää 3 kk, % vastanneista kunnista
Pääsääntöisesti suppea (n=25)	64	36
Tarpeenmukainen (n=89)	43	57

Lastensuojeluilmoitusten käsittelyn ja lastensuojelutarpeen selvitysten käsittelyajat kuvaavat vain yhtä osaa lastensuojelun prosessista. Seurannan rajaaminen vain käsittelyaikoihin saattaa vääristää työskentelyä, mikäli esimerkiksi selvityksen laajuutta aletaan säädellä määräaikaajan perusteella tai resursseja siirretään varsinaisesta avohuollon työskentelystä selvitysten tekemiseen niin että avohuollon tukitoimien järjestäminen vaikeutuu.



Mihin toimenpiteisiin on ilmoitusten perusteella ryhdytty?

Valtakunnallista tilastoa siitä, mitä erilaisista tai eri tahojen tekemistä lastensuojeluilmoituksista on seurannut, ei ole olemassa. Kirjaamiskäytäntöjen ja toimintatapojen kirjavuudesta johtuen näiden tietojen kerääminen on haastavaa. Joitain tietoja on saatavissa kuntaryhmien (Kuusikko) sekä Itä-Suomen Aluehallintoviraston tekemien selvitysten perusteella. Kuuden suurimman kunnan tilastoyhteenvedon mukaan niiden lastensuojelu sai vuonna 2009 lastensuojeluilmoituksen 18 000 lapsesta. Samaan aikaan uusiksi asiakkaiksi tuli 9000 lasta. Lastensuojelutarpeen selvityksiä tehtiin vajaat 7000 eli jostain syystä noin neljäsosalla uusista asiakaslapsista asiakkuus käynnistyi ilman selvityksen tekoa. Selvitysvaiheen jälkeen asiakkuus päättyi 3000 lapsen osalta, joilla ei todettu lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Uusia asiakassuunnitelmia tehtiin yhteensä 6000 eli kolmasosa lastensuojeluilmoitusten määrästä. (Kuuden suurimman kunnan lastensuojelu 2009, 9).

Itä-Suomen aluehallintovirasto teki syksyllä 2010 kyselyn lastensuojeluilmoitusten määristä sekä ilmoitusten ja selvitysten käsittelyajoista. Kyselyyn vastasi 54 kuntaa ja se koski ajanjaksoa 1.1. -30.9.2010. Tällä ajanjaksolla kunnat olivat vastaanottaneet yhteensä vajaa 6000 lastensuojeluilmoitusta ja samalla jaksolla niissä oli tehty hieman yli 3000 lastensuojelutarpeen selvitystä. Lastensuojeluilmoitusten ja lastensuojelutarpeen selvitysten määrien välinen suhde vaihteli aineiston perusteella huomattavan paljon. Viidessätoista kunnassa ilmoituksia ja tehtyjä selvityksiä oli yhtä paljon (1:1) mutta 18 kunnassa suhde oli alle 3:1 eli ilmoituksia oli vähintään kolme kertaa enemmän kuin tehtyjä selvityksiä. Joukossa oli myös muutamia kuntia, joissa ilmoituksia oli viisi kertaa enemmän kuin tehtyjä selvityksiä. Havainnon tulkinta on kerätyn tiedon perusteella vaikeaa. Osa ilmoituksista koskee todennäköisesti lapsia, jotka jo ovat lastensuojelun asiakkaina ja selvitys on tehty jo aikaisemmin. Osa ilmoituksista on luonteeltaan sellaisia, että selvityksen tekeminen ei ole aiheellista. Lisäksi samasta lapsesta saatetaan tehdä useita ilmoituksia. Kyselyssä ei eritel-

ty, kuinka montaa eri lasta ilmoitukset koskivat mutta valtakunnallisen lastensuojelutilaston perusteella tiedetään, että yhdestä lapsesta tehdään keskimäärin 1,3-1,6 ilmoitusta. Selvitys voi puolestaan käynnistyä muutenkin kuin tehdyn lastensuojeluilmoituksen pohjalta. Nämä seikat eivät kuitenkaan selitä kuntien välistä huomattavan suurta vaihtelua, joka ei näytä olevan yhteydessä kunnan kokoon tai ilmoitusten ja selvitysten kokonaismäärään. Huomiota herättävät yhtä lailla ne kunnat, joissa ilmoituksia ja selvityksiä on täsmälleen yhtä paljon kuin nekin, joissa selvityksiä tehdään hyvin vähän suhteessa ilmoitusmääriin. Todennäköisesti taustalla ovat erot ilmoitusten käsittelyssä, selvityksiä koskevissa käytännöissä sekä toimenpiteiden kirjaamisessa ja ilmoittamisessa kyselyyn. Myös valtakunnallisella tasolla on havaittavissa suuria alueellisia eroja tehtyjen lastensuojeluilmoitusten ja uusien asiakkaiden määrän välisessä suhteessa (Heino ja Muuronen 2010).

Ajankohtaisten aineistojen perusteella on siis vaikeaa vastata kysymykseen siitä, mihin toimenpiteisiin lastensuojeluilmoitusten perusteella on ryhdytty. Asian selvittäminen edellyttäisi monipuolisempaa ja tarkempaa tiedonkeruuta kuin mitä lastensuojelussa tällä hetkellä toteutetaan. Koska tietoa tarvitaan lastensuojelun kokonaisuudesta, olisi mielekäästä pikaisesti resursoida ja toteuttaa systemaattinen lastensuojelun toimenpiteiden vaikuttavuutta tarkasteleva erillisselvitysten sarja. Esiselvitys selvitysten pohjaksi on jo tehty (Heino ja Kuure 2009).

Arviointiryhmä

Kehittämispäällikkö Mikko Oranen, THL
Puhelin +358 40 5514 629

Tietolähteet

Lastensuojelulaki 417/2007

Itä-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelun mää-
räaikaselvitys 1.1.-30.9.2010

Lastensuojelukyselyn aineisto, osio 4. Kuntaliiton,
Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveystieteiden ja hy-
vinvoinnin laitoksen kysely lakisääteisten lasten ja
nuorten hyvinvointisuunnitelmien tilasta ja lasten-
suojelusta

Kuuden suurimman kunnan lastensuojelu 2009. Las-
tensuojelun työryhmän raportti 17.6.2010

Lastensuojelu 2009, Tilastoraportti 29/2010, THL.

Heino, Tarja. Ketä ovat lastensuojelun uudet asiak-
kaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastolukujen
taustalla. Stakes. Työpapereita 30/2007

Heino, Tarja & Kuure, Tapio (2009) Syrjäytymisvaa-
rassa olevat lapset ja nuoret – esiselvitys. Prosessi-
näkökulma ehkäisevän lapsi- ja nuorisopolitiikan
sekä lastensuojelun ohjaukseen, tiedonkeruuseen ja
ammattikäytäntöihin. Sektoritutkimuksen neuvotte-
lukunta. Osaaminen, työ ja hyvinvointi 10-2009.

Tarja Heino ja Muuronen Kaisa: Alueelliset erot: mis-
tä ne kertovat ja miten ehkäistään eriarvoistumista?
Esitys Lastensuojelun laatupäivillä 23.9.2010 Kuopi-
ossa. Ladattavissa: www.lastensuojelunlaatupaivat.fi
-> Aineistopankki



9.

LIIKENNEPALVELUT

9. LIIKENNEPALVELUT

9.1. Joukkoliikenteen muutokset PSA:n ja joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen (3.12.2009)

Johtopäätökset

Joukkoliikennelaissa säädettyjen menettelytapojen ei voitu osoittaa olevan syynä siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaisten vuorojen päättymiseen.

Siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaisten 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 ja joukkoliikennettä koskevat tehtävät ovat lisääntyneet, mutta siirtyvien tehtävien mukana ei vastaavasti ole siirretty resursseja niiden hoitamiseksi.

Toimenpide-ehdotukset

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. Kunnille on tarjottava riittävä määrä koulutusta ja tukea VALLU-järjestelmän käytössä.

Kuntien toimintaa tulee tukea järjestämällä niille kuljetuspalvelujen järjestämistä ja suunnittelua varten hankerahoitusta, kuntaviranomaisten koulutusta ja palvelujen järjestämisen edellyttämää asiantuntevaa ohjausta.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Vuorotarjonta	Miten siirtymäajan sopimuksiin tehdyt muutokset vaikuttivat joukkoliikenteen vuorotarjontaan vuoden 2010 aikana? Miten peruspalvelutaso on toteutunut alueittain suhteessa LVM:n vuonna 7/2005 Julkisen liikenteen peruspalvelutaso -raportissa määriteltyyn tasoon?	Päättäneiden vuorojen määrä ja pituus kilometreinä. Korvaavan ostoliikenteen määrä.	Peruspalvelutasoisten yhteyksien turvaaminen

Johdanto

Maamme joukkoliikenteen toimintaympäristössä on suhteellisen lyhyessä ajassa tapahtunut merkittäviä muutoksia. Linja-autoliikenteen harjoittamista koskeva lainsäädäntö sekä seutu-, kaupunki- ja työmatkalippusopimukset on uudistettu. Lisäksi joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset ovat osittain muuttuneet hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen seurauksena. Arviointikohteessa hallinto- ja palvelurakenneuudistuksella tarkoitetaan aluehallinnon uudistamishanketta (ALKU) sekä kunta- ja palvelurakenneuudistusta (PARAS).

Uusi joukkoliikennelaki (869/2009) astui voimaan 3.12.2009. Samalla kumoutui vuodelta 1991 peräisin oleva laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991, jäljempänä henkilöliikennelaki). Joukkoliikennelain myötä toteutettiin vuosia valmisteltu henkilöliikennelainsäädännön kokonaisuudistus, jonka tavoitteena oli erottaa eri liikennemuotojen (joukkoliikenne, taksiliikenne ja sairaankuljetus) järjestäminen omiin säädöksiinsä. Keskeisiä muutoksia vanhaan lainsäädäntöön verrattuna olivat liikenteen järjestämistapojen muuttuminen, uudenlaiset hankintamenettelyt sekä joukkoliikenteen toimivaltai-
sten määrän lisääntyminen. Uuden joukkoliikennelain myötä siirrytään vaiheittain, erillisen siirtymäajan kuluessa, entisestä lupaperusteisesta joukkoliikennejärjestelmästä kohti kilpailutetumpaa järjestelmää.

Lainsäädännön uudistumisen seurauksena myös seutu-, kaupunki- ja työmatkalippusopimukset oli uudistettava, sillä yhteiskunnan tukea ei voitu enää maksaa lipputuotteille samoin perustein kuin aikaisemmin. Asiakkaille muutos ei käytännössä näkynyt. Lippujen hinnanalentamiseen liittyvät korvausmenettelyt sen sijaan muuttuivat: seutu- ja työmatkalippujen hintavelvoitteista liikenteenharjoittajien kanssa sopii pääsääntöisesti ELY-keskus, kun taas kaupunkilippujen hintavelvoitteista liikennöitsijöiden kanssa sopivat joukkoliikennelaissa määritellyt joukkoliikenteen toimivaltaiset kunnalliset viranomaiset (jäljempänä kunnalliset viranomaiset). Paikoitellen myös lipputuotteiden kustannusten jakaminen kuntien, valtion ja liikennöitsijöiden kesken muuttui, mikäli kustannus-
jaon perusteena ollut tukimalli vaihdettiin toiseen.

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. Joukkoliikenteen järjestämistä koskeva kansallinen lainsäädäntö oli uudistettava PSA:n mukaiseksi, koska henkilöliikennelain mukaisten linjaliikennelupa- ja lippukijärjestelmien tulkittiin olevan sellaisenaan PSA:n vastaisia. Ennen joukkoliikennelain mukaisten uusien liikenteen hankintamenettelyjen voimaantuloa menossa on siirtymäaika, jonka tavoitteena oli joukkoliikennejärjestelmän vaiheittainen ja hallittu muutos. Joukkoliikennelain astuessa voimaan linjaliikenneluvat muutettiin liikennöitsijän halutessa siirtymäajan liikennöintisopimuksiksi, joiden tavoitteena oli antaa suojaa linjaliikennelupien mukaiselle liikenteelle. Muu liikenne ei saa aiheuttaa haittaa siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaiselle liikenteelle, sillä siirtymäajan liikennöintisopimukset nauttivat PSA:n mukaista yksinoikeuksien suojaa. Siirtymäajan liikennöintisopimusten voimassaoloajat riippuvat alkuperäisten linjaliikennelupien voimassaoloajoista ja maantieteellisistä rajoista, mutta sopimukset ovat voimassa enintään 2.12.2019 asti.

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. Jonkin verran liikennettä lakkasikin juuri ennen kuin laki astui voimaan, mutta tässä arvioinnissa tarkoituksena oli selvittää, miten joukkoliikenteen määrä muuttui lain voimaantulon jälkeisenä ensimmäisenä vuonna.

Arvioinnin lähteinä on edellä mainittujen säädösten lisäksi käytetty valtioneuvoston asetusta joukkoliikenteen valtionavustuksista (275/2010). Liikenteen määriä koskevat tiedot ovat peräisin Valtakunnallisesta liikennelupajärjestelmästä (VALLU). Kustannuskehitystä arvioitaessa lähteenä ovat olleet Tilastokeskuksen julkaisema linja-autoliikenteen kustannusindeksi sekä valtion talousarvioesitykset.

Lisäksi arvioinnin lähteinä käytettiin liikenne- ja viestintäministeriön päätöksiä ja ohjeita sekä Joukkoliikenteen määrärahan käyttötarve ja kohdentaminen -raporttia (Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 27/2010). Toisessa arviointikysymyksessä keskeisimpänä lähteenä on ollut Julkisen liikenteen peruspalvelutaso -raportti (LVM:n julkaisuja 7/2005).

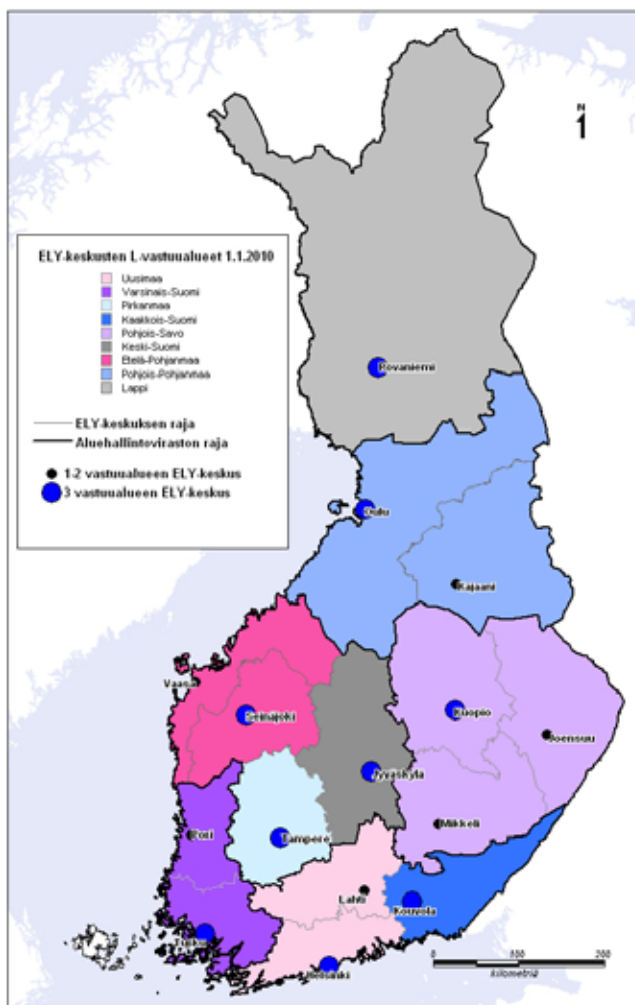
Hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutusten seuranta

Joukkoliikennelaissa on annettu liikennelupiin ja liikennöintisopimukseen liittyvää toimivaltaa ELY-keskuksille ja kunnallisille viranomaisille. ELY-keskusten toimivalta voi ulottua toisen ELY-keskuksen tai kunnallisen viranomaisen alueelle, mutta kunnalliset viranomaiset ovat pääsääntöisesti toimivaltaisia vain oman alueensa sisäisessä liikenteessä. Kunnal-

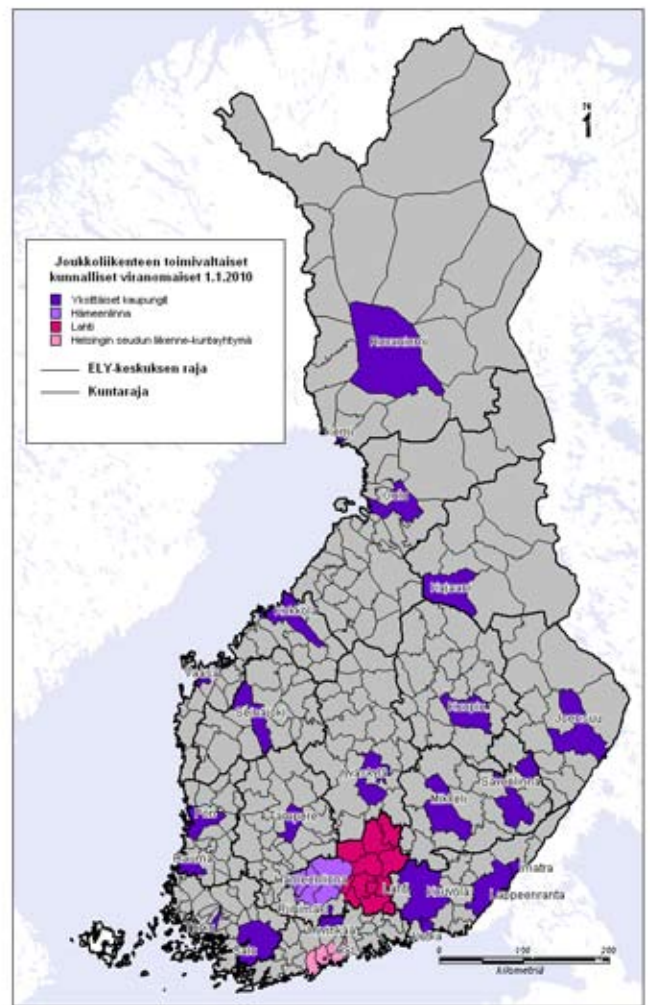
liset viranomaiset voivat olla yksittäisiä kuntia tai kuntayhtymiä, tai ne voivat toimia myös isäntäkuntamallin mukaisesti. Tällöin määritelty isäntäkunta hoitaa joukkoliikenteeseen liittyviä tehtäviä myös muiden lähiseudun kuntien alueella. Kunnallisten viranomaisten toimialueen ulkopuolelle jäävät kunnat (jäljempänä peruskunnat) vastaavat pääsääntöisesti itse sisäisen liikenteensä hankkimisesta, kuten koulukuljetuksista. Lisäksi kaikilla kunnilla on kuntalain nojalla oikeus järjestää kuljetuspalveluja alueensa asukkaille.

Hallinto- ja palvelurakenneuudistus on vaikuttanut toimivaltaisiin viranomaisiin kahdella tavalla: yhtäältä viranomaisten määrä ja toisaalta myös viranomaisten toimialueet ovat muuttuneet. Valtion aluehallinnossa joukkoliikennepalveluihin liittyvät tehtävät siirrettiin vuoden 2010 alussa entisestä viidestä

Kuva 9.1. ELY-keskusten L-vastuualueet 1.1.2010



Kuva 9.2. Joukkoliikenteen toimivaltaiset kunnalliset viranomaiset 1.1.2010



Manner-Suomen lääninhallituksesta ELY-keskuksille. ELY-keskuksissa joukkoliikenneasioita hoidetaan liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueilla (jäljempänä L-vastuualue). Koko maassa ELY-keskuksia on yhteensä 15, mutta L-vastuualue on näistä vain yhdeksässä. Näin ollen viiden L-vastuualueen toimialue ulottuu jonkin toisen ELY-keskuksen alueelle. Lääninhallitukseen verrattuna ELY-keskusten toimialueet ovat osittain pienemmät. Toimialueiden koko muuttui entisten Etelä- ja Länsi-Suomen lääninhallitusten toimialueilla, jotka on nyt jaettu kuuden eri ELY-keskuksen toimialueille. (Kuva 9.1.).

Kuntaliitosten seurauksena joidenkin kunnallisten viranomaisten toimialueet ovat laajentuneet. Kuntien laajentuessa valtion aiemmin hankkimaa liikennettä on muuttunut kunnallisten viranomaisten sisäiseksi liikenteeksi ja siten liikenne on siirtynyt kuntien itsensä hankittavaksi. Valtion hankkimaa liikennettä on siirtynyt kunnallisten viranomaisten vastuulle myös joukkoliikennelain voimaantulon yhteydessä, jolloin kahdelle kunnalle ja yhdelle kuntayhtymälle annettiin toimivalta kuntarajat ylittävään liikenteeseen omalla toimialueellaan. Kunnallisten viranomaisten toimialue vaihtelee yksittäisistä kunnista aina kokonaiseen maakuntaan asti. (Kuva 9.2.).

Liikenteen siirtyminen valtiolta kunnallisille viranomaisille on aiheuttanut ostoliikenteen rahoitusongelmia, koska kunnallisilla viranomaisilla ei välttämättä ole varattuna riittävästi varoja liikenteen ostamiseen. ELY-keskusten ostama liikenne rahoitetaan pääasiassa valtion talousarvion momentilta joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen (poikkeuksena Kainuun hallintokokeilualueen ostoliikenne). Liikenteen siirtyessä ELY-keskuksen vastuulta kunnallisen viranomaisen vastuulle määrärahat eivät siirry, joten kunnalliset viranomaiset joutuvat maksamaan suuren osan ostamansa liikenteen kustannuksista itse. Tietynlaisen liikenteen ostoihin kunnalliset viranomaiset voivat kuitenkin saada ELY-keskuksilta valtionavustusta. Joukkoliikennelain astuttua voimaan säädettiin uusi valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista, jossa otettiin huomioon kunnallisten viranomaisten kasvaneet toimialueet. Asetuksen mukaan myös kunnallisten viranomaisten sisäinen liikenne on

tietyin edellytyksin valtionavustuskelpoista. Osa kunnallisista viranomaisista on myös laajentanut joukkoliikenneorganisaatiotaan tehtävien lisääntyessä.

Lähitulevaisuuden näkymät

Viime vuosien aikana linja-autoliikenteen liikennöintikustannukset ovat kasvaneet. Vuosina 2005-10 Tilastokeskuksen laatima linja-autoliikenteen kustannusindeksi kohosi 18,8 %. Kustannusnousun seurauksena liikennöitsijät ovat lakkauttaneet kannattamattomaksi muuttunutta, aiemmin itsekannattavaa liikennettä. Valtion talousarviossa liikenteen ostoihin osoitetut määrärahat kasvoivat hieman vuosina 2006-09, mutta vuoden 2010 talousarvioesityksessä määrärahoja leikattiin (Taulukko 9.1.). Kustannusten kasvaessa ja määrärahojen pysyessä samalla tasolla tai laskiessa joudutaan liikennettä karsimaan, koska suhteessa entistä pienemmillä määrärahoilla voidaan ostaa entistä vähemmän liikennettä.

Vuodesta 2010 alkaen valtion talousarvion eri momenteilla olleita joukkoliikennemäärärahoja on yhdistetty samalle momentille. Talousarvion momenttien yhdistämisen seurauksena ELY-keskukset voivat kohdentaa rahoituksen tärkeimmiksi näkemiinsä kohteisiin ja siten tavoitella parasta mahdollista vaikutavuutta. Kukin ELY-keskus määrittelee itse, kuinka paljon rahoitusta kohdistetaan markkinaehtoista liikennettä täydentävän liikenteen ostamiseen, kuntien liikenneostojen tukemiseen, lippujen asiakashintojen subventoimiseen tai eri kehityshankkeiden rahoittamiseen. Tällä voi olla vaikutusta ostettavan liikenteen määrään, sillä ELY-keskusten on jatkossa tarkoin harkittava, missä suhteessa rahoitusta osoitetaan esimerkiksi hintavelvoitteiden tukemiseen ja liikenteen ostoihin.

Liikennettä siirtyy edelleen valtiolta kunnallisten viranomaisten toimivaltaan. Tulevien kuntaliitosten seurauksena ja isäntäkuntamallin käyttöönoton myötä joidenkin olemassa olevien viranomaisten toimialue laajenee tai on jo laajentunut huomattavasti. Liikenteen siirtyminen valtiolta kunnallisille viranomaisille uhkaa pirstoa joukkoliikenneverkon pieniin kokonaisuuksiin. Kun useita viranomaisia järjestää liikennettä

	2006 toteutuma	2007 toteutuma	2008 toteutuma	2009 toteutuma	2010 talousarvio
Alueellisen liikenteen palvelujen osto ja paikallisen liikenteen valtionavustus	26 286 000 €	26 461 000 €	27 493 000 €	28 377 000 €	-
Kaupunki- ja seutulippualueiden valtionavustus	11 031 000 €	11 188 000 €	12 173 000 €	12 777 000 €	-
Matkojen yhdistely	324 000 €	607 000 €	410 000 €	122 000 €	-
Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot, hintavelvoitteet ja kehittäminen	-	-	-	-	40 625 000 €
Yhteensä	37 641 000 €	38 256 000 €	40 076 000 €	41 276 000 €	40 625 000 €

Taulukko 9.1. ELY-keskusten ja lääninhallitusten ostoliikennemäärärahojen kehitys 2006-2010

samoilla alueilla, voi kokonaisuuksien hahmottaminen vaikeutua ja vaarana on tärkeiden yhteyksien katkeaminen tai päällekkäisen liikenteen hankinta. Toisaalta seudun yhteinen joukkoliikenneviranomainen voi tukea seudullisen yhdyskuntasuunnittelun ratkaisuja. Viranomaisten yhteistyön merkitys korostuu tulevaisuudessa. Kunnallisten viranomaisten riittävästä resursseista ja joukkoliikenneasiantuntemuksesta on huolehdittava, jottei liikenne kärsisi viranomaisen vaihtumisesta.

Yhtenäisen joukkoliikenneverkon hahmottamista helpottaa, jos kaikkien toimivaltaisten viranomaisten liikenteen tallennetaan samaan järjestelmään. ELY-keskusten käyttämään VALLU-järjestelmään on tarkoitus antaa käyttöoikeudet myös kunnallisille viranomaisille. Tällä hetkellä kunnallisten viranomaisten siirtymäajan sopimusten mukainen liikenne on tallennettu järjestelmään, mutta järjestelmästä puuttuu kunnallisten viranomaisten ostama liikenne. Järjestelmä on myös pidettävä ajan tasalla, joten liikenteeseen tehtyjen muutosten tallentaminen järjestelmään on tärkeää, tämän vuoksi kunnallisia viranomaisia tulee

kouluttaa järjestelmän hallintaan ja tietojen ylläpitoon. Ajantasaisen tiedon avulla viranomaisten välistä yhteistyötä voidaan tehostaa ja samalla voidaan tuottaa yleisesti saatavilla olevaa, kattavaa matkustajainformaatiota.

Joukkoliikennelakiin liittyvän siirtymäajan päättyessä toimivaltaisten viranomaisten on järjestettävä alueensa liikenne joukkoliikennelain 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. Palvelutasovoitteiden ja vähenevän joukkoliikenteen rahoituksen yhteensovittaminen eri alueilla on haastavaa jatkossa.



Miten siirtymäajan sopimuksiin tehdyt muutokset vaikuttivat joukkoliikenteen vuorotarjontaan vuoden 2010 aikana?

Vuoroja päättyi runsaasti, mutta ELY-keskukset eivät juuri voineet ostaa korvaavaa liikennettä.

Vaikka siirtymäajan liikennöintisopimusten tavoitteena oli säilyttää olemassa oleva joukkoliikenneverkko ja suojata nykyisen liikenteen kannattavuutta, tarkoituksena oli että liikenteeseen voitaisiin myös tehdä muutoksia. Vuorojen tai kokonaisten sopimusten lakkauttaminen tehtiin mahdolliseksi perustellusta syystä. Sopimuksiin onkin tehty runsaasti muutoksia vuoden 2010 aikana. Siirtymäajan liikennöintisopimukseen ei voida lisätä vuoroja, mutta niiden mukaista liikennettä voidaan täydentää yksinoikeussopimuksilla (jäljempänä yksinoikeussopimus). Yksinoikeussopimuksia voidaan solmia siirtymäkauden aikana, ja ne tulee kytkeä johonkin olemassa olevaan siirtymäajan liikennöintisopimukseen. Yksinoikeussopimus on voimassa enintään vastaavan siirtymäajan liikennöintisopimuksen mukaisen ajan. Viranomaiset eivät maksa kummankaan sopimustyyppin mukaisesta liikenteestä liikennöitsijälle liikennöintikorvauksia, mutta liikenteessä voidaan käyttää yhteiskunnan tukemia lipputuotteita jos hintavelvoite on asetettu. Lisäksi liikennöitsijöiden on mahdollista hakea uudelle

liikenteelle reittiliikennelupia. Toisin kuin siirtymäajan liikennöintisopimusten ja yksinoikeussopimusten mukaisessa liikenteessä, ei reittiliikennelupien mukaisessa liikenteessä kuitenkaan hyväksyttyä maksuvälineenä yhteiskunnan tukemia lipputuotteita.

Käytettävissä ollut arviointiaineisto rajoitti siirtymäajan liikennöintisopimuksiin tehtyjen muutosten arviointia. Arviointi rajattiin koskemaan vain ELY-keskusten toimivallassa olevaa liikennettä, koska kunnallisten viranomaisten liikennöintisopimuksiin tehdyistä muutoksista ei saatu tietoa. Tämä vaikutti arvioinnin tuloksiin, koska tietoja hyvinkin laajojen alueiden liikenteen muutoksista ei ollut saatavilla. Alun perin arviointiasetelmassa mukana olleet lakanneiden vuorojen matkustajamäärätiedot jouduttiin jättämään arvioinnista pois, koska tietoja ei kaikilta osin ollut käytettävissä.

Keskeisenä arviointiaineistona oli listaus 1.1.–31.12.2010 päättyneistä ELY-keskusten toimivallassa

Taulukko 9.2. Vuoden 2010 aikana päättyneet ELY-keskusten siirtymäajan sopimusten vuorot

Toiminta-alue			Vuoden 2010 aikana päättyneiden ELY-keskuksen vuorojen määrä				Vuoden 2010 aikana päättyneiden ELY-keskuksen vuorojen pituus (km/vuosi)			
AVI-alue	ELY-keskus	Vuoroja voimassa 31.12.2010	Sellaisenaan päättyneet	ELY-keskuksen korvaamat		Yht.	Sellaisenaan päättyneet	ELY-keskuksen korvaamat		Yht.
				Osto-liikenne-sopimus	Yksinoikeus-sopimus			Osto-liikenne-sopimus	Yksinoikeus-sopimus	
Etelä-Suomi	Uusimaa	2 836	101	7	0	108	459 197	36 869	0	496 066
Etelä-Suomi	Kaakkois-Suomi	396	15	8	3	26	329 029	60 348	20 404	409 781
Lounais-Suomi	Varsinais-Suomi	2 979	65	0	4	69	537 863	0	17 667	555 530
Länsi- ja Sisä-Suomi	Pirkanmaa	2 326	136	0	0	136	272 164	0	0	272 164
Länsi- ja Sisä-Suomi	Keski-Suomi	816	4	0	0	4	17 108	0	0	17 108
Länsi- ja Sisä-Suomi	Etelä-Pohjanmaa	647	4	0	0	4	35 420	0	0	35 420
Itä-Suomi	Pohjois-Savo	1 219	50	0	2	52	560 964	0	18 894	579 858
Pohjois-Suomi	Pohjois-Pohjanmaa	1 947	24	64	0	88	116 350	438 299	0	554 649
Lappi	Lappi	441	2	1	0	3	10 904	37 250	0	48 154
Koko maa		13 607	401	80	9	490	2 338 999	572 766	56 965	2 968 730

olevista vuoroista. Arviointiaineistoon oli listattu vain sellaisenaan päättyneet vuorot, joten mahdollisten reitti- tai ajopäivämuutosten perusteella tapahtuneita vuoron osien lakkauttamisia ei arvioinnissa huomioitu. Liikenteen määrää arvioitiin vuoroina sillä tarkkuudella, kun ne oli ELY-keskuksen vahvistamiin aikatauluihin merkitty. Yksittäinen vuoro voidaan ajaa monina eri päivinä ja ajokausina, joten vuorojen määrä on eri asia kuin lähtöjen määrä tietyssä ajanjaksona. Koska vuorojen ajopäivien ja ajokausien laajuus vaihtelee, ei vertailu aikaisempiin vuosiin ollut tarkoituksenmukaista. Vuorojen pituus kertoo tilanteen kehittymisestä enemmän, mutta tätä tietoa ei ollut saatavilla.

Päättyneet vuorot jaettiin edelleen sen mukaan, oliko ELY-keskus korvannut liikenteen sellaisenaan vai oliko ELY-keskus jättänyt liikenteen korvaamatta. Liikennettä voitiin korvata joko hankkimalla tilalle korvaavaa ostoliikennettä tai sitten päättyneen liikenne korvattiin yksinoikeussopimuksella, jolloin ELY-keskus ei maksa liikenteestä liikennöintikorvausta, mutta voi korvata hintavelvoitteita. Päättyneiden vuorojen joukosta poimittiin erikseen ne vuorot, jotka korvattiin ostoliikenne- tai yksinoikeussopimuksella. (Taulukko 9.2.).

ELY-keskuksen siirtymäajan liikennöintisopimuksista päättyneet pitkät vuorot voitiin korvata siirtymäajan liikennöintisopimuksissa myös aiempaa lyhyempinä vuoroina. Osan vuoroista ovat kunnat voineet korvata ja hankkia kokonaan tai osittain. Päättyneeksi merkitty vuoro on myös voinut siirtyä isäntäkuntamallin käyttöönoton seurauksena kunnallisen viranomaisen toimivaltaan. Näin ollen osa ELY-keskusten korvaamatta jättämistä vuoroista jatkuu jossakin muodossa. Arvioinnissa käytettiin tämän vuoksi käsitettä päättyneet vuorot, koska vuoron päättyminen ei välttämättä tarkoittanut sitä, että vuoro olisi kokonaan lakkautettu tai että liikenteen palvelutaso olisi heikentynyt. Osa päättyneistä vuoroista on kuitenkin lakannut kokonaan ilman että tilalle olisi syntynyt minkäänlaista korvaavaa liikennettä.

Vuorojen määrällä mitattuna liikennettä päättyi eniten Pirkanmaan ja Uudenmaan ELY-keskusten alueilla. Vuorojen määrä ei kuitenkaan kerro tarkasti lii-

kenteen määrästä, sillä vuorojen laajuus voi vaihdella paljonkin. Pirkanmaan ja Uudenmaan ELY-keskusten vuoroja verrattaessa havaittiin, että Pirkanmaan ELY-keskuksen alueella päättyneet vuorot olivat selvästi Uudenmaan ELY-keskuksen alueella päättyneitä vuoroja lyhyempiä. Pirkanmaan ELY-keskuksen alueella päättyneiden vuorojen suuri määrä johtui lähinnä Tampereen seutuliikenteen uudelleenjärjestelystä. Vaikka vuoroja päättyi paljon, ne olivat lyhyitä.

Vuorojen vuosittaisella pituudella mitattuna liikennettä päättyi eniten Pohjois-Savon, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten alueilla. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella vuorojen päättymiseen vaikutti seutulipun kustannusperusteiden yhtenäistäminen, mikä aiheutti runsaasti vuorojen lakkauttamisia Oulun seudulla. Pohjois-Savon ELY-keskuksen alueella vuoroja päättyi lukumääräisesti melko vähän, mutta sitä vastoin lakanneiden kilometrien määrä oli suuri alueen pitkien etäisyyksien takia. Myös Varsinais-Suomen ELY-keskuksen alueella päättyneet vuorot olivat suhteellisen pitkiä. Keskimäärin suhteessa pisimmät päättyneet vuorot olivat Kaakkois-Suomen ja Lapin ELY-keskusten alueilla, joskin päättyneiden vuorojen määrä oli edellä mainittuja alueita pienempi. Näiden lisäksi vähän vuoroja päättyi myös Keski-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskusten alueilla.

Koska uutta, siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaisen liikenteen kanssa kilpailevaa liikennetarjontaa ei juuri syntynyt muutamaa reittiliikennelupaa koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta, ei vuorojen päättyminen johtunut joukkoliikennelain voimaan astumisesta ja linjaliikennelupien muuttamisesta siirtymäajan liikennöintisopimuksiksi. Vuorojen päättyminen johtui joko siirtymäajan liikennöintisopimuksen voimassaoloajan päättymisestä tai liikenteen lakkauttamisesta perustellusta syystä. Siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaan liikenteenharjoittaja voi esittää vuorojen lakkauttamisia tarjonnan sopeuttamiseksi kysyntää ja tuloja vastaavaksi, ja lähtökohteisesti viranomainen hyväksyy perustellut vuorojen vähennyksesitykset. Lisäksi tulee muistaa, että liikenteen lakkauttaminen oli hyvin tavallista jo kumotun henkilöliikennelain aikaan, jolloin joukkoliikennetar-

jonnann määrä kilometreissä tarkasteltuna saattoi vaihdella kausittain työllisyystilanteen ja joukkoliikenteen kehittämistoimien perusteella.

Käytettävissä olleen arviointiaineiston perusteella ei voitu tarkastella, oliko päättäneiden vuorojen määrä muuttunut vuonna 2010 olennaisesti aikaisempiin vuosiin nähden. Tarkastelu olisi edellyttänyt vertailua aikaisempina vuosina päättäneiden vuorojen määrään, mutta tätä tietoa ei ollut saatavilla. Päättäneiden vuorojen määrä (noin 3 % kaikista vuoroista) ja vuosivaihtelut ajosuoritteiden määrissä kuitenkin viittasivat siihen, ettei totutusta poikkeavia muutoksia ollut tapahtunut kaikilla alueilla vuoden 2010 aikana.

Alle puolet ELY-keskuksista osti päättäneiden vuorojen tilalle korvaavaa liikennettä. Vain Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset pystyivät korvaamaan merkittävän osan päättäneistä vuoroista. Jonkin verran korvaavaa liikennettä ostivat myös Uudenmaan sekä Kaakkois-Suomen ELY-keskukset. Toisaalta korvaavan ostoliikenteen vähäiseen määrään vaikutti myös seutu- ja kaupunkilipputuen suurempi merkitys joukkoliikenteen palvelutasotavoitteiden täyttämiseksi, kuten Varsinais-Suomen ELY-keskuksen alueella. ELY-keskusten mukaan ostotarpeita oli selvästi käytettävissä olevia määrärahoja enemmän, mutta edes kaikkea välttämätöntä peruspalvelutason mukaista liikennettä ei voitu ostaa. Käyttöön osoitettu rahoitus ei lisääntynyt kustannusten nousun mukaisesti, joten korvaavan liikenteen ostoja oli priorisoi-

tava. 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.

Jonkin verran korvaavaa liikennettä syntyi myös ilman ELY-keskuksille aiheutuneita kustannuksia yksinoikeussopimusten solmimisen myötä. Yksinoikeussopimuksia solmivat Kaakkois-Suomen, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Savon ELY-keskukset. Korvaaville vuoroille oli kysyntää, joten ELY-keskuksen ostoliikenteen sijasta korvaava liikenne syntyi liikennöitsijän omasta aloitteesta ja kuljetustarpeita yhdistämällä. Paikoitellen liikennöitsijät tarkkailivat liikennöintitarvetta oma-aloitteisesti, sillä joissakin yksinoikeussopimuksilla korvatuissa vuorossa liikennöitsijä vaihtui. Tämä osoitti sen, että liikenteeseen voitiin tehdä myös liikennöitsijöiden aloitteesta muutoksia joustavasti. Yksinoikeussopimuksilla korvattiin kuitenkin selvästi vähemmän päättäneitä vuoroja kuin ostoliikennesopimuksilla, joten päättynyttä liikennettä korvaavan itsekannattavan liikenteen syntyminen laajasti ei ole todennäköistä. Korvaavaa liikennettä saattoi syntyä myös uusien reittiliikennelupien myötä. Reittiliikennelupien mukainen liikenne on tosin suunnattu hieman eri käyttäjäryhmille, sillä yhteiskunnan tukea saavat lipputuotteet eivät reittiliikennelupien mukaisessa liikenteessä kelpaa.



Miten peruspalvelutaso on toteutunut alueittain suhteessa Julkisen liikenteen peruspalvelutaso -raportissa (LVM:n julkaisuja 7/2005) määritellyn tasoon?

Peruspalvelutasotavoitteita ei saavuteta 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 määriteltujen yhteiskunnan vastuulla olevien henkilökuljetusten, kuten VPL- ja SHL-kyytien hoitamisesta. Peruspalveluta-

son 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 keskustaupunkiin 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.

Raportissa esitettiin useita peruspalvelutason turvaavia toimenpiteitä. Kattava alueellinen liikenneverkko säilytetään siten, että verkko mahdollistaa kuntien väliset opiskelu- ja työmatkayhteydet, pitkämatkaiset asiointiyhteydet sekä toimii runkona pitkämatkaisissa Kelan kuljetuksissa. Kuntien sisäinen liikenne täydentää alueellista liikenneverkkoa asiointi-, liityntä- ja koululaisyhteyksillä. Kuntakeskuksista on oltava riittävät liityntäyhteydet valtakunnalliseen kaukoliikenteen verkkoon, jolloin luodaan sujuvia julkisen liikenteen matkaketjuja. Joukkoliikennepalveluja koskevaa tiedottamista lisätään, ettei yksikään matka jää tekemättä tiedon puutteen vuoksi. Suunnitteluyhteistyötä viranomaisten, liikenteenharjoittajien ja asukkaiden välillä kehitetään. Lisäksi liikennepalveluihin osoitettu rahoitus käytetään mahdollisimman tehokkaasti.

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, joskin ELY-keskukset voivat ostaa myös pinta-alaltaan suurten kuntien sisäistä peruspalveluta-

soista liikennettä.

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 lakkauttavaksi. Lakkautukset koskevat pääasiassa vähäisen liikennetarjonnan alueita. Joukkoliikennemäärärahojen vähenemisen sekä joukkoliikenteen kustannusnousun seurauksena ostettavan liikenteen määrä vähenee. Tämä aiheuttaa ongelmia myös peruskunnille, koska ELY-keskukset siirtävät peruskuntien ostettavaksi niiden sisäisiä vuoroja, kuten koululaiskuljetuksia. Viime aikoina ELY-keskukset ovat joutuneet lakkauttamaan runsaasti peruspalvelutasoisia yhteyksiä. Ellei peruspalvelutason kannalta kriittisiä vuoroja voida ostaa, joukkoliikenteen peruspalvelutaso heikkenee sekä matkaketjut keskustaupunkien ja kuntien välillä katkeavat. Peruspalvelutason turvaaminen edellyttää ostoliikenteeseen käytettävissä olevien määrärahojen lisäämistä.

Arviointiryhmä

Liikennesuunnittelija, HM Samuli Kallio,
puhelin +358 40 525 9091,
samuli.kallio@ely-keskus.fi

Valmiustarkastaja, DI Heikki Hirttiö,
puhelin +358 40 488 0561,
heikki.hirttio@ely-keskus.fi

Joukkoliikenneasiantuntija, ins. Liisa Joenperä,
puhelin +358 40 488 0622,
liisa.joenpera@ely-keskus.fi

Joukkoliikenneasiantuntija, KTM Soile Koskela,
puhelin +358 40 749 5899,
soile.koskela@ely-keskus.fi

Erikoissuunnittelija, FM Laura Langer,
puhelin +358 40 572 5191,
laura.langer@ely-keskus.fi

Lupapäällikkö, TTM Jari Lehtonen,
puhelin +358 40 563 3820,
jari.lehtonen@ely-keskus.fi

Erikoissuunnittelija, FM Soile Purola,
puhelin +358 40 516 2314,
soile.purola@ely-keskus.fi

Joukkoliikennevastaava, HM Tuomas Talka,
puhelin +358 40 591 2433,
tuomas.talka@ely-keskus.fi

Tietolähteet

Joukkoliikennelaki (869/2009)

Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991, kumottu)

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)

Joukkoliikenteen määrärahan käyttötarve ja kohdentaminen,
Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 27/2010

Julkisen liikenteen peruspalvelutaso, LVM:n julkaisu 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



10.

KULUTTAJAN ASEMA

10. KULUTTAJAN ASEMA

10.1. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuus

Johtopäätökset

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen saavutettavuus oli muualla maassa lähes valtion talousarviossa asetetun tavoitteen mukaista, paitsi Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella, jossa joka toisessa yksikössä 60 päivän tavoitteellinen jonotusaika ylittyi. Sen sijaan neuvontayksiköiden ajanvarusjärjestelmät olivat kaikissa yksiköissä tavoitteen mukaiset. Neuvonta-alueen väestöpohja yhtä henkilötyövuotta kohden sen sijaan vaihteli suuresti, aina 13 700 asukkaasta 64 300 asukkaaseen. Jatkossa on syytä selvittää, mikä yhteys väestöpohjalla, henkilöstömäärällä, palvelun kysynnällä ja tarjonnalla on keskenään.

Neuvonta-alueet ovat erilaisia väestöpohjansa, pinta-alansa, asiakasmääränsä, neuvontayksiköiden koon ja henkilöstörakenteen sekä toimintatapojensa suhteen. Näillä tekijöillä on vaikutuksensa palvelun tasoon. Asiakkaiden palvelujen saatavuuden yhdenmukaisuuden ja oikeusturvan takaamiseksi väestömäärältään suurilla alueilla tulee pyrkiä maakuntatasoihin neuvonta-alueisiin.

Valtion rahoituksen niukkuus ja epävakaisuus on edelleen suuri ongelma useimmilla alueilla. Rahoitusongelmat kärjistyvät vapaaehtoisen kuntarahoituksen vähetessä ja heijastuvat työsuhteiden keston, osaavien työntekijöiden rekrytointimahdollisuuksiin, palvelun tarjontaan ja toiminnan kehittämiseen. Neuvontapalvelujen tarvetta täsmällisemmin kuvaavia indikaattoreita tulee selvittää.

Toimenpide-ehdotukset

Aluehallintovirastojen on tiivistettävä toimintaansa palvelun tuottajien kanssa erityisesti niillä alueilla, joissa tilanne palvelujen saatavuuden suhteen on vaikea tai vaikeutumassa. Neuvotteluissa on sovittava toimenpiteistä ja aikataulusta tilanteen normalisoimiseksi. Järjestelyjen ja toimintatapojen parantamiseksi voidaan hyödyntää esimerkkejä hyvistä käytänteistä maan muilla alueilla.

Koko talous- ja velkaneuvontajärjestelmän uudelleen organisoimisesta odotetaan lähikuukausina tarkempia valtakunnallisia linjauksia tulevassa hallitusohjelmassa. Tietynlaista kevyttä laajemman aluekehittämisverkoston tiivistämistä on kuitenkin harkittava jo kuluvan vuoden aikana, erityisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella, jossa joidenkin neuvontayksiköiden palvelutilanteet ovat vaikeutuneet. Muilla alueilla maassa jonotustilanteet näyttäisivät olevan hallinnassa ja erityistoi-menpiteitä niiden suhteen ei tarvita.

Aluehallintovirastojen olisi hyvä laatia yhdessä Kuluttajaviraston kanssa talous- ja velkaneuvontaa koskeva toimintastrategia lähivuosille. Neuvonnan organisointia koskevista tarkennuksista sopiminen, toimintatapojen kehittämishankkeiden tulosten laajempi hyödyntäminen ja aluehallinnon sopimusvalvonnan pelisääntöjen määrittäminen jättevöittävät ja yhtenäistävät palvelujen järjestämistä ja saatavuutta. Kuntienkin edun kannalta on tarkoituksenmukaista yhdessä valtion edustajien kanssa miettiä miten talous- ja velkaneuvonta helpottaisi parhaiten velallisten asemaa, tukisi velallisten elämänhallinnan parantamista ja ehkäisisi syrjäytymistä.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Uusien asiakkaiden kohtuullinen jonotusaika	Uusien asiakkaiden jonotusaika?	Jonotusajat ja niiden yksiköiden määrä, joilla jonotusaika ylittää 60 vrk (toiminnallinen tuloksellisuus valtion talousarviossa)	
Riittävä tavoitettavuus	Neuvonta-yksiköiden ajanvarausajat?	Kuinka monta tuntia viikossa varattu ajanvaraukseen (väh 2 h)	
Asukaspoija / /neuvoja	Neuvonta-alueen asukkaat / neuvoja henkilötyövuodet	Asukkaita 40.000 /neuvoja tai vähemmän (valtiovarainvaliokunta (VaVM 37/2001 vp))	
Neuvontayksiköiden toimipisteiden sijoittuminen neuvonta-alueella kohtuullinen	Neuvonta-yksiköiden toimipisteiden sijoittuminen neuvonta-alueella?	Kohtuullinen matka neuvojan tapaamiseen. Kartta	

Johdanto

Lainsäädäntö, toiminnalliset tavoitesuositukset, valtion korvauksen taso ja kuntien vapaaehtoinen rahoitusosuus vaikuttavat talous- ja velkaneuvonnan toteuttamiseen. Valtionkorvausta jakaessaan aluehallintovirastot voivat käyttää harkintavaltaa osaan valtionkorvauksesta. Vuotta 2010 koskevan peruspalvelujen arvioinnin vuositteemaksi on valittu hallinto- ja palvelurakenneuudistusten vaikutusten seuranta. Vuoden 2010 talous- ja velkaneuvonnan arviointi painottuu palvelujen saatavuuteen, mutta arvioinnissa sivutaan myös palvelutuotannon organisointia ja rahoitusta. Arvioinnissa on hyödynnetty Kuluttajaviraston tietokantoja toiminnan suoriteseurannasta ja varojen käytöstä. Lisäksi on käytetty julkisia väestötietokantoja. Syventävät osiot on saatu talous- ja velkaneuvojille tehdystä kyselytutkimuksesta.

Hallinto- ja palvelurakenneuudistusten vaikutusten seuranta

Kuntakentässä tapahtuvat muutokset, kuntien hallinnolliset yhdistymiset tai palvelutuotannon tehostamiset eivät toistaiseksi ole vaikuttaneet kansalaisten talous- ja velkaneuvontapalvelujen saatavuuteen. Talous- ja velkaneuvonnan ohjaus- ja johtamisjärjestelmään kaavaillut muutokset ovat herättäneet kaikkien asianosaisten tahojen mielenkiintoa. Talous- ja ve-

lkaneuvontajärjestelmää on arvioitu selvitysmiehen toimesta (Rissanen 2009). Velkajärjestelylain uudistamista pohtii parhaillaan työryhmä, jonka määräaika päättyy 31.3.2011. Kevään 2011 eduskuntavaalien jälkeen muodostettavan hallituksen hallitusohjelman odotetaan määrittävän talous- ja velkaneuvonnan suuntaa.

Lähitulevaisuuden näkymät

Talous- ja velkaneuvontatoiminnan odotettiin koko 1990-luvun vähitellen käyvän tarpeettomaksi, kun lama-ajan asunto- ja takuuvellalliset saadaan velkajärjestelyn piiriin. Kulunut vuosikymmen on osoittanut, että neuvonnan tarve ei ole loppunut. Yhteiskunta on muuttunut. Luototuksen määrät ja luottotarjonnan keinot ovat monipuolistuneet. Tämän myötä kuluttajien mahdollisuudet ja riskit luotto- ja kulutusyhteiskunnassa ovat kasvaneet. Työmarkkinoiden epävakaisuus, syrjäytyminen ja markkinoinnin tehokkuus vaikuttavat taloudellisesti riskialttiimmassa asemassa olevien kotitalouksien ja kansalaisten vaikeuksien lisääntymiseen. Talouden hallintaan vaikuttavat paitsi toimeentulon jatkuvuus, myös koko elämän hallinnan onnistuminen. Poikkeukselliset tai pitkäaikaiset muutokset vaikuttavat yksilön talouteen, sosiaaliseen elämään ja henkiseen tasapainoon. Monissa talouden hallinnan kuntoutusvaiheissa vahvistetaan paitsi taloudenpidon hallintakykyä, myös yksilön elämän ha-

llintaa yleensä. Tämä tapahtuu yhteistyössä muiden alojen asiantuntijoiden kanssa.

Yksityishenkilöiden velkaongelmien korjaamiseen on tarvittu ja tarvitaan erityyppisiä keinoja. Usein jo pelkästään neuvonta, ohjaus ja velkatilanteen selvittely voivat riittää siihen, että velallinen kykenee selvittämään taloudellista tilannettaan. (Niemi 2010). Talous- ja velkaneuvonnan asiakkailla velan määrä on vähentynyt ja velkasuhteet lisääntyneet aikaisemmas-

ta. Yksityishenkilön velkajärjestely soveltuukin velkaongelmien ratkaisukeinoksi vain puolelle kaikista asiakkaista talous- ja velkaneuvojen mukaan. Velkajärjestelyä hakevista asiakkaista yli puolella pääosa veloista koostui kulutusluotoista, vipeistä ja maksamattomista laskuista. Joka kuudennella asiakkaalla velat olivat peräisin päätyneestä yritystoiminnasta. (Valkaman 2011). Asiakaskunnassa ja heidän tilanteissaan jatkuvasti tapahtuvat muutokset vaativat tiivistä työskentelyä eri yhteistyötahojen kanssa.



Onko uusien asiakkaiden jonotusaika tavoitteen mukainen?

Talous- ja velkaneuvonnan jonotusajat ylittivät 60 päivän tavoitteen 12 yksikössä 57 yksiköstä.

*Taulukko 10.1.
Asiakkaiden jonotusajat
talous- ja velkaneuvon-
taan alueittain vuosina
2009 ja 2010, pv*

Aluehallintoalue	Keski- määräinen jonotusaika 31.12.2009, pv	Keski- määräinen jonotusaika 31.12.2010, pv
Etelä-Suomi	62	66
Lounais-Suomi	35	29
Länsi- ja Sisä-Suomi	34	39
Itä-Suomi	26	27
Pohjois-Suomi	35	40
Lappi	53	37
Ahvenanmaa	25	21
Koko maa	46	46

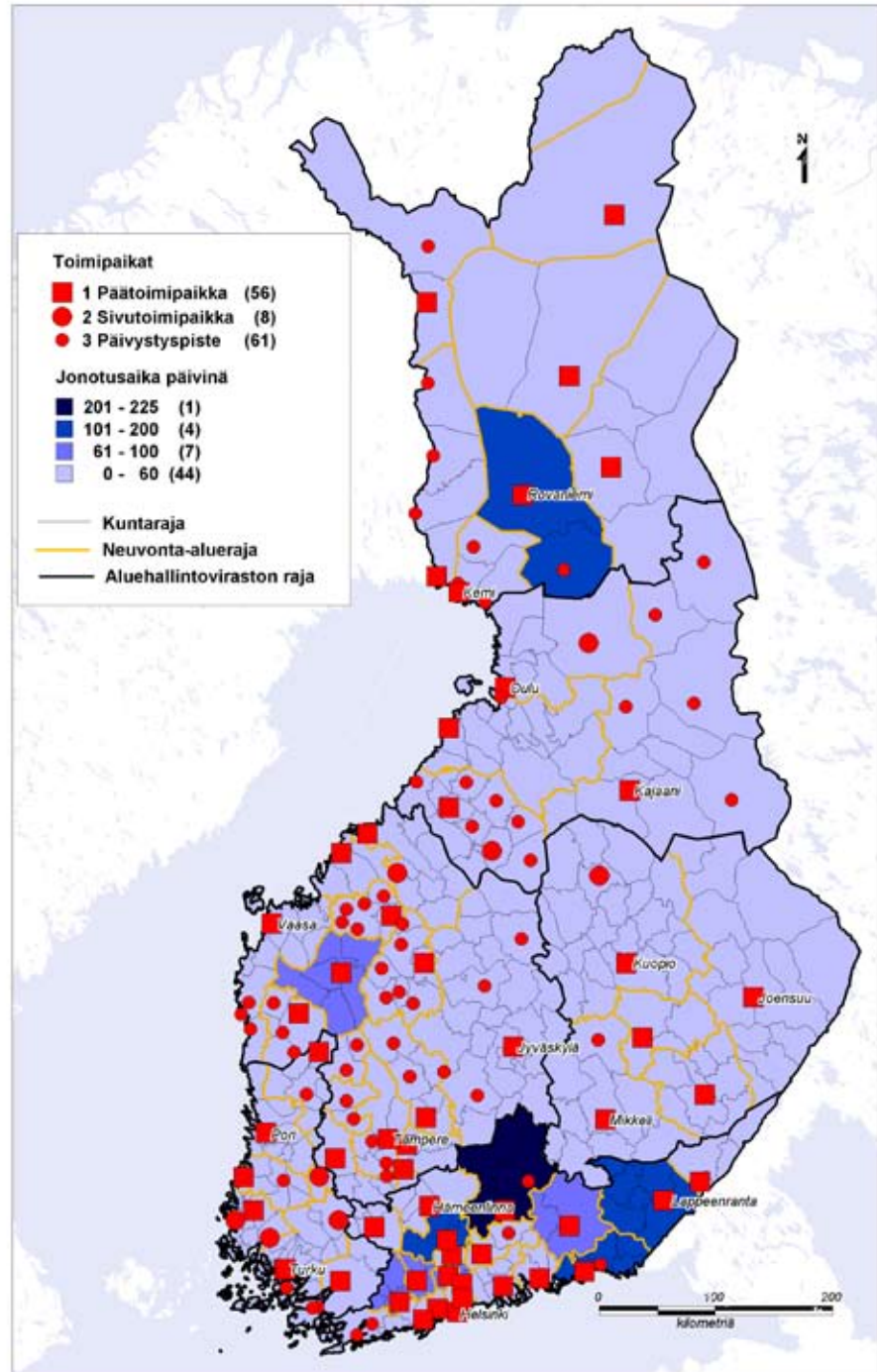
Vuoden 2010 lopussa olivat keskimääräiset jonotusajat tavoitteen mukaiset 79 prosentissa neuvontayksiköistä. Jonotuksen tavoiteaika korkeintaan 60 päivää, ylittyi kymmenessä Etelä-Suomen alueen, yhdessä Länsi- ja Sisä-Suomen sekä yhdessä Lapin alueen yksiköistä.

Jonotilanne talous- ja velkaneuvontayksiköissä oli valtion talousarviossa määritellyn toiminnallisen tulostavoitteen mukainen suurimmassa osassa maata (Ks. kartta 10.1.). Sen sijaan erityisesti Etelä-Suomessa päästiin tavoitteen mukaiseen jonotusaikaan vain joka toisessa yksikössä. Yhdessä yksikössä uuden asiakkaan jonotusaika ensikäynnille oli jopa 225 päivää,

noin 8 kuukautta. Muiden aluehallintovirastojen alueilla jonotustilanne oli tavoitteen mukainen, paitsi parissa yksikössä, Rovaniemellä ja Seinäjoella. Jonotustilanne on epävakaa eteläisessä osassa maata, vaikka sopimuskunnat ovat tehneet voitavansa rahoittamalla toimintaa myös kuntatalouden kautta.

Erityistä osaamista vaativan toimintansa vuoksi yksiköt, jopa kolmen neuvojan yksiköt, ovat haa-voittuvia, jos vaihtuvuutta henkilökunnassa tapahtuu samanaikaisesti kovin paljon. Vielä pienemmissä yksiköissä luovutaankin jo jonotuslistan pitämisestä tai ainakin ajanvarauksissa tapahtuu katkoksia, kun neuvojaa ei ole paikalla.

Kuva 10.1. Talous- ja velkaneuvonta-alueiden toimipaikat ja jonotusajat
31.12.2010, pv



Ovatko neuvontayksiköiden ajanvarusajat riittävät?

Puhelinneuvonta- ja ajanvarausajat ovat normien mukaiset kaikissa yksiköissä.

Talous- ja velkaneuvojille tehdyn kyselyn mukaan yksikköjen ajanvarausjärjestelmät poikkesivat huo-

mattavasti toisistaan. Yksikköjen puhelinneuvonta- ja ajanvarausajat jakaantuivat seuraavasti:

Lääni	Uusia asiakkaita	%	Taloudellisia peruskartoituksia	%	Jono-asiakkaita	%	Väestö 2009/ htv	Väestö 2010/ htv
Etelä-Suomi	6 748	45,0	6 856	45,4	1 869	53,0	34 677	33 525
Länsi-Suomi	5 395	36,0	5 619	37,2	1 111	31,5	37 317	38 260
Itä-Suomi	986	6,6	1 302	8,6	129	3,7	50 417	42 201
Oulun lääni	1 250	8,3	779	5,2	230	6,5	48 124	45 214
Lapin lääni	531	3,5	516	3,4	171	4,9	31 250	24 177
Ahvenanmaa	71	0,5	42	0,3	15	0,4	32 628	32 628
Koko maa	14 981	100,0	15 114	100,0	3 525	100,0	37 646	36 244

Taulukko 10.2. Talous- ja velkaneuvontapalvelujen kysyntää kuvaavia suoritearvoja ja väestöpohja/ htv vuonna 2009

21 - 40 tuntia/vko	37 %
10 - 20 tuntia/vko	16 %
6 - 9 tuntia/vko	33 %
2,5 - 5 tuntia/vko	16 %

Kyselyvastausten perusteella näyttäisi siltä, että jonot muodostuivat 95 prosentissa yksiköistä vapaasti, ainoina määräävinä tekijöinä rajallinen ajanvarusaika ja tietty määrä uusia asiakkaita viikossa neuvojaa kohti. Sisäänoton suuruus vaihteli kolmesta kuuteen asiakkaaseen viikossa. Kiireelliset tapaukset otettiin kaikissa yksiköissä mahdollisimman nopeasti ja jonojen ohi.

Miten sitten neuvonnan saatavuus on järjestetty henkilökunnan lomien aikana?

Kyselyvastausten mukaan asiakas saa yleisimmin tiedon neuvonnan poikkeusjärjestelyistä järjestävän tahon puhelinvaihteesta. Toiseksi suosituin informaatiokanava oli yksikön puhelinvastaaja ja seuraavaksi käytetyimmät kanavat olivat kunnan Internet -sivut ja muut tiedotustavat. Kuitenkin suurin osa vastaajista ilmoitti, ettei mitään poikkeusjärjestelyjä tarvita, koska loma-ajat voidaan järjestellä siten, ettei palvelutarjonnassa tule katkoksia. Sellaisiakin yksiköjä oli, joissa yksikkö oli loma-ajat kiinni eikä neuvontaa muulla tavoin järjestetty. Monissa yksiköissä loma-ajat pyritään kuitenkin hoitamaan siten, että yksikkö on suljettuna vain 1–2 viikkoa, ja sihteeri on paikalla ja ohjaa kiireelliset tapaukset toiseen sopimuskuntaan, oikeusaputoimistoon tai Velkalinjan puhelinpäivystykseen. Myös käräjäoikeuksia saatetaan infor-

moida loma-ajoista erityisesti huutokauppatapausten välttämiseksi.

Kyselytutkimuksenvastaajista 92 % oli sitä mieltä, että täysin puhelinneuvonnan kautta hoidetaan korkeintaan 20 % asiakkaista. Seitsemän prosenttia vastaajista katsoi hoitavansa 25 -50 % tapauksista pelkästään puhelinpalvelun kautta. Kaksi kolmesta vastaajasta lähetti tapaamisajan varanneille vahvistuksen varatusta ajasta ja kolme neljästä lähetti postitse tai sähköpostitse listan papereista, jotka tulisi olla mukana ensikäynnillä. Neuvojilta kysyttiin myös tehokkainta neuvontapalvelujen tiedotustapaa. Vastausten perusteella monenlaisia tiedotustapoja oli kokeiltu palvelujen markkinoinnissa, kuten kuntien Internet-sivuja ja muita joukkotiedotusvälineitä, yhteistyötahojen tapaamisia ja toiminnan esittelyjä, kuntatiedotteita ja informaatiotilaisuuksia eri ryhmille. Vastauksista saattoi päätellä, että neuvontayksiköt ovat kokeilleet monenlaisia palvelujen markkinointitapoja ja nimenomaan kohderyhmälähtöisesti.

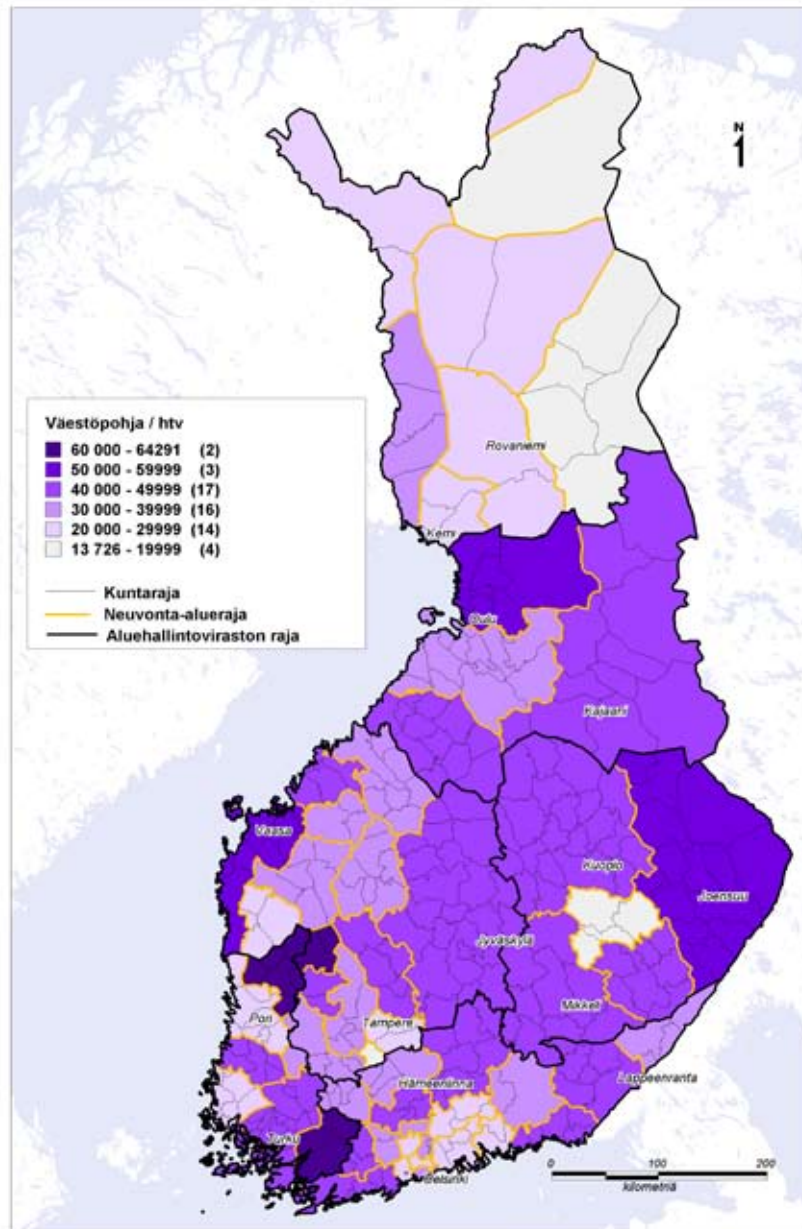


Onko neuvontapalveluja tasapuolisesti saatavissa kaikkialla maassa?

Neuvonta-alueen asukasmäärällä suhteessa henkilöstömäärään ei ole yhteyttä yksikön kuormittuneisuuteen eikä palvelujen saatavuuteen.

Vuonna 2009 selvitysmies Rissanen määritteli toimivan neuvontavahvuuden yksikölle: 2 neuvojaa ja avustaja. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden yhtenä mittarina on pidetty asukasmäärää suhteessa talous- ja velkaneuvonnan henkilötyövuoteen (asukkaat/htv). Talous- ja velkaneuvontalain valmisteluvaiheessa arvioitiin riittävän alueellisen kattavuuden palveluille saatavan, kun noin 56 000 asukasta kohti on yksi kokopäivätoiminen neuvoja. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta otti vuoden 2002 budjettiperusteluissa kannan, että tarvittava henkilöstömäärä on yksi neuvoja ja yksi avustava henkilö noin 40 000 asukasta kohden.

Manner-Suomessa keskimäärin tilanne vuonna 2009 olikin tavoitteen mukainen, 35 866 asukasta/htv, kun yksiköissä toimivat avustajat otetaan mukaan mitoitukseen ja avustajan työvuosi määritetään ½ neuvojahenkilötyövuodeksi. Kartassa 10.2. neuvontapalvelujen saatavuutta on mitattu annetulla mittarilla. Maan 57 neuvontayksiköstä 61 prosentissa asukaspohtja oli alle 40 000 asukasta yhtä neuvontahenkilötyövuotta kohti. Salon, Karvian, Vaasan, Joensuun ja Oulun yksiköissä ylittyi 55 000 asukasta/htv:n raja.



Kuva 10.2. Talous- ja velkaneuvonta-alueiden asukasmäärät yhtä henkilötyövuotta kohti vuonna 2009



Onko neuvonnan toimipisteiden määrällä ja sijainnilla vaikutusta palvelujen saantiin?

Laajemmilla neuvonta-alueilla palvelutarjonnan läheisyys vaikuttanee jonkin verran palvelun käyttöön, mutta talous- ja velkaneuvontapalvelujen kysyntään vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin tarjontapisteen läheisyys.

Tämän arvioinnin yhteydessä ei ole ollut mahdollisuuksia tutkia tarkemmin palvelupisteen läheisyyden vaikutusta palvelun hyödyntämiseen, mutta todennäköisesti sillä on omat vaikutuksensa. Talous- ja velkaneuvontapalvelujen kysyntään ja lopulta itse palvelun piiriin pääsemiseen vaikuttavat myös monet muut tekijät kuin maantieteellinen etäisyys. Liikenteellisten esteiden voittaminen on velkaiselle yleensä ongelmista pienimpiä. Talouden hallinnan menettäminen on monille ihmisille arka asia ja useimpien itsetuntoa suuresti koetteleva. Tämä on tullut esiin useissa tutkimuksissa. Velallisten on ensinnäkin vaikea tunnustaa tilanteen vakavuus, rohkaistua ottamaan yhteys ammattiauttajaan, motivoitua hank-

kimaan kaikki tarvittavat asiakirjat ja vielä saapua sovittuun tapaamiseen. Pääkaupunkiseudunkin yksiköiden ongelmana ovat asiakkaiden poisjäämiset tapaamisista ja esteiden ilmoittamatta jättäminen, eikä näissä tapauksissa voi olla kysymys etäisyysongelmistä. Kun neuvojat ovat kehittäneet toimintaansa ja etsineet ratkaisukeinoja prosessien toimimattomuuteen, on syntynyt monia varmistus- ja vahvistusmalleja potentiaalisen asiakaskunnan tavoittamiseksi ja informoimiseksi palveluista, puhelinneuvonnan parantamisesta, tapaamisen varmistamisesta ja kaikkien vaadittavien asiapapereiden kokoamisesta heti neuvontaprosessin alkuvaiheessa.



Tukeeko nykyinen toiminnan organisoituminen palvelujen saatavuutta?

Neuvonta-alueiden asukasohjat, henkilöstömäärät ja toimintatavat poikkeavat suuresti toisistaan, mikä on vaikuttanut palvelujen saatavuuteen.

Lääninhallitukset, nykyiset aluehallintovirastot, ovat huolehtineet siitä, että maassa on ollut palvelua riittävästi saatavilla ja että kaikki kunnat ovat kuuluneet johonkin neuvonta-alueeseen tai neuvontaa koskevan sopimuksen piiriin. Sopimuskunnat ovat yhteistyösopimuksissaan naapurikuntien kanssa määritelleet sivu- ja päivystyspisteet. Sopimuskunnat ovat järjestäneet neuvontapalvelun hoitamisen joko osa- tai kokoaikaisina toimina. Vuonna 2010 talous- ja velkaneuvonta-alueita oli Manner-Suomessa yhteensä 56, joista kunnallisia oli 49 ja yksityisiä 7. Lisäksi toiminnassa oli mukana 8 sivutoimipistettä ja 61 osa-aikaista päivystys-vastaanottopistettä. Taulukon 10.3. mukaan palveluverkosto näyttäisi asukasta koh-

den määriteltynä olleen tihein Lapin läänin alueella ja heikoin Etelä- ja Itä-Suomen läänien alueilla.

Kolme suurinta lääninhallitusta/aluehallintovirastoa ovatkin asettaneet tavoitteeksi maakuntapohjaisen aluejakomallin. Laajoilla alueilla on kuitenkin tarpeellista saada riittävästi sivutoimipisteitä, joko kokopäiväisiä tai osa-aikaisia vastaanottoasemia. Jos toiminta jatkuu pidempään nykymuotoisena, on aluehallintovirastojen neuvoteltava sopimusosapuolten kanssa mahdollisesta kevyemmästä organisoinnista. Uudelleenorganisoinnissa on pyrittävä riittävän suuriin alueisiin, joissa toimii vähintään kahdesta kolmeen neuvojaa ja heidän tukenaan vähintään

Lääni	Asukkaita 31.12.2009	Päätoimi- paikkoja, kpl	Sivutoimi- paikkoja, kpl	Päivystys- pisteitä, kpl	Toimi- pisteitä yhteensä, kpl	Asukkaita/ toimipiste, kpl
Etelä-Suomi	2209276	20	0	5	25	88 371
Länsi-Suomi	1886213	20	5	35	60	31 437
Itä-Suomi	569712	5	1	1	7	81 387
Oulun lääni	474744	4	2	12	18	26 375
Lapin lääni	183748	7	0	8	15	12 250
Avenanmaa	27734	1	0	0	1	27 734
Yhteensä	5 351 427	57	8	61	126	42 472

Taulukko 10.3. Talous- ja velkaneuvonnan toimipisteet lääneittäin vuonna 2009

yksi kokopäivätoiminen ja pysyvässä työsuhteessa oleva avustaja. Tavoitteeksi tulee asettaa yksiköiden itsenäisyys toimintansa organisoinnissa ja kehittämisessä tiiviisti yhteistyössä aluehallintoviraston ja Kuluttajaviraston kanssa.

Neuvontayksiköille tehdyn kyselytutkimuksen mukaan neuvojista lähes puolet oli tyytyväisiä nykyisiin järjestelyihin. Toinen puoli nimesi heikkoja kohtia sekä valtakunnalliselta, alueelliselta kuten myös kunnalliselta tasolta. Monet vastaajista pitivät työ- ja elinkeinoministeriön sijasta oikeampana johtavana, ohjaavana ja neuvovana ministeriönä oikeusministeriötä. Mutta löytyi myös nykyiseen työnjakoon tyytyväisiä. Kuluttajavirastoon kaivattiin neuvovaa lakimiestä tai jotain valtakunnallista neuvontapaikkaa. Aluehallintovirastojen ohjauksen keveyttä arvosteltiin. Kuntatasolla neuvonnan sijoittaminen hallinnon vai sosiaalitoimen yhteyteen oli aiheuttanut erimielisyyksiä, samaten kehittämis- ja tukipalvelujen saanti. Mutta myös onnistuneesti organisoituneita kuntayksiköjä löytyi. Yleisesti ottaen neuvojat kaipaivat enemmän tukea työskentelynsä kaikilta tasoilta. Toiminnan toivottiin olevan maassa yhtenäisempää ja

valtakunnallista kehittämistä kaivattiin.

Palvelujen saanti on saatava kaikilla alueilla normien mukaiseksi, toimintatapoja on yhtenäistettävä ja organisointijärjestelmää (ministeriö - keskusvirasto - aluehallintovirasto – ohjausketjua) vahvistettava. Alueellisesta sopimusvalvonnasta olisi hyvä laatia pelisäännöt. Tavoitteena tulee olla palvelujen saatavuuden tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus, yhdenmukaiset toimintatavat ja kattava kehittämistoiminta.

Tällä hetkellä palvelujen tuottajakenttä on odotustilassa. Uudistuva velkajärjestelylaki ja viime kädessä tuleva hallitusohjelma vaikuttavat siihen, kenen toimesta, millä tavoin ja millaisella aikataululla nykyistä talous- ja velkaneuvontajärjestelmää lähdetään muuttamaan. Kun velkajärjestelylaki uudistuu, siirtynee talous- ja velkaneuvojilta tietty osa tehtävistä ulosottoviranomaisille. Osan neuvojien työtaakasta toivotaan siirtyvän asiakkaiden itsensä vastuulle verkopalvelujen kehittymisen myötä. Kuitenkin edelleen talous- ja velkaneuvontaankin jää paljon tehtäviä, joihin tarvitaan nykyisen kaltaista, ajan tasalla olevaa ammattitaitoista neuvontahenkilöstöä.



Turvaako valtion korvaus riittävän talous- ja velkaneuvontapalvelujen saannin alueilla? Onko henkilöstömitoitus oikea?

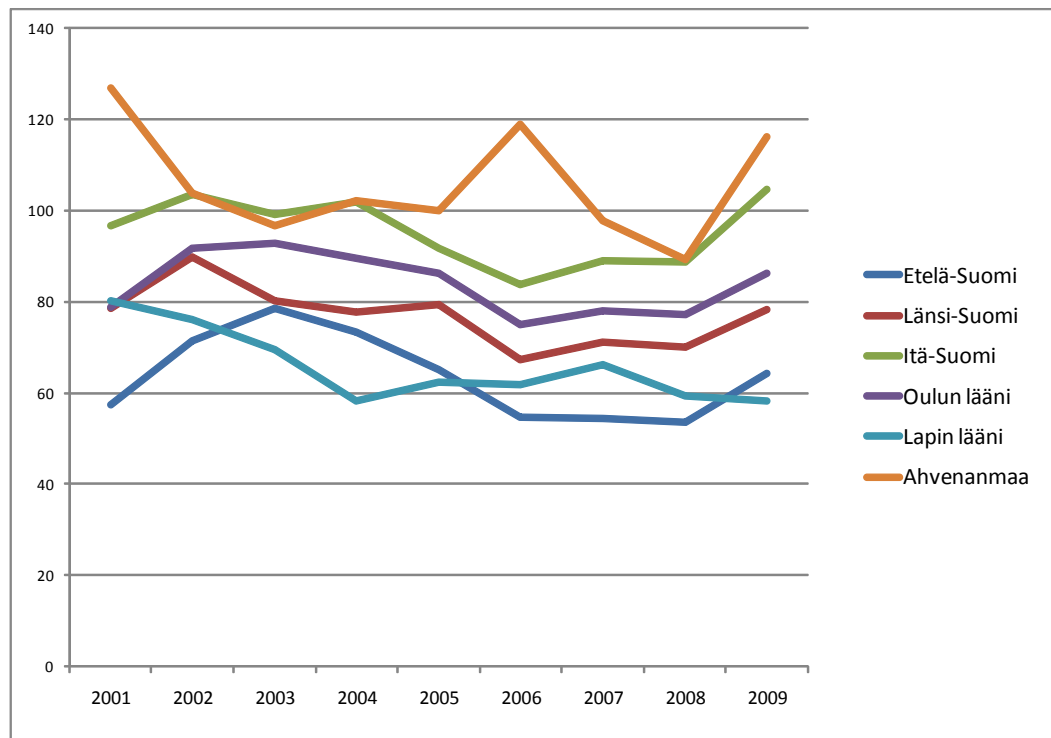
Vuonna 2009 valtion korvaus kattoi Manner-Suomessa keskimäärin

73,4 % talous- ja velkaneuvonnan kustannuksista, aluekohtaiset erot olivat merkittäviä.

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksettava valtion korvaus määräytyy ministeriön

vahvistamien perusteiden mukaan siten, että se vastaa palvelun tuottamisesta aiheutuvia tarkoituksen-

Kuva 10.3. Valtion korvauksen osuus talous- ja velkaneuvontamenoista lääneittäin vuosina 2001-2009, %



mukaisia menoja. Korvaus on kahden vuoden siirtomäärärahaa.

Talous- ja velkaneuvontalain valmisteluvaiheessa lähdettiin siitä, että valtion tulee korvata palvelujen tuottajille toiminnasta aiheutuneet kustannukset. Tämän tavoitteen mukaisesti asian laita ei ole kuitenkaan useimmilla neuvonta-alueilla ollut. Velkasovintojaksona, syksy 2002 - joulukuu 2004, valtion rahoitus riitti paremmin, mutta ei tuolloinkaan kattavasti. Erityisesti eteläisissä ja pohjoisissa osissa maata kuntarahoituksen osuus oli suurta. Vuonna 2009 neuvontatoiminnan kokonaismenot olivat 7 552 100 euroa ja valtion korvaus 5 551 000 euroa. Kuntarahoituksen osuus koko maan tasolla oli keskimäärin 26,6 prosenttia. Paras tilanne koko yhdeksän vuoden ajan on ollut Ahvenanmaalla ja Itä-Suomen läänissä, jossa palvelutuotanto on hoitunut lähes täysin valtion varoin, joinakin vuosina on jopa jäänyt siirtomäärärahoja seuraavalle vuodelle.

Talous- ja velkaneuvontatoiminnan lakisääteisen kauden ajan eli vuodesta 2001 lähtien, valtion korvaukset on jaettu lääneille ja neuvonta-alueille suurimmaksi osaksi asukasluvun mukaisessa suhteessa. Tätä kriteeriä on kuitenkin kritikoitu mm. eduskun-

nan apulaisoikeusasiamiehen taholta (Dnro 848/2/04, 21.4.2005). Lain valmisteluvaiheessa esitettiin, että valtion korvaus jaettaisiin alueille neuvontatarpeen mukaisessa suhteessa. Tarpeen yleisesti hyväksyttävä määrittäminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi.

Jakokriteerit ovat vuosittain olleet lähes samat, myös jakosuhde perus- ja lisäkorvauksen välillä. Vuoden 2009 ensimmäisessä jaossa koko korvausmääräraha on jaettu suhteessa: peruskorvaus runsaat 80 % ja lisäkorvaus vajaa 20 %. Peruskorvaus on mennyt neuvontayksiköille ministeriön päätöksellä asukasluvun mukaisesti. Se on turvannut palvelun tuottajille vakaan jatkuvuuden rahoituksen osalta. Toisaalta se on vienyt aluehallintovirastoilta mahdollisuuksia voimavarojen joustavampaan siirtämiseen ja reagointiin nopeisiin muutoksiin.

Maassa tehtiin vuonna 2009 yhteensä 129 neuvoja- tai lakimieshenkilötyövuotta ja 26 neuvonnan avustavaa henkilötyövuotta. Yksi neuvoja tai kaksi avustajaa maksoi yhteiskunnalle keskimäärin 53 100 euroa yleiskuluineen. Vaihteluväli mannerläänien välillä oli 49 600 eurosta 57 200 euroon. Mitkä tekijät sitten vaikuttavat htv -hinnan tasoon, jää jatkotutkimusten varaan. Mahdollisia hintaeroihin vaikuttavia

Taulukko 10.4. Talous- ja velkaneuvonnan henkilötyövuoden hinta (ml. yleiskulut) sekä valtion korvaamat htv-määrät vuonna 2009

Alueet	Väestö 31.12.2009	Menot yhteensä, €	Valtion korvaus, €	Htv:t yhteensä	Asukkaita/ htv	Htv:n hinta, €	Valtion korva- uksella rahoite- tut htv:t *)
Etelä-Suomi	2 209 276	3 548 846	2 276 236	63,7	34 683	55 712	40,9
Länsi-Suomi	1 886 213	2 506 367	1 963 372	50,5	37 351	49 631	39,6
Itä-Suomi	569 712	574 409	600 583	11,3	50 417	50 833	11,8
Pohjois-Suomi	474 744	566 583	489 269	9,9	47 954	57 231	8,5
Lappi	183 748	331 401	193 104	5,9	31 144	56 170	3,4
Ahenanmaa	27 734	24 494	28 436	0,9	30 816	27 216	1,0
Suomi	5 351 427	7 552 100	5 551 000	142,2	37 633	53 109	104,5

*) laskennallinen arvo

tekijöitä ovat palkkaus- ja yleiskustannuserot, neuvontaprosessien eroavuudet (kuten työnjako käräjäoikeuksien ja neuvontayksiköiden välillä) ja yksikköjen henkilöstörakenne.

Neuvontatyön kehittämishankkeista.

Kuluttajavirasto toteutti pari vuotta sitten ns. laatu- ja prosessien kehittämishankkeen, jonka yhteydessä kuvattiin kaikki yleisimmät talous- ja velkaneuvonnan työprosessit. Projektin päätyttyä kuvaukset käytiin läpi neuvojen koulutuspäivillä ja niistä keskusteltiin, mutta varsinainen yksikkökohtainen prosessien työstäminen jäi suunnittelematta ja sopimatta työn jatkamisvastuista. Kyselyvastausten mukaan vain 15 % vastaajista oli hyödyntänyt tehtyjä prosessikuvaksia. Kuitenkin monissa, varsinkin suuremmissa yksiköissä, on viime vuosina tehty lukuisia tarkistuksia työs-kentelytapoihin ja prosessien sujuvuuteen. Ilahduttavaa oli myös, että 37 % neuvoista ilmoitti prosesseja pohditun ja piti niiden kehittämistä tarpeellisena.

Suurimmassa osassa yksiköitä oli parhaillaan menossa lukuisia kehittämishankkeita. Hankkeita tehtiin yhteistyötahojen kanssa, kuten sosiaalitoimen (56 %), diakoniatyön (36 %), työvoimahallinnon, ulosoton, käräjäoikeuksien ja monien muiden tahojen kanssa. Kaiken kaikkiaan kehittämistyötä kentällä tehdään koko ajan ja eri kohderyhmiä tukien. Joka neljännessä yksikössä kehittämishankkeita ei ollut kyselyhetkellä menossa lainkaan. Nämä olivat joko

pieniä tai erittäin ruuhkaisia yksiköitä.

Neuvontahenkilöstön koulutustaso on varsin korkea. Vuoden 2010 tilanteen mukaan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita oli 49 henkilöä, joista juristeja 19. Alemman korkeakoulu- tai ammattikorkeakoulututkinnon oli suorittanut 32 henkilöä. Opistotaustaisia oli 65 työntekijää, sekä neuvojina että sihteereinä. Yllä mainittuja lyhyempi ammatillinen koulutus oli kahdeksalla henkilöllä. Neuvojat ovat hyvin koulutusmyönteisiä. Kyselyyn vastanneista 45 neuvojaa ilmoitti osallistuneensa johonkin koulutusohjelmaan, joista 25 neuvojaa oli suorittanut tai parhaillaan suorittamassa Helsingin yliopiston Palmenian yksikön toimesta järjestettyä Talous- ja velkaneuvonnan koulutusohjelmaa. Muita suoritettuja koulutusjaksoja olivat Joensuun yliopiston järjestämä Taloudenhallinnan ja perinnän perusopinnot, sosionomin amk -tutkintokoulutus, Kuluttajaviraston perus-, jatko- ja täydennyskoulutukset, sosiaalityön koulutus sekä yhteistyötahojen järjestämät koulutuspäivät.

Arviointiryhmä

Ylitarkastaja, YTM Helena Sundberg,
Etelä-Suomen aluehallintovirasto,
puhelin +358 40 570 7235,
helena.sundberg@avi.fi,

Erikoissuunnittelija, FM Minna Karppinen,
Itä-Suomen aluehallintovirasto,
puhelin +358 400 862 766,
minna.karppinen@avi.fi,

Suunnittelija, TtM Hanna Litola,

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto,
puhelin +358 40 488 0443, hanna.litola@avi.fi,

Ylitarkastaja, VT Juha Lämsä,
Lapin aluehallintovirasto,
puhelin +358 40 758 5337, juha.lamsa@avi.fi

Tarkastaja, Joonas Rinne,
Lounais-Suomen aluehallintovirasto,
puhelin +358 40 8245433, joonas.rinne@avi.fi

Tietolähteet

Talous- ja velkaneuvontalaki (713/2000)

Työ- ja elinkeinoministeriön asetus (91/2009) talous- ja velkaneuvontapalvelun tuottajille 2009 maksettavan korvauksen perusteista, 18.2.2009

Työ- ja elinkeinoministeriön talous- ja velkaneuvontapalvelun tuottajille 2009 maksettavan korvauksen perusteista annetun asetuksen (91/2009) muuttaminen, 3.6.2009

Kysely talous- ja velkaneuvojille koskien vuotta 2010, tammi-helmikuu 2011, (vastausprosentit: neuvontayksiköt 86 % ja neuvontahenkilökunta 80 %)

Kuluttajaviraston talous- ja velkaneuvontatoiminnan suoritettietokanta vuodelta 2009 ja osaksi 2010

Kuluttajaviraston varainkäytön seurantatietokannat vuosilta 2001 - 2009

Tilastokeskus, Väestötietokannat, http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/vrm/vaerak/vaerak_fi.asp, helmikuu 2011

Talous- ja velkaneuvonnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 8/2009, tekijä OTT Kirsti Rissanen

Niemi, Marja-Leena, Velkajärjestelylaki muutosten näkökulmasta, teoksessa Talous- ja velkaneuvonta 2010, Taina Ketola ja Riikka Laurell (toim.), Helsingin yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, Helsinki 2010 (ss.50 - 64)

Valkama Elina, Talous- ja velkaneuvonnan asiakas-kunta 2010 – Velkajärjestely tuomioistuimessa vai muu apu?, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, verkkokatsauksia 18/2011, julkaisu OPTL:n kotisivuilla <http://www.optula.om.fi>

10.2. Eläinlääkintähuolto, valvonnan ja eläinlääkäripalvelujen saatavuus

10.2.1. Eläinlääkintähuollon valvonnan saatavuus

Johtopäätökset

Lampaiden ja vuohien TSE-terveysvalvontaohjelma toteutui huonosti, myös Maedi-Visna -ohjelma ei pysynyt tavoitteessa.

Lampaiden ja vuohien terveysvalvontaohjelmiin kuuluvien tilojen tiedot eivät olleet ajan tasalla

Kunnan suunnitelmalliseen eläinsuojeluvalvontaan kuuluvien kohteiden valvonnan kattavuus oli heikko koko maassa, vain 11,2 %

Uusintatarkastuksia vaatineiden epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten loppuunsaattaminen ei ollut riittävän tehokasta.

Toimenpide-ehdotukset

Eläinlääkintähuollon valvonnassa syntyneet tarkastuskertomukset/terveystodistukset on tehtävä huolellisesti. Tiedot on tallennettava tietojärjestelmiin viivytystä ja sisällöltään kattavasti niiden syntypaikoissa, siis kunnissa ja aluehallintovirastoissa.

Tietojärjestelmiä (mm. Elite) on kehitettävä niin, että tallentaminen onnistuu myös kunnissa. Kerran tallennetun tulee olla käytettävissä kaikissa järjestelmissä, mikä edellyttää järjestelmien yhteensopivuutta. Tietojärjestelmiin on rakennettava myös hälytysmenettely, joka ilmoittaa määräaikojen umpeutumisesta. Aluehallintovirastojen on tehostettava kunnan valvontaviranomaisen ohjausta ja valvontaa. Kotieläintuottajille on annettava informaatio-ohjausta terveysvalvontaohjelmiin kuuluvien toimenpiteiden suorittamiseksi.

Kunnan suunnitelmallista eläinsuojeluvalvontaa täytyy kehittää Eviran ohjauksessa riskiperusteiseksi ja valmistella menetelmä, jolla kohteiden valvontatarve voidaan määritellä.

Arviointiasetus

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Riskiperusteisuuden ja lainsäädännön edellyttämän suunnitelmallisen valvonnan resurssitarve	Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi eläinlääkäreitä suunnitelmalliseen eläinten terveyden valvontaan? Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi eläinlääkäreitä suunnitelmalliseen ja epäilyyn perustuvaan eläinsuojeluvalvontaan?	1) TSE-tautien terveysvalvontaohjelman kattavuus ja toteutuminen 2) Maedi-visna -terveysvalvontaohjelman kattavuus ja toteutuminen 3) Vesiviljelylaitosten tarkastusten kattavuus 1) Tarkastusten kattavuus suunnitelmallisessa valvonnassa 2) Epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten jälkivalvonnan loppuunsaattaminen	Valvontaresurssit riittävät suunnitellun valvonnan toteuttamiseen Yli 90 % säännöllisen valvonnan piiriin kuuluvista kohteista tarkastettu. 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. Kuitenkin kunnaneläinlääkärien tekemällä valvontatyöllä on tärkeä yhteiskunnallinen merkitys. Valvontaan kuuluu eläinten terveyden valvonta - tarttuvien tautien vastustus, eläinten hyvinvoinnin eli eläinsuojelun valvonta sekä eläinperäisten elintarvikkeiden valvonta erityisesti alkutuotannossa ja tietyissä liha-alan laitoksissa. Valvonta kohdistuu eläimiin, mutta sen merkitys laajenee kansanterveyttä tukeväksi, kun tässä työssä torjutaan eläimistä ihmisiin tarttuvien tautien leviämistä sekä edistetään elintarviketurvallisuutta.

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 kuuluu vasta 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 eläinlääkintähuollon valvontapalvelujen saatavuutta eläinten terveyden- ja hyvinvoinnin valvonnan osalta. Tarkoitus oli selvittää, oliko kuntien yhteistoiminta-alueilla riittävästi eläinlääkäreitä tuottamaan lakisääteiset val-

vontapalvelut.

Arvioinnissa käytettävät tiedot kerättiin Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta (Tike), sen ylläpitämistä eläinlääkintähuollon Elite-järjestelmästä ja viranomaistietojärjestelmästä (VTO) sekä aluehallintovirastoista. Elite-järjestelmässä käsitellään eläinlääkintähuollon valvontatehtävistä syntyviä tietoja. Ne syötetään järjestelmään pääosin aluehallintovirastoissa. Elite-järjestelmästä puuttuvat pääosin kuntien terveystarkastajien tekemien eläinsuojelutarkastusten valvontatiedot.

Hallinto- ja palvelurakennemuutosten vaikutusten seuranta

Tiedot arviointia varten kerättiin kunnittain tarkoituksena muodostaa näkemys alueellisessa peruspalvelujen arvioinnissa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden kyvystä tuottaa eläinlääkintähuollon peruspalveluja. Yhteistoiminta-alueiden muodostumista käsitellään arviointikohdassa 10.3.

Lähitulevaisuuden näkymät

Kotieläintuotannossa tilojen lukumäärä tulee edelleen vähenemään ja tilakoko kasvamaan. Tämä vähentää sairaskäyntejä mutta lisää eläinlääkärien osaamisvaatimuksia. Se suuntaa toimintaa terveydenhuollon kehittämiseen.

Yhteistoiminta-alueiden koko kasvaa huomattavasti aivan lähitulevaisuudessa, kun laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnasta edellyttää vaatimukset täyttävien yhteistoiminta-alueiden käynnistämistä viimeistään 1.1.2013. Tällöin myös kuntien valvontaeläinlääkärien määrä on lisääntynyt niin, että se korjaa huomattavan osan nykyisestä vajauksesta eläinten terveyden- ja hyvinvoinnin valvonnassa. Myös päivystysalueiden koko on kasvamassa.

Eläinlääkintähuollossa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että eläkkeelle lähivuosina jäävien kunnaneläinlääkärien tilalle palkataan yhteistoiminta-

alueilla riittävästi eläinlääkäreitä. Tämä täytyy ottaa huomioon kuntien eläinlääkintähuollon suunnitelmis-
sa vuodesta 2012 alkaen.

Riskiin perustuvan valvonnan kehittyminen tulee ke-
ventämään valvontatarvetta lähivuosina.



Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi eläinlääkäreitä suunnitelmalliseen eläinten terveyden valvontaan?

Lampaiden ja vuohien sekä vesiviljelylaitosten terveysvalvontaohjelmien heikko toteutuminen johtui joko yhteistoiminta-alueiden vähäisestä eläinlääkärityövoimasta, tuottajien vähäisestä aktiivisuudesta eläinlääkärin käytössä, valvonnan ohjauksen ja tietojärjestelmien puutteista tai osin kaikista näistä – tarkempaa analyysiä ei tehty.

Terveysvalvontaohjelmien toteutuminen	ESAVI	LSAVI	LSSAVI	ISAVI	PSAVI	LAVI	Yht.
TSE-ohjelman mukaan kunnossa olevien tilojen määrä	30	27	64	17	36	36	210
TSE-ohjelman mukaisten tilojen määrä	68	71	136	64	58	72	469
TSE-ohjelman toteutuminen %	44,1	38,0	47,1	26,6	62,1	50,0	44,8
Maedi-Visna -ohjelman mukaan kunnossa olevien tilojen määrä	52	30	123	24	48	49	326
Maedi-Visna -ohjelman mukaisten tilojen määrä	68	71	136	64	58	72	469
Maedi-Visna -ohjelman toteutuminen 2010 %	76,5	42,3	90,4	37,5	82,8	68,1	69,5
Vesiviljelylaitosten terveysvalvontaohjelman mukaisesti tarkastet- tujen laitosten määrä	20	16	19	17	36	5	113
Vesiviljelylaitosten terveysvalvontaohjelman mukaisten laitosten määrä	20	21	28	24	41	23	157
Vesiviljelylaitosten tarkastusten toteutuminen %	100,0	76,2	67,9	70,8	87,8	21,7	72,0

Taulukko 10.5. Terveysvalvontaohjelmien toteutuminen

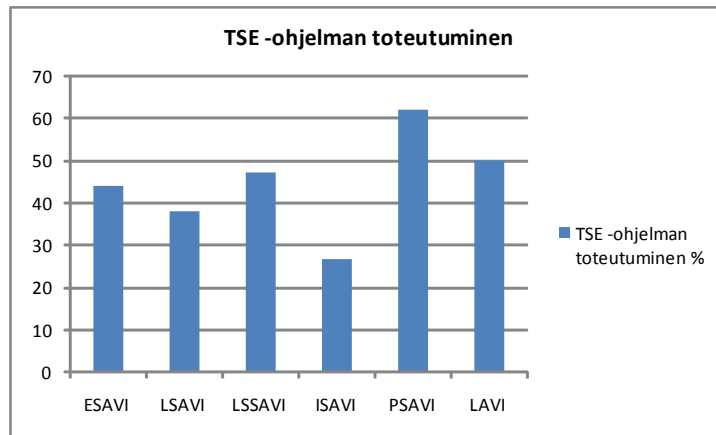
Arvioinnin kohteeksi valittiin lampaiden ja vuohien pakollisten terveysvalvontaohjelmien kattavuus ja toteutuminen sekä vesiviljelylaitosten valvonnan kat-
tavuus.

Kaikki tilat, joilla on yli 20 uuhia (poikineet naaraslampaat) tai kuttua (poikineet naarasvuohet) kuuluvat pakolliseen tarttuvien sienimäisten aivorap-
peumatautien (TSE-taudit) ja Maedi-Visna-tautien terveysvalvontaohjelmaan. TSE-taudit ovat prioni-
proteiinin aiheuttamia parantumattomia sairauksia, jotka eivät tartu lampaasta ja vuohesta ihmiseen.

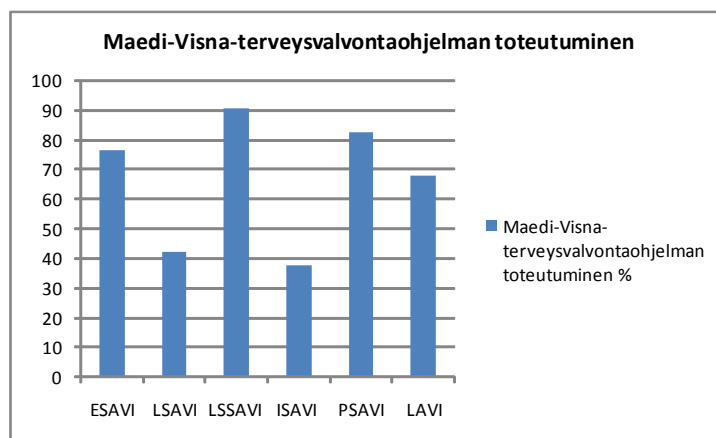
Maedi-Visnan aiheuttaja on virus, joka aiheuttaa lam-
paalle ja vuohelle (CAE-tauti) hitaasti etenevän mutta
parantumattoman taudin. Sekään ei tartu ihmiseen.

Ohjelmien kattavuus oli tarkoitus selvittää ver-
taamalla aluehallintovirastokohtaisesti ohjelmassa
olevien tilojen määrää siihen tilalukuun, joka saatiin
maa- ja metsätalousministeriön tietohallintokeskuk-
sesta ja joiden tuli kuulua TSE-tautien ja Maedi-Vis-
na-tautien terveysvalvontaohjelmiin. Kaikissa alue-
hallintovirastoissa ei kuitenkaan kyetty luotettavasti
selvittämään Elite-järjestelmästä ja virastojen omista

Kuva 10.4. TSE -terveysvalvontaohjelman toteutuminen



Kuva 10.5. Maedi-Visna -terveysvalvontaohjelman toteutuminen



tietojärjestelmistä tehdyistä selvityksistä ilmeni, että niissä oli huomattava määrä sellaisia tiloja, joissa todennäköisesti ei enää ole lammas- ja vuohituotantoa. Kattavuutta ei voitu arvioida tämän vuoksi. Tämä epäkohta täytyy poistaa, lopettaneista tiloista täytyy saada tieto järjestelmiin. Eläinten omistajilla ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisilla on tässä suhteessa merkittävä rooli.

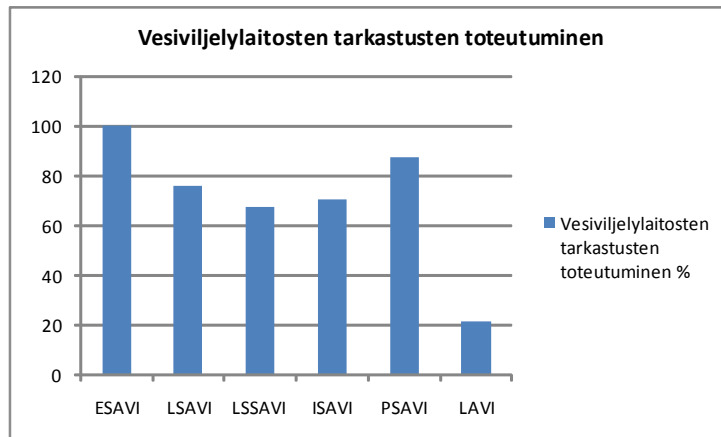
Terveysvalvontaohjelmien toteutumista arvioitiin vertaamalla aluehallintovirastokohtaisesti Elite-järjestelmästä saatua sellaisten tilojen lukumäärä, joiden valvontaohjelma oli voimassa (eläinlääkärin tarkastus kerran vuodessa ja tarvittavat näytteet) Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta saatua yli 20 kutun ja uuhien tilalukuun. Saatujen lukujen valossa näytti siltä, että TSE -ohjelma toteutui huonosti, sillä koko maassa vain 44,8 % niistä tiloista, joiden piti kuulua ohjelmaan, olivat tehneet vaaditut toimenpiteet 2010. Tilanne vaihteli aluehallintovirastoittain 26,6 %:n ja 62,1 %:n välillä. Ma-

edi-Visna -terveysvalvontaohjelma toteutui hieman paremmin. 69,5 % tiloista täytti vaatimukset. Aluehallintovirastokohtaiset toteutumaprosentit vaihtelivat 37,5:stä 90,1:een. Kummankin ohjelman lakisääteinen vaatimus on, että kaikki vaaditut toimenpiteet on tehtävä ajallaan, jolloin toteutuma olisi 100 %.

TSE-ohjelma toteutumaprosentti oli siis 44,8 % ja Maedi-Visna -ohjelman 69,5 %. Ero oli huomattava. Ohjelmien tilakohtainen voimassa pitäminen edellyttää sekä tuottajan että eläinlääkärin sitoutumista toimenpiteisiin. Selittykö ero sillä, että eläinlääkäri kutsuttiin ja hän kävi tilalla Maedi-Visna -ohjelman aikataulun mukaan, jossa pitkään ohjelmassa olleilla tiloilla tarkastusväli voi olla 3 vuotta? Samassa yhteydessä tehtiin sitten TSE-ohjelman mukainen tarkastus vaikka TSE-ohjelma vaatii vuotuista tilakäyntiä.

Vesiviljelylaitosten tarkastusten toteutumista selvitetiin vertaamalla aluehallintovirastoittain säädösten mukaisesti tarkastettujen laitosten lukumäärää

Kuva 10.6. Vesiviljelylaitosten tarkastusten toteutuminen



vuonna 2010 tarkastettavien määrään. Vesiviljelylaitoksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä vain kalanviljelylaitoksia. 73,2 % vesiviljelylaitoksista tarkastettiin. Aluehallintovirastojen välinen hajonta oli suuri: vähimmillään tarkastettiin 21,7 % ja enimmillään 100 % niistä laitoksista, jotka piti tarkastaa.

Terveysvalvontaohjelmien toteutumaprosenttien alaisuus viittasi siihen, että yhteistoiminta-alueiden valvontaresurssit eivät kaikkien aluehallintovirastojen toimialueilla riittäneet suunnitelmallisen terveystarkastuksen toteuttamiseen. Arvioinnista tehtäviä johtopäätöksiä vaikeutti kuitenkin se, että puutteet valvontapalvelujen saatavuudesta eivät johtuneet

pelkästään eläinlääkärityöpanoksesta, vaan siihen saattoivat vaikuttaa kotieläintuottajien aktiivisuus eläinlääkärin kutsumisessa terveystarkastusohjelman mukaisesti tarkastuksiin ja valvonnan tietojärjestelmien puutteet. Myös tietojärjestelmien käytössä oli kehittämistä. Tallennuksia viivästyi ja järjestelmien kaikkia ominaisuuksia ei ollut käytetty osaksi vajaasti täytettyjen tarkastuspöytäkirjojen vuoksi. Saatujen tietojen valossa kaikkien asiaan vaikuttavien tekijöiden osuutta ei voitu analysoida. Kaikissa aluehallintovirastoissa ei ollut käytettävissä luotettavia tietoja lampaiden ja vuohien terveystarkastusohjelmiin kuuluvista tiloista. Lopettaneista tiloista pitäisi tulla tieto 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 eläinlääkärityövoimaan 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 määriteltyt kennelit, hevostallit, eläinhoitolat sekä kaikki lemmikkieläinkaupat. Elintarviketurvallisuusviraston ohjauksen

Eläinsuojelutarkastusten kattavuus	ESAVI	LSAVI	LSSAVI	ISAVI	PSAVI	LAVI	Yht.
Tarkastettujen ilmoituksenvaraisten kohteiden määrä	18	85	77	24	130	31	365
Tarkastettavia ilmoituksenvaraisia kohteita yhteensä	1180	463	557	530	348	187	3265
Tarkastusten kattavuus %	1,5	18,4	13,8	4,5	37,4	16,6	11,2
Eläinsuojelupäätösten jälkeisten uusintatarkastusten lukumäärä	35	106	261	146	121	23	692
Eläinsuojelupäätösten (42 §) lukumäärä	432	178	298	256	168	39	1371
Uusintatarkastukset suhteessa päätösten määrään %	8,1	59,6	87,6	57,0	72,0	59,0	50,5

Taulukko 10.6. Eläinsuojelutarkastusten kattavuus

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 rikkomista, 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 niitä on noudatettu, valvonta on loppuunsaatettu, 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.

Kunnan ilmoituksenvaraisissa eläinsuojelukoh-teissa valvonnan kattavuus oli koko maassa aluehallintovirastojen antamien tietojen mukaan heikko. Vain 11,2 % kohteista tarkastettiin vuonna 2010. Aluehallintovirastoittain kattavuus vaihteli 1,5 %:n ja 37,4 %:n välillä. Näin heikkoon tulokseen saattaa

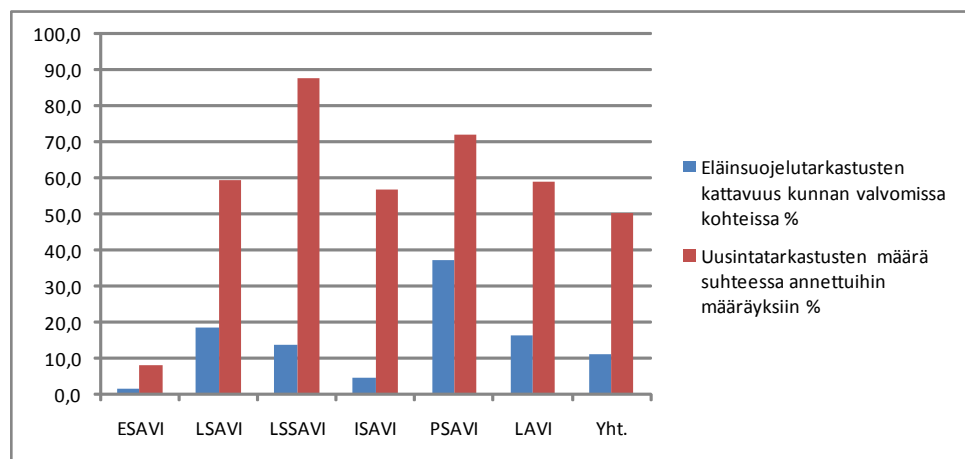
löytyä useita selityksiä. Yksi syy saattaa olla se, että kunnan terveystarkastajien valvontatiedot ammatti-maisten eläintenpitäjien tarkastuksista eivät tule aluehallintovirastoihin eivätkä Elite-järjestelmään. Toinen huonoon tulokseen johtanut tekijä voi olla henkilö-resurssien niukkuus kunnissa, näitä valvontoja ehkä tehdään vasta sen jälkeen kun muut tärkeämpinä pi-detyt valvonnat on tehty. Puutteita saattaa olla myös aluehallintovirastojen tekemässä valvonnan seuran-nassa ja tiedonkulussa virastojen sekä kuntien välillä. Valvonnan tavoitteeseen (90 % kohteista tarkastettu) nähden heikko taso edellyttää johtopäätöksiä ja toi-menpiteitä.

Koko maassa kunnaneläinlääkärien tekemien uusintatarkastusten määrä oli 50,5 % tarkastuksista, joissa annettiin päätös eli määräys tai kielto. Erot aluehallintovirastojen välillä vaihtelivat suuresti: 8,1 %:sta 87,6 %:iin. Jotkut virastot olivat pyrkineet varmentamaan lukuja myös manuaalisesti, joten tarkasti ottaen kaikki luvut eivät ole verrattavissa toisiinsa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston poikkeuk-sellisen suuri prosenttiluku 87,6 saattoi johtua pääosin viraston käytännöstä määrätä kunnaneläinlääkäreitä tekemään EU-tarkastusten uusintatarkastuksia. Ne on kirjattu samaan paikkaan kuin eläinsuojelulain 39 §:n mukaiset epäilyyn perustuvat tarkastukset eikä niitä voitu erottaa kunnaneläinlääkärien tekemästä muus-ta valvonnasta. Muissa aluehallintovirastoissa eläin-lääkärit yleensä tekivät itse nämä uusintatarkastuk-set vuonna 2010. Tavoitteena oli yli 90 % kiellon tai määräyksen saaneiden tarkastuskohteiden uusintatar-kastus määräajan umpeutumisen jälkeen. Määräaika oli yleensä alle 3 kuukautta. Uusintatarkastusten lu-kumäärän ollessa vain noin puolet siitä, mitä voidaan

odottaa annettujen päätösten lukumäärän perusteella, valvonnan loppuunsaattamisessa oli selkeitä puutteita.

Siitä päätellen, että kunnan eläinsuojeluvalvonnan toteutuminen ei täyttänyt asetettuja tavoitteita käytettävissä olleiden tietojen mukaan, 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 riskiperusteiseksi 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.



Kuva 10.7. Eläinsuojelutarkastusten kattavuus

10.2.2. Kunnallisten eläinlääkäripalvelujen saatavuus

Johtopäätökset

Naseva -terveydenhuolto-ohjelma toteutui huonosti, vain alle 60 %:lle ohjelmaan kuuluvista nautatiloille tehtiin terveydenhuoltokäynti.

Vain puolet eläinlääkäripäivystysalueista täytti eläinlääkintähuoltolain kokovaatimuksen ja neljäsosa vaatimuksen keskitetystä yhteydenottopalvelusta.

Toimenpide-ehdotukset

Yhteistoiminta-alueille on palkattava valvontaeläinlääkäreitä vapauttamaan kunnaneläinlääkäreitä valvonnasta terveydenhuoltotyöhön. Naseva-terveydenhuolto-ohjelman vaikuttavuuden lisäämiseksi Evira:n on vaikutettava alan toimijoihin, että ne järjestäisivät koulutusta eläinlääkäreille tuotannollisen terveydenhuollon alalla.

Evira:n ja aluehallintovirastojen on lisättävä Informaatio-ohjausta yhteistoiminta-alueille. Maa- ja metsätalousministeriön on harkittava, onko eläinlääkintähuoltolain 13 §:n sisältöä keskitetyn puhelinpalvelun ja päivystysaluekokovaatimuksen osalta arvioitava.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Uuden eläinlääkintähuoltolain toteutuminen	Onko nautatilojen terveydenhuollon palveluja saatavissa kysyntää vastaavasti? Onko päivystys järjestetty valvontayksiköiden yhteistoinnina yhtä tai useampaa seutu- tai maakuntaa vastaavalla päivystysalueella? Onko päivystysalueella eriytetty pieneläinpäivystys? Onko päivystysalueella keskitetty yhteydenottopalvelu?	1) Terveysthuoltosopimus- nautatilojen osuus valvontayksikön alueen nautatiloista 2) Terveysthuoltokäyntien määrä verrattuna sopimustilojen määrään Päivystysalueiden lukumäärä ja koko suhteessa seutu- ja maakuntiin Eriytetyn pieneläinpäivystyksen kattavuus Keskitetyn yhteydenottopalvelun kattavuus	Terveydenhuoltopalvelujen tasa-arvoinen saavutettavuus Päivystysalueen koko vähintään yhden seutukunnan kokoinen Eriytetty pieneläinpäivystys toimii päivystysalueella Keskitetty yhteydenottopalvelu on toiminnassa päivystysalueella

Johdanto

Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009) edellyttää, että kunta järjestää alueellaan peruseläinlääkäripalvelut ja kiireellisen eläinlääkäriavun. Peruseläinlää-

käripalveluihin kuuluu myös elintarviketuotantoa varten pidettävien hyötyeläinten terveydenhuolto. Nautatilojen terveydenhuoltoon varten on perustettu Eläintautien torjuntayhdistys ETT ry:n ylläpitämä valtakunnallinen Naseva nautatilojen terveydenhuol-

lon seurantajärjestelmä, jonka kattavuutta ja toteutumista arvioidaan. Ohjelma on kotieläintuottajalle vapaaehtoinen, mutta kotieläinten hyvinvointituen yhtenä ehtona on eläinlääkärin kanssa solmittava terveydenhuoltosopimus. Eläinten hyvinvoinnin tuki on osa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 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.

Hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutusten seuranta

Ks. 10.2.1. Johdanto

Lähtöleveysnäkökulman näkymät

Ks. 10.2.1. Johdanto



Onko nautatilojen terveydenhuollon palveluja saatavissa kysyntää vastaavasti?

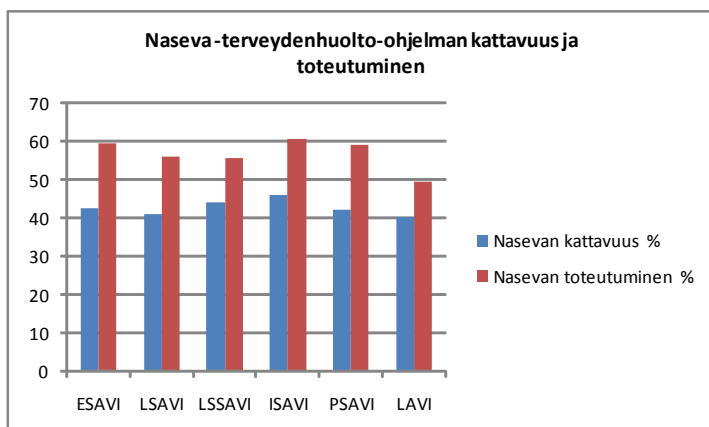
Kun yli 40 % terveydenhuoltokäynneistä jäi tekemättä, on pääteltävä, että palvelun saatavuudessa on puutteita.

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 aluehallintovirastoittain selvittämällä kuinka monella ohjelmaan kuuluvalla nautatilalla oli tehty vuonna 2010 ainakin yksi terveydenhuoltokäynti.

Koko maassa kuului Naseva-ohjelmaan 43,7 % kaikista nautatiloista. Erot aluehallintovirastojen välillä olivat pienet, ohjelman kattavuus oli 40,2 %:n ja 46,0 %:n välillä. Mielenkiintoista on todeta, että vuoden 2008 valtakunnallisen peruspalvelujen arvioinnin mukaan tuolloin 18 % nautatiloista oli tehnyt tervey-

denhuoltosopimuksen (Naseva). Siihen verrattuna kehitys on ollut voimakas, kahdessa vuodessa sopimustilojen määrä oli kaksinkertaistunut. Alun perin eläinterveydenhuoltoa kehitettiin kansallisena hankkeena, jonka yhtenä tavoitteena oli terveydenhuoltosopimus 70 %:lla nautatiloista. Yli puolet tavoitteesta on saavutettu ja siitä on pääteltävissä, että kaikki tuottajat eivät syystä tai toisesta ole vielä motivoituneet tällaiseen terveydenhuoltotyyöhön.

Eläinlääkäri teki terveydenhuoltokäynnin kaikkiaan 57,9 %:lla Naseva-sopimustiloilla. Aluehallintovirastokohtaisessa tarkastelussa ohjelman toteutumisessa ei ollut suuria eroja: pienin toteutumisprosentti oli 55,6 % ja suurin 60,8 %. Naseva-terveydenhuolto-ohjelman toteutumista on pidettävä huonona, kun yli yhdellä kolmasosalla sopimus-



Kuva 10.8. Naseva -terveydenhuolto-ohjelman kattavuus ja toteutuminen

Aluehallinto- virasto	Erillinen pieneläin- päivystys	Keskittetty yhteydenot- to-palvelu	Pienempi kuin yksi seutukunta	Yhden tai useamman seutukunnan kokoinen	Vähintään maakunnal- linen päivys- tysalue	Eläinlääkäri- päivystys- alueita kpl
ESAVI	6	4	10	8	0	18
LSAVI	2	3	1	4	0	5
LSSAVI	4	1	8	10	0	22
ISAVI	1	6	1	8	0	9
PSAVI	1	3	10	1	0	11
LAVI	0	1	2	4	0	6
Yhteensä	14	18	36	35	0	71

Taulukko 10.7. Eläinlääkäripäivystysalueet aluehallintovirastojen alueilla

tiloista 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 yli kolmasosa palvelutarpeesta ei toteutunut, vai johtuiko vaje siitä, että kotieläintuottaja ei kutsunut eläinlääkärää? Oikeat vastaukset saattavat olla: eläinlääkäri ei ehtinyt, tuottaja ei kutsunut. Arvioinnissa tätä ei voitu selvittää luotettavasti. Tuottajien motivaatiota Naseva-terveydenhuoltoon saattaisi lisätä se, että terveydenhuoltokäynti nostettaisiin ”peruskäyntiä” korkeatasoisemmaksi. Eli tilalle laadittaisiin terveydenhuoltosuunnitelma, joka ottaa huomioon karjan tuotantoon liittyvät tulokset. Kuitenkin terveydenhuoltokäyntien heikko toteutuminen niiden

tuottajille koituvasta merkityksestä huolimatta viittaa vajaukseen 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.

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 eriytettylle pieneläinpäivystykselle sekä päivystysalueen keskitetylle yhteydenottopalvelulle. Tarkasteluajankohta oli 31.12.2010, jolloin lain siirtymäsäännösten mukaan päivystysalueiden tuli täyttää vaatimukset. Taulukosta 10.7. näkyy, että 35 päivystysaluetta koko maan 71:stä 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 useimmiten sujuvalla tavalla. Vaikka puolet päivystysalueista ei ollut aluekehityslain tarkoittamien seutukuntien rajojen mukaisia, olivat ne kuitenkin useassa tapauksessa selvästi suurempia kuin osa lain tarkoittamista seutukunnista. Mutta päivystysalueiden jääminen maakuntaa pienemmiksi ei kaikissa tapauksissa mahdollistanut päivystyksen tehostamistavoitteita.



Onko päivystysalueella eriytetty pieneläinpäivystys?

Vaikka erillinen pieneläinpäivystys oli toiminnassa vain viidesosassa koko maan päivystysalueista, tällainen päivystys sijoittui tarkoituksenmukaisesti niille alueille, joissa järjestelylle oli eniten tarvetta Etelä-, Lounais-, Länsi- ja Sisä-Suomessa.

Aluehallintovirastojen antamien tietojen mukaan maassa oli 14 (20 %) eläinlääkäripäivystysaluetta, joissa toimi erillinen pieneläinpäivystys. Määrä vaikuttaa pieneltä, mutta valtaosa, 12 tällaista päivystysaluetta sijaitsivat Etelä-Suomen, Lounais-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen alueilla, eli siellä, missä oli suurin osa väestöstä ja sen perusteella myös pieneläimistä. Kyseisillä alueilla on myös paljon taajamia, joista osa on suuria. Vaikuttaa siltä, että erilliset

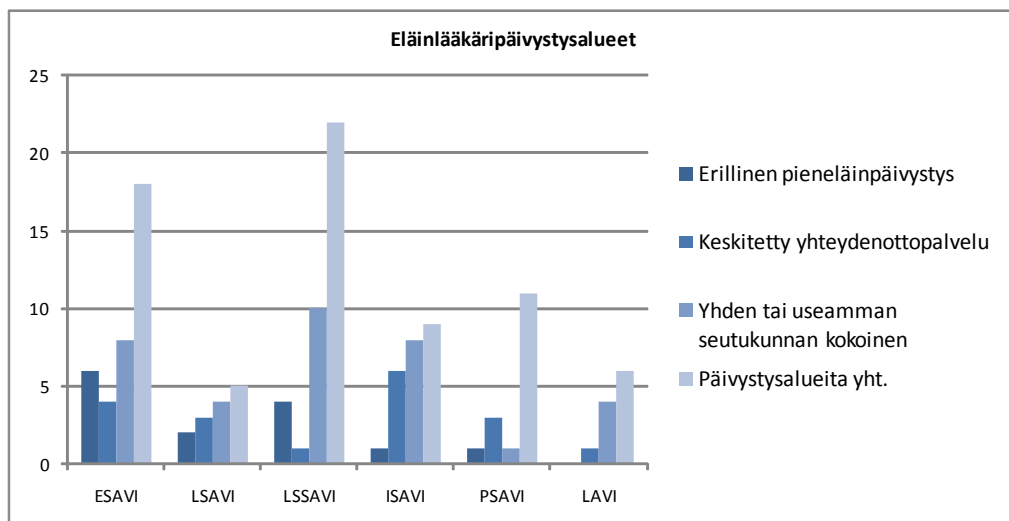
pieneläinpäivystysalueet asettuivat lain edellyttämille alueille. Eläinlääkintähuoltolain mukaan erillisen pieneläinpäivystyksen vaatimuksesta voidaan poiketa esimerkiksi siellä, missä on vähän pieneläimiä suhteessa suuriin kotieläimiin. Tällainen tilanne on alueilla, missä taajamia on vähän ja ne ovat pieniä. Valtakunnallisesti voidaan arvioida, että eläinlääkintähuoltolain vaatimus toteutui huomioon ottaen laissa olevan poikkeusmahdollisuuden.



Onko päivystysalueella keskitetty yhteydenottopalvelu?

Eläinlääkintähuoltolain vaatima keskitetty yhteydenottopalvelu oli käytössä vain neljäsosalla päivystysalueista ja puolessa niistä alueista, jotka olivat vähintään yhden seutukunnan kokoisia.

Kuva 10.9. Eläinlääkäripäivystysalueet aluehallintovirastojen alueilla



Keskitetty yhteydenottopalvelu oli 18:lla (25,3 %:lla) päivystysalueella. Näistä muutamalla palvelu koski vain osaa päivystysalueesta, mutta nämä alueet luettiin kokonaan palvelun piiriin. Keskitetyllä yhteydenottopalvelulla tarkoitetaan vähintään keskitettyä puhelinpalvelua. Palvelun laatua ei selvitetty, joten ei ole tiedossa, oliko kyse pelkästä puhelinpalvelusta vai sisältyikö siihen neuvontaa tai esimerkiksi päivystävän eläinlääkärin välittämistä asiakkaan luo. Eläinlääkintähuoltolain vaatimus keskitetystä yhteydenottopalvelusta näytti toteutuneen vain neljäsosassa päivystysalueita. Laissa ei ole tästä palvelusta

poikkeusmahdollisuutta. Puolet koko maan päivystysalueista oli alueiden kehittämislain tarkoittamaa seutukuntaa pienempiä. Niissä keskittämistä ei oletettavasti olisi saatu etua, sillä 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 saa soittaa aina yhteen, samaan puhelinumeroon. Keskitetyn yhteydenottopalvelun lisääminen edellyttäisi käytännössä päivystysalueiden suurentamista.

Arviointiryhmä

Läänineläinlääkäri, ELL Markku Tikkanen, puh. +35840 516 3089, markku.tikkanen@avi.fi

Läänineläinlääkäri, ELL Hanna Lounela, puh. +358400 525 213, hanna.lounela@avi.fi

Läänineläinlääkäri, ELL Tapani Parviainen, puh. +358 400 818 311, tapani.parviainen@avi.fi

Läänineläinlääkäri, ELL Pirkko Pirinen, puh. +358 400 210 186, pirkko.pirinen@avi.fi

Läänineläinlääkäri, ELL Jani Soini, puh. +358 40 162 0215, jani.soini@avi.fi

Läänineläinlääkäri, ELL Pauli Sorvisto, puh. +35840 563 4972, pauli.sorvisto@avi.fi

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/2001Lampaiden maedi-visnan ja vuohien CAE:n vastustaminen

MMMa 470/2008 Kaloissa, äyriäisissä ja nilviäisissä esiintyvien eläintautien vastustaminen

10.3. Elintarvikevalvonta

10.3.1 Riskeihin perustuvan suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuus

Johtopäätökset

1. Kunnallinen elintarvikevalvonta ei nykyvoimavaroin toteudu suunnitellusti eikä pysty varmistamaan elintarviketurvallisuutta tasavertaisesti kuluttajille kautta maan. Suunniteltu elintarvikevalvonta jää toteutumatta joka toisessa valvontayksikössä. Suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuuden hyvään palvelutasoon päästään vain kuudessa (5 %) ja suunnitelmallisia elintarvikehuoneistotarkastuksia koskien 15 (13 %) valvontayksikössä.
2. Suunnitelmallinen elintarvikevalvonta ei toteudu vielä täydessä laajuudessaan eikä täysin riskiperusteisena. Henkilövoimavarojen puute on paikoin vaikuttanut yksiköiden suunnitelmallisten tarkastusten määrään. Tästä sekä tiedonkeruun epätarkkuudesta johtuen suunnitelmallisten 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 yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ja toiminnan käynnistäminen sekä muut elintarvikevalvonnan tehtävät kuten valvonnan tietojärjestelmähankkeet. Tarkastuksiin on ollut käytettävissä vain kolmannes työajasta, 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. Aluehallintovirastojen on kiinnitettävä edelleen huomiota suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan riskiperusteisuuteen, laajuuteen ja toteutumiseen auditoidessaan kuntien elintarvikevalvonnan vaatimustenmukaisuutta ja arvioidessaan kuntien elintarvikevalvontasuunnitelmia ja niiden toteutumista. Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran tulee kehittää valvontasuunnitelmien toteutumisen tiedonkeruuta niin, että tiedot saadaan yhteneväisesti.

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 valvonta-asetus (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 riski-

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Riskiperusteisen suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuus	Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi henkilövoimavaroja riskeihin perustuvaan suunnitelmalliseen elintarvikevalvontaan?	1) Valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelman toteutuminen 2) Suunnitelmallisten elintarvikehuoneistotarkastusten toteutumisaste, % 3) Elintarvikevalvonnan kokonaistyöpanos, htv	Valvontayksikön henkilövoimavarat riittävät suunnitellun elintarvikevalvonnan toteuttamiseen sekä ennakoimattomiin elintarvikevalvonnan tarpeisiin

en mukaan ja painopiste on suunnattu elintarvikealan toimijoiden omavalvonnan valvontaan. Valvontaviranomaisen tehtävänä on valvontakeinoin varmistaa elintarviketurvallisuus ”pellolta pöytään”.

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.

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 sisältämän kohteiden tarkastussuunnitelman tulee perustua riskinarviointiin pohjautuvaan valvonnan tarpeeseen. Riskinarvioinnin tulee noudattaa valtakunnallisessa elintarvikevalvontaohjelmassa esitettyjä periaatteita. Hyväksytyn valvontasuunnitelman mukaisista tarkastuksista peritään kunnan määräämän taksan mukainen maksu.

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, elintarvikevalvonnasta monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman raportointia varten kerättyihin tietoihin (VASU -raportti) vuodelta 2010 sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (TIKE) ylläpitämän Viranomaistoimijatietojärjestelmän (VTO) tietoihin.

Hallinto- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutusten seuranta

Kunnallisten ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden toimintaan ovat vaikuttaneet valvonnan järjestämistä koskevat isot muutokset. Valtioneuvoston elintarvikevalvonnan kehittämisestä antaman periaatepäätöksen (30.10.2003) tavoitteena oli muodostaa maahan 50-85 yhteistoiminta-aluetta 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 käytettävissään 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.

Valvonnanseudullistamisen 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 vuonna 2010. Tilannetta verrataan vuoteen 2006, jolloin tilannetta on aiemmin kuvattu lääninhallitusten (nykyisin aluehallintovirastojen) peruspalvelujen arvioinnissa.

Lähtöleveysuuden näkymät

Kunnalliseen elintarvikevalvontaan on tulossa useita merkittäviä muutoksia vuonna 2011, jos hallituksen esitys elintarvikelain muuttamiseksi toteutuu esityksen mukaisesti. 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, alkutuotannon toimijoita lukuun ottamatta, 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.



Onko yhteistoiminta-alueella riittävästi henkilövoimavaroja riskiperusteiseen suunnitelmalliseen elintarvikevalvontaan?

Suunniteltu elintarvikevalvonta jää toteutumatta joka toisessa valvontayksikössä.

Suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuuden palvelutasotavoite on, että suunniteltu valvonta toteutuu eli valvontayksiköiden henkilövoimavarat riittävät suunnitellun elintarvikevalvonnan toteuttamiseen sekä ennakoiduttomiin elintarvikevalvonnan tarpeisiin.

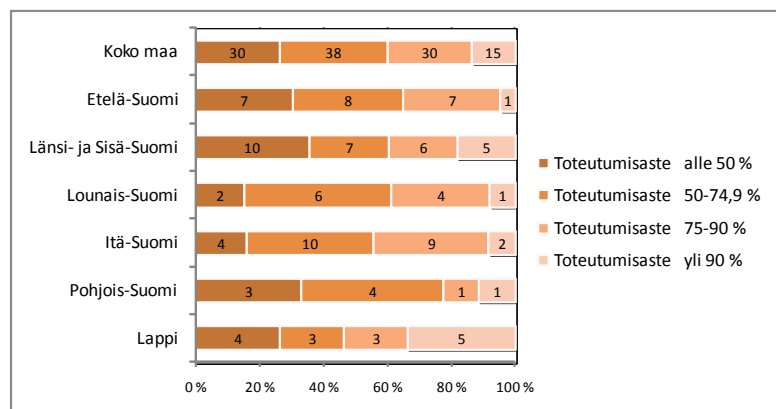
Elintarvikevalvontaan käytettiin 309 henkilötyövuotta (htv) vuonna 2009. Valvontayksiköt käyttivät keskimäärin 2,4 htv elintarvikevalvontaan. Valvontaa teki kaikkiaan 1022 henkilöä, jotka käyttivät työajastaan keskimäärin kolmasosan (31 %) elintarvikevalvontaan. Kuntien tai ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden vuonna 2010 ilmoittamien VTO-tietojen mukaan kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla on elintarvikevalvonnan resursseja yhteensä 301 htv (luvusta puuttuu 10 valvontayksikön resurssit).

Kunnallisten valvontayksiköiden elintarvikevalvonta toteutui vuonna 2010 täysin suunnitellusti (valvontasuunnitelma toteutui yli 90 %) vain kuudessa valvontayksikössä ja suunniteltu valvonta toteutui pääsääntöisesti (suunnitelma toteutui 70–90 %) 53 yksikössä (47 %). Valvonta ei toteutunut suunnitellusti (suunnitelman toteutuminen jäi alle 70 %) lähes joka toisessa maan valvontayksikössä (54 kpl; 48 %). Koko maan keskimääräisestä tasosta poikkesi Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alue, jossa kahdella kolmasosalla yksiköistä valvontasuunnitelma ei toteutunut (Taulukko 10.8.). Valtakunnallisesti valvontayksiköiden mukaan syynä siihen, ettei valvontasuunnitelma toteutunut, oli muun muassa pitkäaikainen vaje (41 %) ja tilapäinen vaje (38 %) henkilövoimavaroissa. Niiden yksiköiden osuus, jossa valvontasuunnitelma ei toteutunut, lähes nelin-

Taulukko 10.8.
Elintarvikevalvon-
nan resurssit sekä
suunnitelmallisen
elintarvikevalvon-
nan saatavuus.

	Elintar- vike- valvonta yksiköitä, lkm	Elintarvike- valvonnan resurssit, hvt (ELTU 2009)	VASU- kyselyn vastaus- prosentti	Valvontayk- siköt, joissa valvontasuun- nitelma ei toteutunut eli toteutuminen < 70 %, lkm (%)	Suunnitel- mallisten tarkastusten toteutumis- aste	Suunnitellut tarkastukset / kohteet
Etelä-Suomi	25	124,7	92	12 (52)	56	0,81
Länsi- ja Sisä-Suomi	28	64,1	100	12 (43)	62	0,74
Lounais-Suomi	15	51,5	87	6 (46)	58	1,55
Itä-Suomi	25	30,7	100	11 (44)	61	0,91
Pohjois-Suomi	9	27,2	100	6 (67)	48	1,09
Lappi	16	11,1	94	7 (47)	67	0,87
Koko maa	118	309,2	96	54 (48)	58	0,92

Kuva 10.10. Suunnitelmallisten elintarvi-
kehuoneistotarkastusten toteutuminen eri
alueiden valvontayksiköissä vuonna 2010



kertaistui vuoteen 2009 verrattuna. Tiedonkeruussa (VASU) on valvontasuunnitelmien toteutumista koskevaa kysymystä tarkennettu edellisestä vuodesta ja eri luokille on määritetty prosenttirajat. Tämä on vaikuttanut yksiköiden raporteissaan antamiin tietoihin valvontasuunnitelman toteutumisesta.

Kunnallisten valvontayksiköiden elintarvikevalvontasuunnitelmissa 2010 suunnitelmallisia elintarvikehuoneistotarkastuksia oli 45 231 kpl ja niistä toteutui hieman yli puolet (58 %). Taulukossa 10.8. on esitetty suunnitelmallisten tarkastusten toteutumisaste eri aluehallintovirastojen toimialueilla ja kuvassa 10.10. toteutuminen eri alueiden valvontayksiköissä. Joka neljännessä yksikössä (27 %) kriittinen palvelutaso alittui, kun suunnitelluista tarkastuksista toteutui vain alle puolet. Hyvään palvelutasoon (toteutumisaste > 90 %) päästiin joka kahdeksannessa yksikössä ja tyydyttävään palvelutasoon (toteutumisaste 75–90 %) joka neljännessä yksikössä. Parhaiten suunnitellut tarkastukset toteutuivat Lapissa, jossa joka toisessa

yksikössä tarkastussuunnitelma toteutui tyydyttävästi tai hyvin. Pohjois-Suomessa tähän palvelutasoon pääsi vain kaksi (20 %) yksikköä.

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.

Valvontayksiköiden välillä on suuria eroja verrattaessa ja suhteutettaessa suunniteltujen tarkastusten lukumäärä kohteiden lukumäärään (min 0,11; max 3,00; ka 1,06). Vähiten suunnitelmallisia tarkastuksia

kohteisiin nähden oli Länsi- ja Sisä-Suomessa ja eniten Lounais-Suomessa, jossa ko. suhdeluku oli puoli-toistakertainen koko maan tasoon nähden (Taulukko 10.8.).

Suunnitelman ulkopuolisia tarkastuksia tehtiin 12 279 kpl vuonna 2010. Näitä tarkastuksia ovat muun muassa epäilyyn perustuvat tai elintarvikehuoneistojen hyväksymiseen liittyvät tarkastukset. Kolmasosa elintarvikehuoneistoihin tehdyistä tarkastuksista oli ei-suunnitelmallisia. Kuudesosassa yksiköistä (15 %) tehtiin ei-suunnitelmallisia tarkastuksia enemmän kuin suunnitelmallisia tarkastuksia.

Kaikkien elintarvikehuoneistojen tarkastusten osalta elintarvikevalvonnan kattavuus oli 0,46 eli noin joka toinen valvontakohde tarkastettiin vuoden 2010 aikana.

Elintarvikevalvonnan kokonaistyöajasta käytettiin vuonna 2009 tarkastuksiin noin kolmasosa (32 %). Muuhun elintarvikevalvontatyöhön kuten kuluttajien neuvontaan ja kuluttajavalitusten käsittelyyn, elintarvikehuoneistojen hyväksymiseen, kohteiden riskiluokitteluun ja luokitteluun keskitettyä tietojärjestelmää (KUTI) varten, laatutyöhön, valvontasuunnitelmien laadintaan, valvonnan toteutumisen raportointeihin sekä yhteistoiminta-alueiden neuvotteluihin ja toiminnan käynnistämiseen käytettiin aikaa 211 htv.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden tilanne vuonna 2010

Elintarvikevalvonnan seudullistamiskehitystä on kuvattu aiemmin lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnissa vuonna 2006. Valvontayksiköitä oli maassamme tuolloin 225 kpl (korjatut tiedot). Vuonna 2010 oli maassamme 118 ympäristöterveydenhuollon valvontayksikköä. Yksiköiden määrä on vähentynyt neljässä vuodessa lähes puoleen ja eniten määrä on vähentynyt (> 50 %) Etelä-Suomessa sekä Länsi- ja Sisä-Suomessa. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella ympäristöterveydenhuollon seudullistaminen eteni hyvin jo tätä aikaisemmin ja valvontayksiköiden määrä väheni alkutilanteesta kolmannekseen vuoteen 2006 mennessä. Itä-Suomessa aloitti toimin-

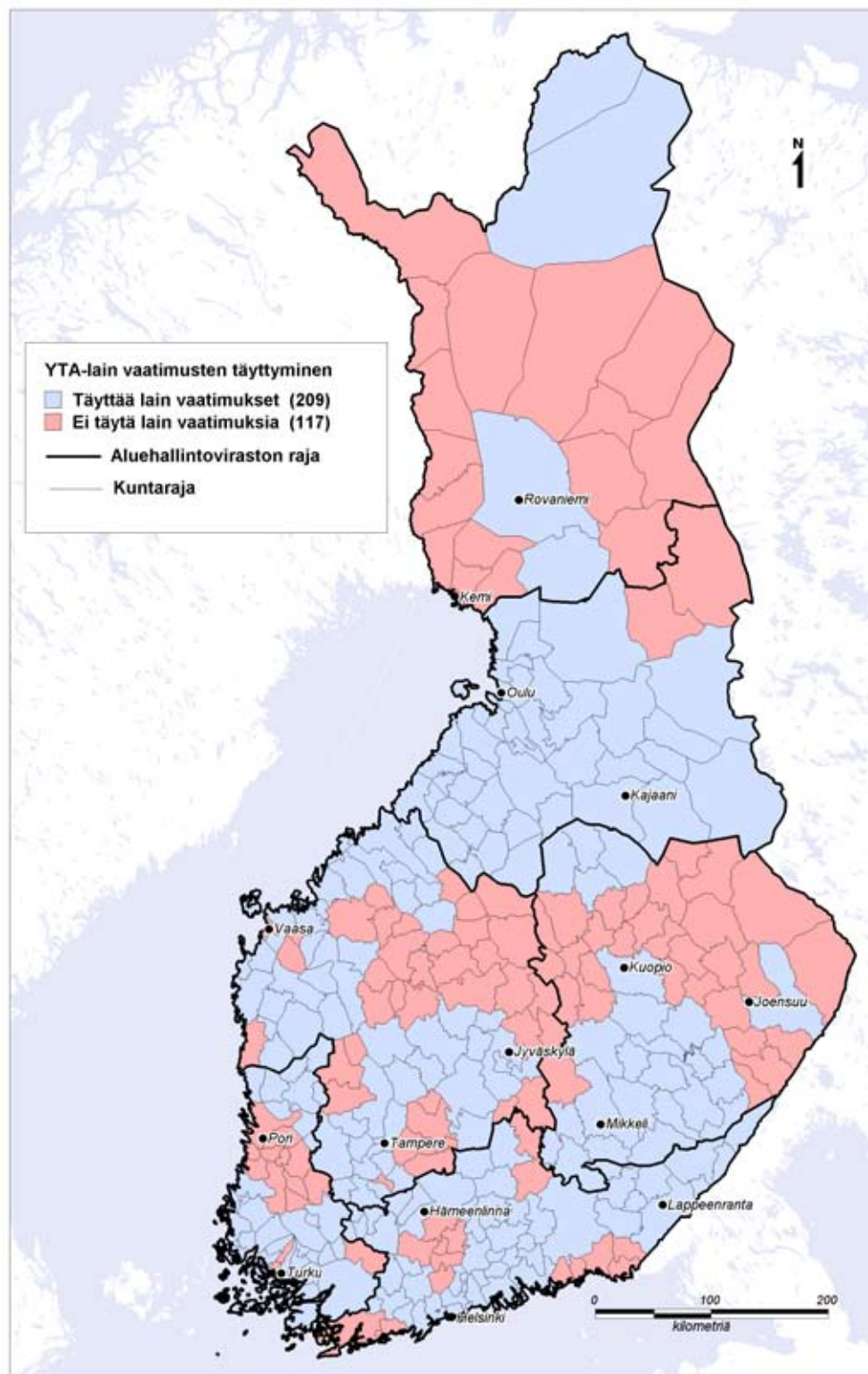
tansa vuoden 2011 alussa kaksi uutta yhteistoiminta-alueutta ja samalla valvontayksiköiden määrä puolittui vuoteen 2010 verrattuna.

Seudullisissa yksiköissä on asiakaspalvelussa otettava huomioon alueelliset tarpeet. Elintarvikevalvonnan (terveystarkastajien) toimipisteitä, joissa palvelua oli saatavilla vähintään kerran viikossa, oli 257 kpl vuonna 2006. Elintarvikevalvonnan toimipisteitä oli 194 kpl vuonna 2010 ja toimipisteverkosto on harventunut etenkin Etelä-Suomessa, Lounais-Suomessa sekä Länsi- ja Sisä-Suomessa. Näillä alueilla etäisyydet ovat vielä lyhyitä ja yhteistoiminta-alueita muodostettaessa on helpommin voitu perustaa yhteisiä toimipisteitä toimintojen tehostamiseksi asiakaspalvelun siitä heikentymättä. Itä-Suomessa, Pohjois-Suomessa sekä Lapissa valvonnan toimipisteiden määrässä on tapahtunut vain vähäisiä muutoksia. Kuluttajan kannalta toimipisteiden sijainnilla on toisaalta nykyään vain vähän merkitystä, koska valvontahenkilöstö on tavoitettavissa matkapuhelimen tai sähköpostin välityksellä.

Kuntien tai ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden vuonna 2010 ilmoittamien VTO-tietojen mukaan yhteistoiminta-alueilla on ympäristöterveydenhuollon henkilövoimavaroja yhteensä 1 056 htv eli keskimäärin 9,3 htv valvontayksikköä kohden (neljän valvontayksikön resurssitietoa ei ollut). Kuvassa 10.11. on esitetty YTA-lain vaatimusten täytyminen kunnissa tai yhteistoiminta-alueilla vuonna 2010 siten, kuin ne on aluehallintovirastossa arvioitu (VTO). Vaatimukset täittyivät kaikkiaan 46 (39 %) yhteistoiminta-alueessa vuonna 2010. Lapissa pitkät etäisyydet sekä muutkin syyt kuten saamenkieli vaikuttavat yksiköiden YTA-lain vaatimusten täyttymiseen. Kartassa ei ole esitetty valvontayksiköiden rajoja, mutta se antaa kuvaa kuuluuko kunta vaatimukset täyttävään yhteistoiminta-alueeseen. Vuonna 2010 kaksi kolmasosaa kunnista kuului YTA-lain vaatimukset täyttävään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen tai muodosti yksinään henkilöresursseiltaan riittävän suuren valvontayksikön.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostuminen on edennyt hyvin etenkin Pohjois-

Kuva 10.11. Kuntien sekä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden YTA-lain vaatimusten täyttyminen vuonna 2010.



Suomen aluehallintoviraston alueella. Tilanne on edennyt hyvin myös vuoden 2010 aikana siten, että vuoden 2011 alussa moni uusi, vaatimukset täyttävä yhteistoiminta-alue pääsee aloittamaan toimintansa. Lisäksi on tehty päätöksiä toimintansa myöhemmin aloittavista yhteistoiminta-alueista. Tavoitteeseen

pääseminen vuoteen 2013 mennessä näyttääkin onnistuvan useimpien valvontayksiköiden osalta.

Arviointiryhmä

Ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja,
ETM Merja Rinta-Koski, puhelin +358 40 522 2206,
merja.rinta-koski@avi.fi

Läänineläinlääkäri, ELL Riitta Armfelt,
puhelin +358 40 824 8347, riitta.armfelt@avi.fi

Ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja,
ETM Arja-Leila Fagerholm,
puhelin +358 400 959 409,
arja-leila.fagerholm@avi.fi

Osastosihteeri, FM Eeva Hyvönen, karttavastaava,
puhelin +358 40 847 2699, eeva.hyvonen@avi.fi

Ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja,
ETM Anneli Liljeroos, puhelin +358 40 820 3809,
anneli.liljeroos@avi.fi

Ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja,
Matti Mattas, puhelin +358 731 4648,
matti.mattas@avi.fi

Ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja,
FM Raisa Romppanen, puhelin +358 40 728 2633,
raisa.romppanen@avi.fi

Tietolähteet

Elintarvikelaki (23/2006)

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (178/2002) elintarvikelain-
säädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan
elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkei-
den turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä
(EY:n yleinen elintarvikeasetus)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (882/2004) rehu- ja elintar-
vikelainsäädännön 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.

Elintarviketurvallisuusviraston kunnan elintarvikevalvonnan ja eläinten
terveyden ja hyvinvoinnin raportointi 2010 (VASU-raportti),
Webropol-kysely, vastausprosentti 96 %.

Viranomaistoimijatietojärjestelmä (VTO), MMM/TIKE.

Kunnallisen elintarvikevalvonnan arviointi vuodelta 2009.
Eviran julkaisuja 16/2010.

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi elintarvikelain muuttamisesta. MMM 22.10.2010.

Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2006.
Sisäasiainministeriön julkaisu 31/2007.

Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2006.
Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisu 1/2007.

Valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma 2009-2010.
Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Heinäkuu 2008.

Valtioneuvoston periaatepäättös elintarvikevalvonnan kehittämisestä,
MMM Elintarvike- ja terveysosaston julkaisuja 11/2003.

Valtioneuvoston periaatepäättös 30.10.2003 annetun elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäättöksen muuttamisesta. MMM, 1.3.2007.



11.

POIKKIHALLINNOLLINEN
ARVIOINTIKOHDE

11. POIKKIHALLINNOLLINEN ARVIOINTIKOHDE

11.1. Paikallinen turvallisuusyhteistyö

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.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Palvelutavoitteet
Paikallisen turvallisuussuunnittelun toteutuminen	Miten paikallinen turvallisuussuunnittelu on toteutunut?	Suunnitelmien kattavuus	TKaikilla kunnilla on ajantasainen turvallisuussuunnitelma

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.

Paikallisen turvallisuusyhteistyön arvioinnissa käytetyt tiedot perustuvat paikallisen turvallisuusyh-

teistyön alueille suunnattuun kyselyyn saatuihin vastauksiin. Tammikuussa 2011 tehtyyn kyselyyn vastasi 117 kuntaa tai usean kunnan muodostamaa paikallisen turvallisuusyhteistyön aluetta. Tarkastelussa oli turvallisuussuunnittelun eteneminen, kattavuus ja painottuminen.

Hallinto- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusten seuranta

Kuntaliitosten myötä yksittäisten kuntien turvallisuussuunnitelmat ja jo organisoitunut turvallisuusyhteistyö joudutaan kokoamaan ja yhteen sovittamaan uuteen suurempaan kokonaisuuteen. Keskeistä on tällöin se, etteivät keskuskunnan intressit korostu reuna-alueiden kustannuksella ja ettei tarkastelunäkökulma muutu siten yleiseksi, että paikalliset erityispiirteet jäävät huomiotta. Suurempaa kokonaisuutta tarkas-

tellessa yksittäiset ilmiöt hukkuvat keskiarvoihin, ellei asiaan kiinnitetä huomiota. Toisaalta kuntaliitos mahdollistaa uusia voimavaroja ja käytäntöjä. Alueellisen toimijan, kuten poliisi- tai pelastuslaitoksen näkökulmasta kuntien liitokset vähentävät sidosryhmien ja vaihtelevien toimintatapojen määrää.

Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä aluehallinnon roolia sisäisen turvallisuuden edistämisessä on korostettu. Tämä säteilee paitsi virastojen yksittäisten toimialojen tehtäviin, myös virastojen tavoitteisiin ja poikkihallinnolliseen toimintaan. Uudistuksen yhteydessä on korostettu myös maakuntien liittojen merkitystä, ja paikallisen turvallisuussuunnittelun laajentamista seudulliseksi tai maakunnalliseksi on pidetty esillä. Turvallisuus ja sen edistäminen onkin asia, jonka liittäminen maakuntaohjelmiin on perusteltua.

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.

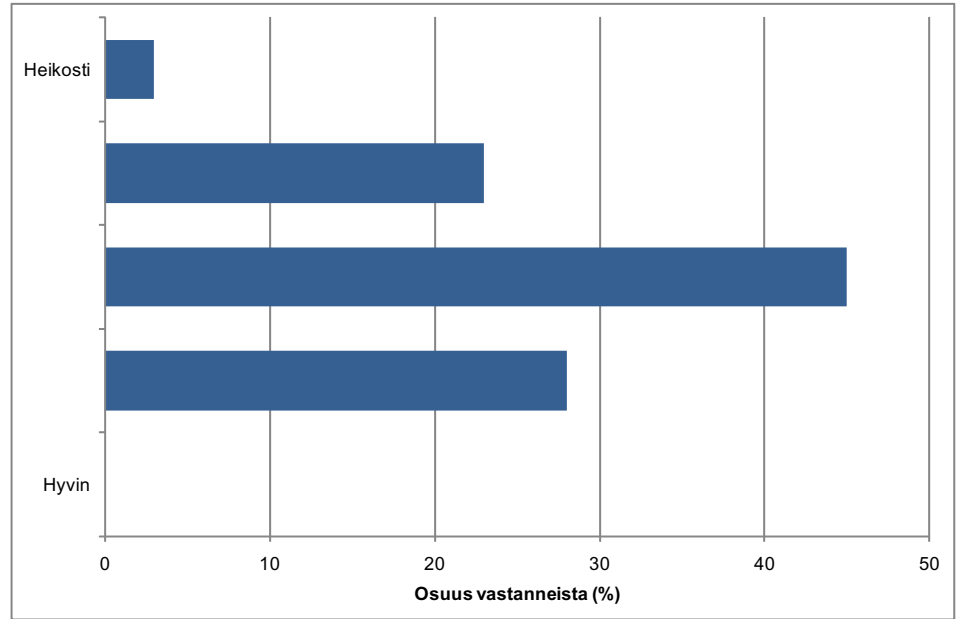
Vuonna 2004 Valtioneuvosto teki päätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Ohjelmassa vahvistettiin strategiset linjaukset ja toimenpiteet vuonna 1999 käynnistetyn turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämiseksi ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Turvallisuussuunnittelun tuli jatkossa kattaa rikosentorjunnan lisäksi kaikki keskeiset paikalliset turvallisuusongelmat ja -uhat. Paikallinen turvallisuussuunnittelu on keskeinen sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon väline. Paitsi kansallisen ohjelman tavoitteita, turvallisuussuunnittelulla toteutetaan myös paikallisesti keskeisiksi koettuja turvallisuustarpeita.

Aluehallintovirastojen tammikuussa 2011 tekemään paikallista turvallisuusyhteistyötä koskevaan kyselyyn vastasi 117 kuntaa tai usean kunnan muodostamaa paikallisen turvallisuusyhteistyön aluetta. Vastanneiden määrä on lähes kaksinkertainen edellisen vuoden kyselyyn nähden. Paikallinen turvalli-

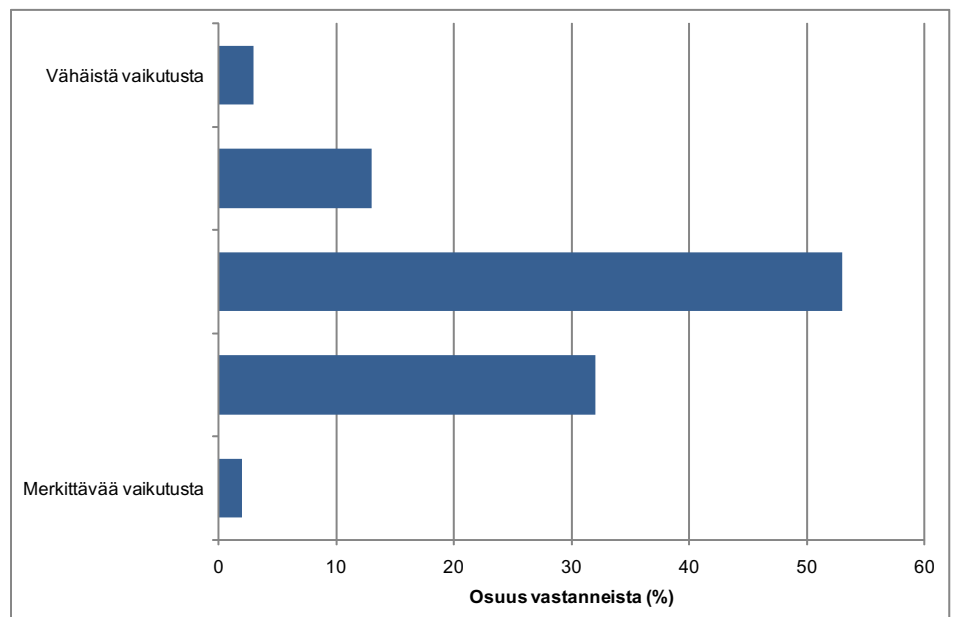
suusyhteistyö on organisoitunut alueiksi, jotka vaihtelevat yksittäisestä kunnasta maakuntaan. Enemmän kuin puolella vastanneista turvallisuussuunnitelma on laadittu yksittäisen kunnan suunnitelmana. Yli kolmanneksella suunnitelma kattaa kahdesta viiteen kuntaa. Paikallisen turvallisuusyhteistyön organisointi on aloitettu viittä lukuun ottamatta kaikilla kyselyyn vastanneilla alueilla. 94 % alueista turvallisuussuunnitelma on valmistunut toimeenpanoa varten.

Enemmän kuin yhdeksän aluetta kymmenestä on huomioinut turvallisuussuunnitelmissa sisäasiainministeriön raportin esittämät turvallisuussuunnittelun osa-alueet niiltä osin, kun ne koskevat kyseistä aluetta. Turvallisuussuunnitelmassa valittujen toimenpiteiden on arvioitu painottuvan enemmän ehkäisevien kuin korjaavien toimenpiteiden suuntaan. Tämä tukee turvallisuustyön ennaltaehkäisevän roolin toteutumista. Vuonna 2010 alueilta saatujen vastausten perusteel-

Kuva 11.1. Turvallisuussuunnittelun alueiden arviot turvallisuussuunnitelman jalkautumisen toteutumisesta tammikuussa 2011.



Kuva 11.2. Turvallisuussuunnittelun alueiden arviot turvallisuussuunnitelman vaikuttavuudesta alueen turvallisuuteen tammikuussa 2011.



la varhainen puuttuminen syntyviin ja mahdollisiin myöhempiin ongelmiin onkin yleisenä periaatteena sisäistetty laajasti.

Turvallisuussuunnittelun alueista enemmän kuin neljä viidestä vastasi seuraavansa turvallisuussuunnitelman toteutumista. Suunnitelman jalkautuminen on arvioiden mukaan toteutunut keskimukaisesti (Kuva 11.1.). Kaksi kolmasosaa vastanneista seuraa myös suunnitelman vaikuttavuutta, ja näiden arvioiden mukaan suunnitelmilla on ollut konkreettista vaikutusta

alueen turvallisuuteen (Kuva 11.2.). Vastauksista tulee myös voimakkaasti esille se, että suuri osa vastaajista paitsi kaipaa tukea turvallisuussuunnittelutyölle, myös kokee epäselvyyttä hallinnon eri tasojen toiminnan, ohjeistuksen ja vastuunjaon suhteen tässä yhteydessä. Tässä suhteessa turvallisuussuunnitteluun kaivataan selkeytymistä.

Arviointiryhmä

Pelastustarkastaja, Juha Vilkki, puhelin 040 733 7158, juha.vilkki(a)vi.fi

Tietolähteet

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2009.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2010

Aluehallintovirastojen kyselyt toimialueittensa paikalliselle turvallisuusyhteistyölle tammikuussa 2011

Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen,

Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006



KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuva- ja taulukkoluetelo

Kuvaluettelo

- Kuva 2.1. Suomen väestö neliökilometrin ruuduissa 31.12.2009
Kuva 2.2. Väkiluvun muutos kunnittain 2000–2009
Kuva 2.3. Syntyneiden enemmitys kunnittain 2007–2009
Kuva 2.4. Muuttotase kunnittain 2007–2009
Kuva 2.5. Väestöennuste kunnittain vuoteen 2020
Kuva 2.6. Väestöennuste alle 15-vuotiaista kunnittain vuoteen 2020
Kuva 2.7. Väestön keski-ikä kunnittain 2009
Kuva 2.8. Suomen asutut ja asumattomat 1 km x 1km karttalehtiruudut 31.12.2009
Kuva 2.9. Alkutuotannon työllistävyys kunnittain 2008
Kuva 2.10. Jalostuksen työllistävyys kunnittain 2008
Kuva 2.11. Palvelujen työllistävyys kunnittain 2008
Kuva 2.12. Työllisyysaste kunnittain 2009, ennakkotieto
Kuva 2.13. Työttömyysaste kunnittain maaliskuussa 2010
Kuva 2.14. Pitkäaikaistyöttömät kunnittain maaliskuussa 2010
Kuva 2.15. Tutkinnon suorittaneet kunnittain 2009
Kuva 2.16. Taloudellinen huoltosuhde kunnittain 2009, ennakkotieto
Kuva 2.17. Valtionveron alaiset tulot kunnittain 2008
Kuva 2.18. Opetustoimen nettokustannukset kunnittain 2009
Kuva 2.19. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset kunnittain 2009
- Kuva 5.1. Yhteispalvelupisteet vuonna 2010
Kuva 5.2. Viranomaisten palvelupisteet 2010
Kuva 5.3. Enintään 20 km:n säteellä valtion palvelupisteistä ja yhteispalvelupisteistä asuvien osuus väestöstä vuonna 2010
Kuva 5.4. Palvelupisteiden määrät kunnittain ja yhteispalvelupisteet vuonna 2010
- Kuva 6.1. Perheväkivaltatehtävien määrän muutos kunnittain 2008–2010 (%)
Kuva 6.2. Hälytystehtävien toimintavalmiusajan muutos kunnittain 2008–2010 (%)
Kuva 6.3. Rikoslakirikosten (pl.liikenne rikokset) määrän muutos 2008–2010 kunnittain (%)
Kuva 6.4. Rikoslakirikosten (pl. liikenne rikokset) tutkinta -ajan muutos 2008–2010 (%)
Kuva 6.5. Rikoslakirikosten (pl. liikenne rikokset) selvitysasteen muutos 2008–2010 (%-yksikköä)
Kuva 6.6. 20 kilometrin etäisyydellä poliisin toimipisteestä asuvien osuus kunnan väestöstä 2010
Kuva 6.7. Pelastustoimen valistuksen ja neuvonnan tavoittama osuus (%) pelastustoimen alueen asukasluvusta vuonna 2010
Kuva 6.8. Pelastuslaitosten järjestämien valistus- ja neuvontatilaisuuksien määrä (kpl) 1 000 asukasta kohden vuonna 2010
Kuva 6.9. Pelastuslaitosten järjestämien valistus- ja neuvontatilaisuuksien määrä (kpl) 1 000 asukasta kohden vuosina 2008–2010
Kuva 6.10. Pelastustoimen valistuksen ja neuvonnan tavoittama osuus (%) pelastustoimen alueen asukasluvusta vuosina 2008–2010
Kuva 6.11. Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastusprosentti vuonna 2010
Kuva 6.12. Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastusprosentti pelastustoimen alueittain vuosina 2008–2010
Kuva 6.13. Asuinrakennusten ja muiden harvemmin kuin kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastusten osuus suunnitellusta tarkastusluvusta pelastustoimen alueittain vuonna 2010
Kuva 6.14. Pelastustoimen hälytystehtävien määrä (kpl) vuosina 2006–2010. Määrissä ei ole huomioitu ensivastetehtäviä
Kuva 6.15. Pelastustoimen hälytystehtävien määrän muutos (%) vuonna 2010 verrattuna vuoteen 2009. Määrissä ei ole huomioitu ensivastetehtäviä
Kuva 6.16. Pelastustoimen yleisimpien hälytystehtävien määrä vuosina 2008–2010
Kuva 6.17. Pelastustoimen hälytystehtävien lukumäärä (kpl) 1000 asukasta kohden vuonna 2010. Määrissä ei ole huomioitu ensivastetehtäviä
- Kuva 7.1. Suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 1-6 koulujen saavutettavuus kunnittain 2010
Kuva 7.2. Suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 koulujen saavutettavuus kunnittain 2010
Kuva 7.3. Kartat havainnollistavat enintään 10 km etäisyydellä lukion, ammatillisen koulutuksen ja kolmen eri ammatillisen koulutusalan opetuspaikasta asuvien 16-vuotiaiden osuutta (%) ikäluokasta vuonna 2010
Kuva 7.4. 5–17-vuotiaiden prosenttiosuus väestöstä kunnittain vuonna 2009 sekä kunnat, joissa vaikuttajaryhmä, kuulemisjärjestelmä, aloitekanava sekä nuorisotalotoimikunta tai vastaava vuonna 2010
Kuva 7.5. Maakuntakirjastojen onnistuminen tehtävissään
Kuva 7.6. Maakuntakirjastojen onnistuminen tehtävissään, eri yhteistyöalueiden kirjastojen arvio
Kuva 7.7. Seutukirjastojen toiminta-alueet vuonna 2010 (kartta)
Kuva 7.8. Kirjastojärjestelmäyhteistyön toiminta-alueet vuonna 2010 (kartta)
Kuva 7.9. Yleisten kirjastojen yhteydenottojen tiheys maakuntakirjastoon
Kuva 7.10. Yleisten kirjastojen yhteydenottojen määrän kehitys maakuntakirjastoon
Kuva 7.11. Maakuntakirjastojen ja kimppejen tehtävät
Kuva 7.12. Tehtävien tarpeellisuus alueellisen kirjastotoiminnan kehittäjän toiminnassa maakuntakirjastojen ja muiden kirjastojen arvioimana.
Kuva 7.13. Virallisesti hyväksytyt liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakoperusteet kunnissa kuntakoon mukaan luokiteltuna 2010
Kuva 7.14. Virallisesti hyväksytyt käyttövuorojen jakoperusteet kunnissa liikuntatoimesta vastaavien ELY-keskusten alueella 2010
Kuva 7.15. Syyt, miksi kunnassa ei ole virallisesti hyväksyttyjä käyttövuorojen jakoperusteita 2010
Kuva 7.16. Miten hakijat pääsevät vaikuttamaan liikuntapaikkojen käyttövuorojen jakopäätökseen kunnissa 2010
Kuva 7.17. Käyttövuorojen jakamisessa keskeisimmät liikuntapolitiittiset tavoitteet kunnissa 2010
Kuva 7.18. Merkittävimmät liikuntapaikkojen käyttövuorojen jaossa huomioon otettavat tekijät eri tyyppisillä liikuntapaikoilla

(annettujen vastausten lukumäärä) 2010

- Kuva 9.1. ELY-keskusten L-vastuualueet 1.1.2010
Kuva 9.2. Joukkoliikenteen toimivaltaiset kunnalliset viranomaiset 1.1.2010
- Kuva 10.1. Talous- ja velkaneuvonta-alueiden toimipaikat ja jonotusajat 31.12.2010, pv
Kuva 10.2. Talous- ja velkaneuvonta-alueiden väestöpohja yhtä henkilötyövuotta kohti vuonna 2009
Kuva 10.3. Valtion korvauksen osuus talous- ja velkaneuvontamenoihin lääneittäin vuosina 2001-2009, %
Kuva 10.4. TSE -terveysvalvontaohjelman toteutuminen
Kuva 10.5. Maedi-Visna -terveysvalvontaohjelman toteutuminen
Kuva 10.6. Vesiviljelylaitosten tarkastusten toteutuminen
Kuva 10.7. Eläinsuojelutarkastusten kattavuus
Kuva 10.8. Naseva -terveydenhuolto-ohjelman kattavuus ja toteutuminen
Kuva 10.9. Eläinlääkäripäivystysalueet aluehallintovirastojen alueilla
Kuva 10.10. Suunnitelmallisten elintarvikehuoneistotarkastusten toteutuminen eri alueiden valvontayksiköissä vuonna 2010.
Kuva 10.11. Kuntien sekä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden YTA -lain vaatimusten täytyminen vuonna 2010.
- Kuva 11.1. Turvallisuussuunnittelun alueiden arviot turvallisuussuunnitelman jalkautumisen toteutumisesta tammikuussa 2011.
Kuva 11.2. Turvallisuussuunnittelun alueiden arviot turvallisuussuunnitelman vaikuttavuudesta alueen turvallisuuteen tammikuussa 2011.

Taulukkoluetelo

- Taulukko 2.1. Kuntien lukumäärän kehitys ja yhteistoiminta-alueiden käynnistyminen 2000-luvulla
Taulukko 2.2. Valtion paikallishallinnon virastojen määrän muutos 2000-luvulla sekä eri palvelukanavien osuus kaikesta asioinnista
- Taulukko 5.1. Valtion paikallishallinnon virastojen määrän muutos 2000-luvulla
Taulukko 5.2. Yhteispalvelupisteiden lukumäärä vuosina 2008-2010
Taulukko 5.3. Yhteispalvelupisteiden palveluntarjoajat vuonna 2008-2010
Taulukko 5.4. Valtion paikallishallinnon toimipaikkojen määrä 1.1.2010
- Taulukko 6.1. Perheväkivaltatehtävien lukumäärä 2008–2010
Taulukko 6.2. Perheväkivaltatehtävien lukumäärä 10 000 asukasta kohden
Taulukko 6.3. Kiireellisten ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien keskimääräinen toimintavalmiusaika 2008–2010
Taulukko 6.4. Kiireellisten ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien lukumäärä 2008–2010
Taulukko 6.5. Kiireellisten ja viipymättä hoidettavien hälytystehtävien lukumäärä 10 000 asukasta kohden
Taulukko 6.6. Rikoslakirikosten (pl.liikennerikokset) lukumäärä 2008–2010
Taulukko 6.7. Rikoslakirikosten (pl.liikennerikokset) lukumäärä 10 000 asukasta kohden 2008–2010
Taulukko 6.8. Rikoslakirikosten (pl.liikennerikokset) tutkinta-aika 2008–2010
Taulukko 6.9. Rikoslakirikosten (pl.liikennerikokset) selvitysaste 2008–2010
Taulukko 6.10. Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastusprosentti tarkastuskohteittain vuonna 2010
Taulukko 6.11. Toimintavalmiusajan toteutuminen riskialueittain kiireellisissä pelastustehtävissä vuonna 2010
- Taulukko 7.1. Saavutettavuus maakunnittain 2009, muutos edelliseen vuoteen, suomenkielinen perusopetus
Taulukko 7.2. Suomenkieliset perusopetuksen koulut 2008, 2009 ja 2010 aluehallintovirastojen aluejaon mukaan
Taulukko 7.3. Suomenkieliset perusopetuksen 1–6 luokkien alle ja yli 50 oppilaan koulut 2008, 2009 ja 2010 aluehallintovirastojen aluejaon mukaan
Taulukko 7.4. perusopetuksen 7–9 ja 1–9 luokkien alle ja yli 300 oppilaan koulut 2008, 2009 ja 2010 aluehallintovirastojen aluejaon mukaan
Taulukko 7.5. Ennuste perusopetuksen ikäluokkien kehittymisestä alueittain 2011–2025, vertailu vuoteen 2009
Taulukko 7.6. Kuljetusedun saavien oppilaiden osuus kaikista oppilaista 2008, 2009 ja 2010 aluehallintovirastojen aluejaon mukaan
Taulukko 7.7. Kuljetusedun saavat oppilaat, joiden koulumatka alle 5 km, syksyllä 2010
Taulukko 7.8. Lukiokoulutuksen saavutettavuus enintään 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä alueittain vuosina 2008, 2009 ja 2010
Taulukko 7.9. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus enintään 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä alueittain vuosina 2008, 2009 ja 2010
Taulukko 7.10. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus vähintään kolmen koulutusalan tarjonnalla 10 ja 30 kilometrin alueittain vuosina 2008, 2009 ja 2010
Taulukko 7.11. Yhteishaussa vuonna 2010 lukiokoulutukseen suoraan perusopetuksesta ja muualta hakeneet sekä paikan vastaanottaneet alueittain
Taulukko 7.12. Yhteishaussa vuonna 2010 ammatilliseen koulutukseen suoraan perusopetuksesta ja muualta hakeneet sekä paikan vastaanottaneet alueittain
Taulukko 7.20. Nuorten vaikuttajaryhmien, kuulemisjärjestelmien, aloitekanavien ja nuorisotalotoimikuntien tai vastaavien prosenttiosuus kyselyyn vastanneista kunnista ELY-keskuksittain vuonna 2010 viranhaltijoiden vastausten perusteella
Taulukko 7.21. Käytössä olevat nuorten kuulemisen tavat kunnissa viranhaltijoiden ja nuorten vaikuttajaryhmien vastausten mukaan (Manner-Suomen kunnat vuonna 2010)
Taulukko 7.22. Kuntien tavat tiedottaa nuorille heitä koskevasta päätöksenteosta viranhaltijoiden ja nuorten vaikuttajaryhmien vastausten mukaan (Manner-Suomen kunnat vuonna 2010)
Taulukko 7.23. Maakuntakirjastoalueet, alueiden kuntien ja asukasluvun muutokset 2000-2010

- sekä maakuntakirjastona toimiva kirjasto
- Taulukko 7.24. Maakuntakirjastojen saamat maakuntakirjastoavustukset sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja ELY-keskusten jakamat avustukset vuosina 2008-2010.
- Taulukko 7.25. Maakuntakirjastojen avustusten käytön jakautuminen toiminnoittain koko maassa v. 2010.
- Taulukko 7.26. Maakuntakirjastojen ja maakuntien yleisten kirjastojen henkilötövuodet 1000 asukasta kohden vuonna 2009 sekä maakuntakirjaston palkkaamat htv:t, maakuntakirjastotoimintaan käytetyt htv:t kappaleina ja prosentteina palkatuista henkilötövuosista
- Taulukko 7.27. Keskeisimmät ongelmat käyttövuorojen jaossa kuntakoon mukaan luokiteltuna ja kaikki vastaukset yhteensä 2010
- Taulukko 7.28. Liikuntapaikat, joissa käyttövuorojen kysyntä on merkittävästi tarjontaa suurempi 2010. Kaikki vastaukset laskettu yhteen
- Taulukko 8.1. Lastensuojeluilmoitukset tekijän mukaan 2009
- Taulukko 8.2. Lastensuojelutarpeen selvityksen aikarajan toteutuminen kuntaryhmittäin mukaan ja aikarajan ylittäneiden selvitysten keskimääräinen osuus %.
- Taulukko 8.3. Lastensuojelutarpeen selvityksen toteutuksen organisointi ja aikarajojen toteutuminen
- Taulukko 8.4. Lastensuojelutarpeen selvityksen laajuus ja aikarajojen toteutuminen
- Kuva 9.1. ELY-keskusten L-vastualueet 1.1.2010
- Kuva 9.2. Joukkoliikenteen toimivaltaiset kunnalliset viranomaiset 1.1.2010
- Taulukko 9.1. ELY-keskusten ja lääninhallitusten ostoliikennemäärärahojen kehitys 2006-10
- Taulukko 9.2. Vuoden 2010 aikana päättyneet ELY-keskusten siirtymäajan sopimusten vuorot
- Taulukko 10.1. Asiakkaiden jonotusajat talous- ja velkaneuvontaan alueittain vuosina 2009 ja 2010, pv
- Taulukko 10.2. Talous- ja velkaneuvontapalvelujen kysyntää kuvaavia suoritearvoja ja väestöpohja/ htv vuonna 2009
- Taulukko 10.3. Talous- ja velkaneuvonnan toimipisteet lääneittäin vuonna 2009
- Taulukko 10.4. Talous- ja velkaneuvonnan henkilötövuoden hinta (ml. yleiskulut) sekä valtion korvaamat htv-määrät vuonna 2009
- Taulukko 10.5. Terveysvalvontaohjelmien toteutuminen
- Taulukko 10.6. Eläinsuojelutarkastusten kattavuus
- Taulukko 10.7. Eläinlääkäripäivystysalueet aluehallintovirastojen alueilla
- Taulukko 10.8. Elintarvikevalvonnan resurssit sekä suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan saatavuus

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Linnankatu 3,
90100 Oulu
puh. 020 636 1020
www.avi.fi/pohjois