



Lappi

Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue

13.11.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjamo@minedu.fi

verkko@minedu.fi

Viite

OKM096:00/2014

Lapin aluehallintoviraston lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt aluehallintoviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Lapin aluehallintovirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Lapin maakunta koulutuksen toimintaympäristönä

Lapin maakunnan alue on pinta-alaltaan noin kolmasosa koko Suomen pinta-alasta. Etäisyydet oppilaitosten välillä ovat suuria ja 16-vuotiaiden ikäluokka pienenee voimakkaasti Lapin kolmen kaupunkikunnan, Rovaniemen, Kemien ja Tornion, ulkopuolella. Toisen asteen koulutuksen saavutettavuus on muun muassa aluehallintoviraston peruspalvelujen arviointiraportin (3/2014) mukaan merkittävästi huonompi kuin Manner-Suomessa. Lappi ei ole koulutuksen järjestämisen näkökulmasta yhtenäinen alue, vaan tasa-arvoisen koulutuksen saatavuusongelmat koskevat erityisesti Itä-Lapin, Pohjois-Lapin, Torniolaakson ja Tunturi-Lapin seutukunnissa asuvia nuoria. Näissä myös 16-vuotiaiden ikäluokka pienenee eniten. Esityksen taustamuistion liitteessä 1 kuvattu 16-vuotiaiden määrällinen kehitys (Lapin keskiarvo) ei anna riittävää kuvaa Lapin tilanteesta, sillä nuorten tilanne Lapin eri alueilla eroaa merkittävästi toisistaan. Kaupunkikunnissa koulutuspalvelujen saatavuus ei juuri poikkea Suomen muista kaupunkikunnista, mutta Lapin maaseutukunnissa ja taajamamaisissa kunnissa tilanne on huolestuttava. Uhkana on nuorten poismuuton myötä tapahtuva maaseutualueiden elinkeinoelämän näivettyminen.

Koulutuksen saavutettavuuden varmistamista pidetään esityksessä keskeisenä kehittämiskohteena. Lapissa tämä on joka tapauksessa haastavaa. Verkon välityksellä järjestetty ja tuettu etäopiskelu voi olla

LAPIN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 0295 017 300

fax 016 319 513

kirjaamo.lappi@avi.fi

www.avi.fi/lappi

Valtakatu 2

PL 8002, 96101 Rovaniemi

tähän osaratkaisu, mutta pääosin itsenäisesti ja verkkovälitteisesti tapahtuvaa opiskelua ei voida pitää riittävänä eikä tasa-arvoisena koulutuksen järjestämismuotona.

Lapin 16-vuotiaiden määrällinen kehitys seutukunnittain			
	2011	2025	Muutos %
Lapin maakunta	2099	2001	-4,7
..Itä-Lapin seutukunta	183	112	-38,8
..Kemi-Tornion seutukunta	676	681	0,7
..Pohjois-Lapin seutukunta	200	149	-25,5
..Rovaniemen seutukunta	767	843	9,9
..Torniolaakson seutukunta	99	54	-45,5
..Tunturi-Lapin seutukunta	174	162	-6,9
Lähde: Tilastokeskus, Väestöennuste 2012-2040			

Ammatillinen peruskoulutus ja aikuiskoulutus

Lapissa on jo pitkään tunnistettu haasteet, jotka liittyvät toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. Lapin kunnat ovat muodostaneet kaksi laaja-alaista koulutuskuntayhtymää, jotka vastaavat ammatillisen koulutuksen järjestämisestä vuoden 2015 alusta lähtien koko Lapin alueella pois lukien saamelaisien kotiseutualue, jossa ammatillisen koulutuksen järjestämisestä vastaa valtion omistama Saamelaisalueen koulutuskeskus. Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia toimii Länsi-Lapin alueella. Rovaniemen koulutuskuntayhtymän toimipaikat sijaitsevat Rovaniemellä, Kittilässä, Sodankylässä ja Kemijärvellä. Rovaniemen koulutuskuntayhtymän yhteydessä toimivat myös Lapin kesäyliopisto ja Lapin urheiluopisto. Ammatillista peruskoulutusta tarjoavat lisäksi vähäisessä määrin kaksi yksityistä kansanopistoa. Lapissa ammatillisen koulutuksen järjestäjien työnjako on nykyisellään varsin selkeä eikä päällekkäisyyttä juuri ole.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus on Lapissa jo nyt merkittävästi Manner-Suomea heikompi. Koulutuksen saavutettavuuden heikentyminen on vakava uhka koulutuksen alueellisen tasa-arvon toteutumiselle. Toisen asteen ammatillista koulutusta ei tällä hetkellä ole tarjolla lainkaan seitsemässä kunnassa, minkä vuoksi asuntolatoimintaa järjestetään enemmän kuin muualla maassa.

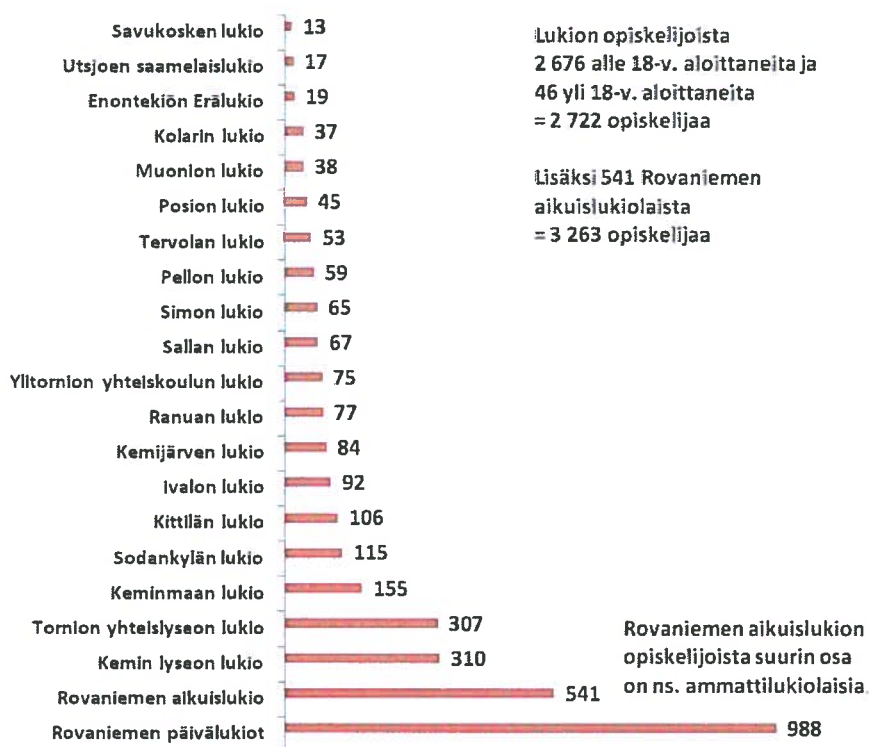
Lukiokoulutus

Kaikki Lapin kunnat yhtä lukuun ottamatta järjestävät toistaiseksi lukio-koulutusta, mikä on tarpeen muun muassa perusopetuksen pätevän aineenopetuksen säilyttämiseksi. Lapin lukiot ovat kaupunkikuntien ulkopuolella hyvin pieniä. Yli puolessa lukioista on alle sata opiskelijaa. Lukioverkon harventuminen tarkoittaisi joko asuntolapaikkojen rakentamista myös lukioden yhteyteen tai huoltajat joutuisivat itse vuokraamaan asuntoja lapsilleen vapailta markkinoilta. Tämä asettaisi syrjäseutujen opiskelijat ja heidän huoltajansa epätasa-arvoiseen asemaan muihin perheisiin verrattuna.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan lukiokoulutuksen kokoamisella esityksen mukaisesti harvalukuisemmille järjestäjille ei saavuteta merkittäviä hallinnollisia säästöjä. Niitä voidaan saada vain vähentämällä lukioiden määrää, mikä taas on ongelmallista pitkien välimatkojen takia. Esimerkiksi Savukosken opiskelijoille seuraava lähin lukio olisi joko Kemijärvellä tai Sodankylässä. Kumpaankin on matkaa yhteen suuntaan noin 90 kilometriä. Useimmissa tapauksissa lukion lakkauttaminen tarkoittaisi oppilaiden muuttamista pois kotoa 16-vuotiaana ja perusopetuksen aineenopetuksen vaarantumista. Nähtäväksi jää, löytyykö Lapin kunnallisilta toimijoilta halukkuutta järjestää lukiokoulutusta esimerkiksi seutukuntayhteistyössä. Lukiokoulutuksen järjestäjien määrän vähentäminen ei välttämättä tarkoittaisi lukiokoulutusta antavien opetuspisteiden määrää, mutta tämä uhkakuva on olemassa. Lukiokoulutuksen saavutettavuuden heikentyminen on vakava uhka koulutuksen alueellisen tasa-arvon toteutumiselle ja maaseudun elinvoimaisuudelle.

Pienissä lukioissa opiskelijakohtainen kustannus muodostuu helposti kolminkertaiseksi verrattuna suuressa lappilaisessa lukiossa opiskelevan opiskelijan keskimääräiseen opiskelijapaikkahintaan verrattuna. Eriytisesti tämä korostuu saamelaiden kotiseutualueen kunnissa. Rahoitusjärjestelmän uudistamisessa on voitava ottaa syrjäisyys ja saamen kielen opetus nykyistäkin vahvemmin huomioon, jotta kuntaosuudet eivät muodostu liian suuriksi lukiokoulutuksen järjestäjille.

Lukiokoulutuksen oppilasmäärä Lapissa 20.9.2013



Lähde: Opetushallitus: Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit

Vapaa sivistystyö

Kansalaisopistoja on yhdistetty viime vuosina seudullisiksi opistoiksi. Lapin kansalaisopistoista yksi ja kaikki kansanopistot ovat yksityisiä. Taiteen perusopetusta antaa 11 kansalaisopistoa, kolme musiikkioppilaitosta sekä Lapin Balettiopisto, Rovaniemen Kuvataidekoulu, Käsityökoulu Peukku ja Sirkus Taika-Aika Rovaniemellä. Järjestäjistä 15 on kunnallisia ja kolme rekisteröidyn yhdistyksen omistamia.

Kommentteja esityksen yleisperusteluihin ja taustamuistioon

Aluehallintovirasto pitää hyvänä lähtökohtana sitä, että koulutuksen järjestäjät joutuvat pohtimaan yhteiskunnan muuttuessa nykyisen järjestämistavan tarkoituksenmukaisuutta ja vaihtoehtoja koulutuksen järjestämiselle. Lapin olosuhteissa koulutuksen järjestäjäkentän kokoamista ei voida kuitenkaan pitää itseisarvona pitkien välimatkojen takia. Aluehallintovirasto pitää aikataulua järjestäjäverkon valmistelulle, järjestämislupien hakemiselle ja yhteistyöneuvotteluille nopeana, mutta mahdollisena. Järjestämisluvista on tarkoitus päättää jo 1.3.2016 mennessä ja lainsäädäntöä on tarkoitus toteuttaa 1.1.2017 lukien. Herää kysymys, mitä tapahtuu, jos toivottua järjestämislupaa ei saadakaan ja asiasta joudutaan käymään jatkoneuvotteluja.

Opiskelijoiden oikeuksien turvaamiseksi esityksen kohdassa 5.4 on siirtymäsäännös, jonka mukaan sellaiselle koulutuksen järjestäjälle, jolle ei myönnettäisi uutta järjestämislupaa, voitaisiin kuitenkin myöntää määräaikainen järjestämislupa enintään yhdeksi vuodeksi. Aluehallintovirasto pitää tätä kannatettavana varauksena.

Aluehallintovirasto pitää esityksen mukaisia järjestämislupien myöntämisen kriteereitä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen osalta sopivina. Lukiokoulutuksen osalta Avi pitää jossain määrin ongelmallisina seuraavia kohtia:

- Mikä on riittävä opiskelija- ja väestöpohja? Lapin olosuhteissa tämän harkitseminen on hyvin vaikeaa.
- "otetaan huomioon koulutukseen hakeutuminen ja *alueella* oleva lukiokoulutuksen tarjonta". Mitä Lapin olosuhteissa tarkoitetaan alueella?
- Taloudellisten edellytysten arvioinnista todetaan, että "lähtökohtaisesti hakijan on kyettävä järjestämään koulutuksensa siihen kohdennettavan valtion- ja kuntaosuuden turvin laadukkaasti ja tulokselisesti." Lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta vuonna 2014 on perustelujen mukaan 6 425,98 euroa. Lapin lukiot ovat tällä hetkellä suurelta osin pieniä ja opetuksen järjestäminen niissä on huomattavasti tätä kalliimpaa. Jos uudistuksen myötä lukiokoulutuksen saavutettavuus pyritään säilyttämään kohtuullisena myös maaseu-

dulla lakkauttamatta suurinta osaa lukioista, on lukiokoulutuksen säilyminen riippuvainen valtion tuesta ja rahoituslain mukaisen yksikköhinnan laskentaperusteista. Mahdollinen lukioverkon karsiminen aiheuttaa asuntolarakentamisen tarpeen, mikä on koulutuksen järjestäjälle myös erittäin kallis vaihtoehto.

Aikataulun kannalta aluehallintovirasto pitää hiukan ongelmallisena, että vasta asetuksella säädettäisiin muun muassa järjestämislupahakemuksen tekemisen ajankohdasta, järjestämisluvan yksityiskohtaisemmista kriteereistä, haettavan koulutustehtävän yksilöimisestä ja perusteluista, koulutustarpeesta ja hakijan taloudellisten ja ammatillisten edellytysten selvittämiseksi tarvittavista asiakirjoista ja selvityksistä.

Yleisperusteluissa todetaan, että: "monessa taloudellisissa vaikeuksissa olevassa kunnassa on suuria haasteita laadukkaan ja tasa-arvoisen lukiokoulutuksen järjestämisessä". Aluehallintovirasto huomauttaa, että ehkä yllättäenkin esimerkiksi Lapin pienet lukiot ovat välillä sijoittuneet varsin hyvin erilaisissa "rankinglistoissa". Kunnan taloudellista tilannetta tai lukion pientä kokoa ei voida pitää ainoana selittävänä tekijänä lukio-opetuksen laadukkuuteen. Huomautamme myös, että Lapin lukioiden opettajien kelpoisuus on aluehallintoviraston monivuotisen seurannan perusteella erittäin hyvä. Lukioverkon mahdollinen karsiminen puolestaan aiheuttaisi ongelmia perusopetuksenkin kelpoisten aineenopettajien saatavuuteen, mikä on esityksessäkin tunnistettu. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteistyötä voidaan perustellusti pitää Lapissa tiiviimpänä kuin maassa keskimäärin. Tätä osoittaa muun muassa alueella suoritettujen kaksois- ja kolmoistutkintojen määrä.

Lausunnon keskeisin sisältö

Aluehallintovirasto pitää perusteltuna lähtökohtana, että koulutuksen järjestäjät joutuvat pohtimaan yhteiskunnan muuttuessa nykyisen järjestämistavan tarkoituksenmukaisuutta ja vaihtoehtoja koulutuksen järjestämiselle. Lapin olosuhteissa koulutuksen järjestäjäkentän kokoamista ei voida kuitenkaan pitää itseisarvona pitkien välimatkojen takia. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan erityisesti ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkko on jo tällä hetkellä toimiva eikä päällekkäisyyksiä juuri ole.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus on Lapissa jo nyt merkittävästi Manner-Suomea heikompi. Koulutuksen saavutettavuuden heikentyminen on vakava uhka koulutuksen alueellisen tasa-arvon toteutumiselle. Toisen asteen ammatillista koulutusta ei tällä hetkellä ole tarjolla lainkaan seitsemässä kunnassa, minkä vuoksi asuntolatoimintaa järjestetään enemmän kuin muualla maassa. Asuntolarakentamisen tarve tulee järjestäjäverkon tiivistymisen myötä lisääntymään.

Opiskelijamäärän väheneminen maaseudulla asettaa suuria haasteita lukiokoulutuksen tulevaisuudelle maaseutukunnissa. Lukio on usein kunnan ainoa toisen asteen koulutusta tarjoava oppilaitos. Lukion lakkauttaminen ja toisen asteen koulutuksen puuttuminen aiheuttavat yhdessä kierteen, jossa paikkakunnalle ei enää muuta lapsiperheitä ja koko alueen elinkeinoelämä näivettyy nuorten poismuuton myötä.

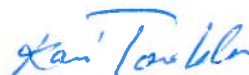
Tasa-arvoisten sivistyksellisten oikeuksien, saavutettavuuden ja perusopetuksen aineenopetuksen turvaamiseksi aluehallintovirasto pitää välttämättömänä valtion erityistä tukea syrjäisimmillä alueilla järjestettävän opetuksen mahdollistamiseksi. Pienissä yksiköissä opiskelijakohtainen kustannus muodostuu helposti kolminkertaiseksi verrattuna suuressa opetuspisteessä opiskelevan keskimääräiseen opiskelijapaikkahintaan verrattuna. Erityisesti tämä korostuu saamelaiden kotiseutualueen kunnissa. Rahoitusjärjestelmän uudistamisessa tämä on voitava ottaa huomioon, jotta kuntaosuudet eivät muodostu koulutuksen järjestäjille liian suuriksi.

Johtaja



Elisa Suutala

Opetustoimen ylitarkastaja



Kari Torikka