



17.11.2014

Julkinen

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi
verkko@minedu.fi
PL 29, 00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntöne 16.10.2014 OKM/57/010/2014

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Valtakunnallisten taloudellisten resurssien niukkeneminen heijastuu vahvasti eri koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksiin toteuttaa koulutusta. Ylläpitäjät joutuvat pohtimaan opetuksen järjestämistä siitä näkökulmasta, että laatu ja tasa-arvoinen koulutus voidaan toteuttaa taloudellisesti ja tehokkaasti. Pohjois-Suomen AVI:n toiminta-alueella lukioverkko on suurten paineiden alla kuntien säästöohjelmien takia. Lukiokoulutuksen turvaaminen nuorille vaatii kuntien välistä yhteistyötä ja koulutuksen suunnittelua. Ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen muutosten myötä ovat koulutuksen järjestäjät jo sopeuttaneet toimintojaan uuteen tilanteeseen. Vapaan sivistystyön järjestäjien vähenevät taloudelliset resurssit pakottavat ylläpitäjiä harkitsemaan erilaisia koulutuksen järjestämisen toimintatapoja.

Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu koulutuskentässä

Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa oli vuonna 2013 n. 9 500 lukiolaista ja ammatillisessa peruskoulutuksessa oli n. 13 600 opiskelijaa (15-19 -vuotiaat). Lukioita samalla alueella oli 42 ja ammatillisia oppilaitoksia 25. Kansanopistoja oli kahdeksan ja kansalaisopistoja 21.

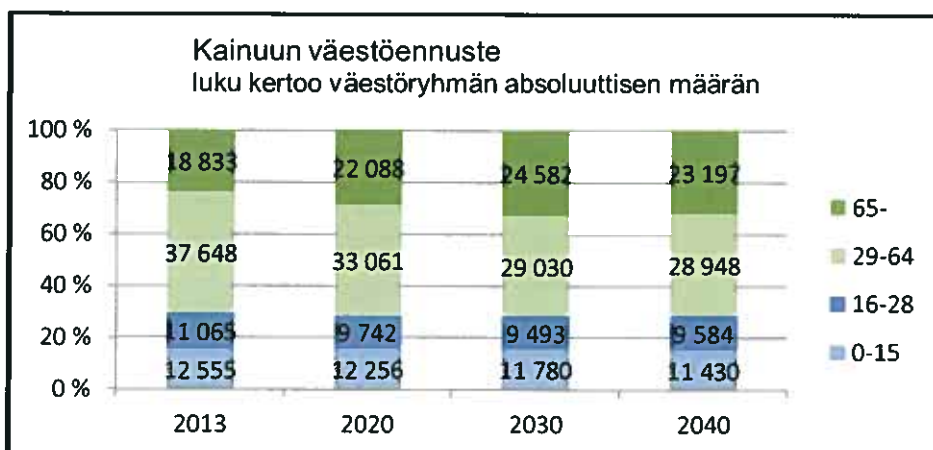
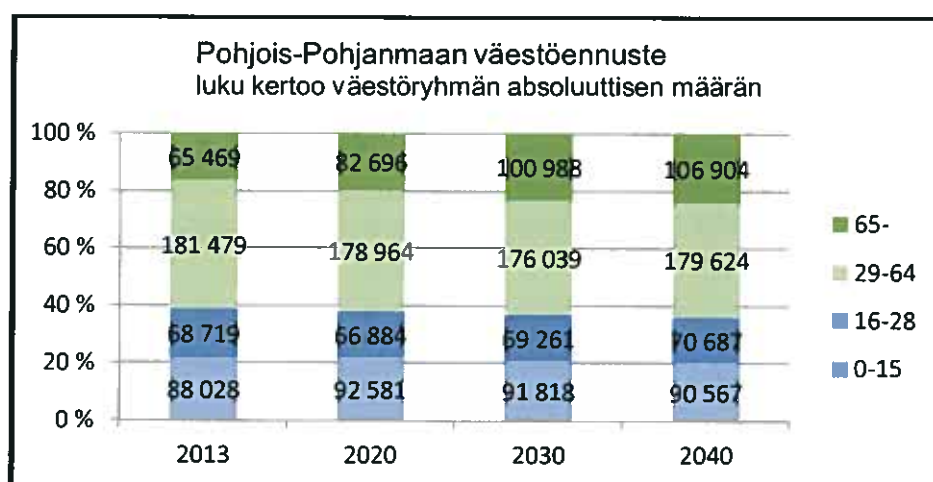
Perinteisesti ammatillisen koulutuksen suurimmat järjestäjät toimivat kaupunkikeskuksissa, kun taas lukiokoulutusta annettiin suurimmalta osin Pohjois-Suomen AVI:n alueen kuntia.

Väestörakenne painottuu kasvavasti kuntakeskuksissa ja harvaan asutuilla alueilla väestöennuste on negatiivinen.

Väestöennusteen mukaan Pohjois-Pohjanmaalla 16-28 -vuotiaiden määrä kasvaa jonkin verran (n. 68 500 → n. 70 500) vuosien 2013-2040 välisenä aikana. Samalla aikavälillä 0-15 -vuotiaiden määrä nousee 88000:sta 90500:aan, joskin vuoden 2020 tietämillä ikäluokka on suurimmillaan.

Kainuussa vastaavasti vuosien 2013-2040 välisenä aikana 16-28 -vuotiaiden määrä laskee n. 11 000:sta 9 500:aan. 0-15 -vuotiaiden määrä laskee 12 500:sta noin 1 000:lla samalla aikavälillä.

Ohessa Tilastokeskuksen laatima väestöennuste Pohjois-Suomen AVI:n alueella:



Lukio

Koska lukiokoulutuksen järjestäminen ei ole pakollista, on kunnassa mahdollista päättää, järjestetäänkö sitä oman kunnan alueella vai ei. Lukiokoulutus on kunnassa kuitenkin merkittävä palvelu, joka puuttessaan vähentää kunnan vetovoimaa. Mikäli kunta joutuu luopumaan lukiokoulutuksen järjestämisestä, on sillä vaikutuksia moneen eri seikkaan. Pienten kuntien pienten lukioiden yhteydessä on yleensä yläluokkien kouluja, joka mahdollistaa opetushenkilöstön yhteiskäytön. Tämä

on turvannut mahdollisuuden ylläpitää lukioita ja saada kouluille koulutettua työvoimaa ja opettajille koulutusta vastaavaa työtä ”oman oppiaineen” parissa. Samoin lukio osaltaan turvaa myös yläluokille aineenopettajien saatavuuden.

Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueella lukiokoulutusta ei järjestetä kuudessa kunnassa. Lukioita on kuitenkin 42, joista suurin osa varsin pieniä yksiköitä. Lukioiden koot vaihtelevat n. 50:stä n. 750:een opiskelijaan. Nuorilla on mahdollisuus hakea vapaasti haluamaansa lukioon, esimerkiksi naapurikuntaan, mutta lukio/ylläpitäjä päättää itse sisään otettavista opiskelijoista. Mitä etäämmälle lukio sijoittuu kotoa, sitä todennäköisimmin perhe/opiskelija muuttaa lähemmäksi koulutusmahdollisuutta. Etäisyys koulutuspaikasta saattaa asettaa nuoret ja heidän perheensä epätasa-arvoiseen asemaan.

Harvaan asutuilla alueilla syrjäytymisen mahdollisuus on varsin suuri ja vaille haluttua opiskelupaikkaa jäävälle syrjäytymisen uhka on entistä suurempi. Pitkät välimatkat, jotka mahdollisesti edelleen pitenevät oppilaitosten vähentyessä, ovat peruskoulunsa päättäneille nuorille ja heidän perheilleen kohtuuton vaatimus. Joissakin tapauksissa tämä tarkoittaa sitä, että nuori joutuu joko matkustamaan pitkiä matkoja tai muuttamaan kodin ulkopuolelle lähelle opiskelupaikkaa. Peruskoulun päättäneelle nuorelle tulisi kodin kuitenkin olla paras paikka asua ja kasvaa kohti aikuisuutta.

Kodin ja oppilaitoksen välinen yhteistyö on hyvin tärkeä osa nuoren opiskelijan turvaa sekä opiskeluista suoriutumisesta että itsenäiseen elämään saattamisesta. Yhteistyö vaikeutuu ja vähenee, mikäli koulutuspaikka on etäällä opiskelijan kodista.

Lukionkäynnin tulee taata jokaiselle nuorelle tasa-arvoinen jatko-opiskelumahdollisuus. Lisäksi lukion tulisi sinänsä turvata yhtäläiset mahdollisuudet kursseissa ja valinnaisissa aineissa. Käytännössä pienissä lukioissa ei ole mahdollisuutta toteuttaa niin laajaa opintotarjontaa kuin suurissa lukioissa. Lukioiden yhteisillä virtuaaliopetuksilla ja ”etälukiomahdollisuuksilla” voidaan osittain korvata joitakin opintoja etäyhteyksin, mutta sillä ei kuitenkaan voida korvata kaikkea tarvittavaa lukio-opetusta.

Lukion toimiminen kunnassa tai lähialueella turvaa ainakin joiltakin osin kunnan vetovoimaa; mahdollista poismuuttoa tai kuntaan muuttoa. Sen puuttuminen tai lakkauttaminen saattaa aiheuttaa jopa kuntien väestömäärän vähenemistä ja kylien autioitumista. Opiskelijoiden vanhempien ja huoltajien näkökulmasta ei ole samantekevää, millä tavalla päivähoito, perusopetus ja toisen asteen koulutus ovat saatavilla. Niiden saavutettavuus lisää halukkuutta asettua tai jäädä asumaan paikkakunnalle.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mukaan lukiokoulutus tulisi turvata niin paljon kuin mahdollista lähilukioissa. Tämä takaisi kaikille tasa-

arvoiset mahdollisuudet jatko-opintoihin ja turvaisi osaltaan myös yläluokkien opetuksen lähialueella.

Mikäli lukioita yhdistetään tai ylläpitäjiä vähennetään, tulee laskea, millaisia säästöjä sillä voidaan saavuttaa ja millaisia koulutuskokonaisuuksia on mahdollista muodostaa. Hallinnollisen yhdistämisen myötä voidaan ehkä osoittaa kokonaisuudesta enemmän resursseja opetukseen ja valinnaisuuteen, mutta tuolloin on myös otettava huomioon yksiköiden ja niiden henkilöstöjen vastualueet kokonaisuudessa.

Pienten lukioden vähäisen opiskelijamäärän takia opiskelijakohtaisten kustannusten osuus sekä opetuksessa että hallinnossa on suurempi kuin isompien yksiköiden. Näin ollen myös valtionosuuksien suuruus eri lukioissa/kunnissa vaihtelee. Siihen vaikuttaa toki muitakin tekijöitä, mutta lähtökohtaisesti pienten lukioden kustannus opiskelijaa kohti on suurempi. Suuruuden ekonomia tulee jossakin vaiheessa vastaan, ja tuolloin oppilaitoksen koon edelleen kasvattamisella ei enää saavuteta suuria etuja.

Ammatillinen peruskoulutus ja aikuiskoulutus

Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueella toimii 25 ammatillista oppilaitosta. Kuntayhtymien ylläpitämiä on 21, kuntien yksi ja yksityisiä ylläpitäjiä on kolme. Opiskelijoita niissä on yhteensä n. 15 000 (OKM:n päätöksen mukaan vuonna 2016). Koulutuksen järjestäjissä on kolme isompaa (yli 2 000 opiskelijaa) useita pienempiä toimijoita. Alle 100 opiskelijan oppilaitoksia on kuusi. Ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia on Pohjois-Suomen AVI:n alueella neljä. Niissä opiskeli vuonna 2013 yhteensä n. 4 000 opiskelijaa.

Ammatillinen koulutus kattaa varsin hyvin alueen tarpeen. Ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen määrään tuli muutoksia vuonna 2013, joihin oppilaitokset ovat jo sopeuttaneet toimintojaan. Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueella vähennys oli kaiken kaikkiaan vajaa 500 ammatillista opiskelijapaikkaa.

On tärkeää, että nuorilla on mahdollisuus löytää koulutuspaikka omasta maakunnasta, läheltä kotipaikkakuntaa. Tällöin myös opiskelijan turva-verkosto on lähellä ja yhteistyö kodin ja oppilaitoksen kanssa voi toimia hyvin. Pelkästään julkisen liikenteen rajalliset mahdollisuudet voivat kaventaa nuoren tavoitetta omaa osaamista ja mielenkiintoa vastaavan koulutuksen löytymisessä. Peruskoulun päättäneellä, noin 16 – vuotiaalla, nuorella on oman elämänhallinnan osaaminen vasta alkuvaiheessa. Mikäli opiskelija ei voi kulkea kotoa, tulee huolehtia, että asuminen, ruokailu ja liikuntamahdollisuudet sekä muut koulupäivän ulkopuoliset seikat tukevat opiskelujen suorittamista ja ammattiin valmistumista. Oppilaitosten yhteydessä olevat asuntolat ovat monelle hyvä vaihtoehto tasapainoisen opiskeluelämän ja aikuistumisen tukena.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuudella ja laadulla voidaan turvata koulutuksen tasa-arvoinen toteutuminen. Koulutusta järjestettäessä tulee tarkastella myös aloja, jossa valtakunnallisen ja alueellisen työvoiman tarpeen ohella alueen kulttuurin tuntemuksella ja osaamisella on oma merkityksensä. Ammatillista koulutusta tulee tarjota maakunnissa laaja-alaisesti kattaen eri ammattialat.

Vapaa sivistystyö

Pohjois-Suomen AVI:n alueella toimii kahdeksan kansanopistoa. Opintotarjonta on varsin monipuolista ja vapaan sivistystyön opiskelijaviikkomäärä on yhteensä n. 16500. Kansanopistojen opintotarjonnassa ovat, oppilaitoksesta riippuen, vapaan sivistystyön opintojen lisäksi, ammatillinen koulutus, ammatillinen lisäkoulutus ja oppisopimuskoulutus. Tämän lisäksi vapaan sivistystyön opintoja tarjoavat runsaasti mm. kesäyliopistot ja kansalaisopistot.

Vapaa sivistystyö tukee erinomaisesti alueen koulutuskokonaisuutta ja antaa monille erilaisen, vaihtoehtoisen mahdollisuuden jatkaa ja täydentää opintojaan tai löytää uusi mahdollisuus lisäopiskeluun, perusotuksen jälkeen tai muun opiskelun oheen. Vapaan sivistystyön toimintakenttä on hyvin laaja lasten ja nuorten opinnoista aina senioriopintoihin saakka. Vapaan sivistystyön toimijat pystyvät vastaamaan joustavasti ja reagoimaan nopeasti koulutustarpeeseen. On tärkeä turvata monipuolinen vapaan sivistystyön koulutustarjonta mahdollisimman kattavasti eri kohderyhmille.

Yhteenveto keskeisistä seikoista

Koulutuksen järjestämisen problematiikka on valtakunnallisesti varsin monisyinen. Taloudelliset resurssit antavat reunaehdot järjestämisen määrällisille mahdollisuuksille ja tasa-arvoinen kohtelu laadullisille kriteereille. Se, mikä tapa koulutuksen järjestämisessä on tarkoituksenmukaista ja järkevää, tulee jokaisella alueella ja kunnissa miettiä tarkkaan.

Vuoden 2013 ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärien supistamiseen liittyvät seuraamukset ja sopeuttamistoimenpiteet tulivat toteutettavaksi nopealla aikataululla.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että toimintoja tulee tarkastella ja sopeuttaa muuttuvaan tarpeeseen ja taloudellisiin haasteisiin. Opiskelijamäärien väheneminen on luonnollinen paikka arvioida toimintojen taloudellisuutta, tehokkuutta ja järkevyyttä. Järjestäjäverkon valmistelu- ja päätösaikataulu on kireä.

Toimintojen sopeuttaminen uusiin tilanteisiin tulee olemaan kiireinen ja ylläpitäjille hyvin haasteellinen. Mahdollisiin yhdistymisiin liittyviin toi-

menpiteisiin tulisi varata riittävästi aikaa. Myös määräaikaisen järjestämislupa vaatii erilaisia toimenpiteitä ja tulevaisuuden suunnittelua. Jos ylläpitäjillä on useampia vaihtoehtoja tulevaisuuden toimintojen järjestämisestä, tulisi niistä voida keskustella ministeriön kanssa. Yhteisellä näkemyksellä koulutuksen rakenteesta ja toteuttamistavasta vastataan alueen tarpeeseen pidemmällä tähtäimellä.

Erityisesti huomioitavaa on tasa-arvoisten opiskelumahdollisuuksien järjestäminen tulevaisuudessa. On turvattava jokaiselle motivoivaa ja kehittävää tekemistä perusopetuksen jälkeen. Mahdollisuuksia tulee löytää opiskelu- tai työharjoittelupaikasta tai elämää eteenpäin vievästä koulutuksesta syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Järjestäjäverkkoa tiivistettäessä ja päätöksiä tehtäessä tulee myös ottaa huomioon jo valmiina oleva infra ja kestävä kehityksen periaatteet, jotta välttyttäisiin turhalta oppilaitosten, ruokaloiden ja asuntoloiden ym. saneeraamiselta ja lisärakentamiselta. Myös tietoyhteiskunnan antamien mahdollisuuksien kokonaisuutta ja kehittämistä on syytä tarkastella päätöksiä valmisteltaessa. Kansantaloudellisesti ei ole järkevää jättää valmiita toimivia yksiköitä tai ratkaisuja käyttämättä ja rakentaa toisaalle uusia.

Hallinnon, toimintojen ja laitteistojen sekä ohjelmistojen yhdistämisellä on mahdollista löytää säästöjä, mutta harkintaa tulee käyttää siinä, milloin ne aidosti tuovat toiminnallista ja taloudellista hyötyä.



Veijo Kosola

Johtaja



Jyri Ulvinen

Opetustoimen ylitarkastaja