

## SIVISTYSTOIMEN PERUSPALVELUJEN ARVIOINTI

### Säästöjen vaikutukset perusopetuksen järjestämiseen

Koulutoimenjohtajien arvioin mukaan koulutoimen säästöjä on eniten haettu opetusryhmien kokoa suurentamalla. Sitä he pitävät myös pahimpana yksittäisenä epäkohtana, minkä menoleikkaukset ovat aiheuttaneet. Oppilaiden kannalta merkittävimpänä säästökohteena on kuitenkin pidetty kerhotoiminnan vähentämistä. Menoleikkausten positiivisimpana seurauksena arvioijat pitävät sitä, että taloudellinen ajattelu on lisääntynyt. Useimmat kunnat eivät ole suorittaneet systemaattista itsearviointia säästöjen vaikutuksista.

Maakunnittain säästökohteet vaihtelevat jossain määrin. Pohjanmaalla säästöjä on ensisijaisesti haettu kerhotoimintaa ja opettajien sijaiskustannuksia vähentämällä. Keski-Suomessa merkittävin säästökohte on ollut koulujen lakkauttaminen ja yhdistäminen. Oppilaiden kannalta tärkeimpinä pidettyjen säästökohteiden osalta poikkeuksia koko Länsi-Suomen läänin aineistoon verrattuna ovat Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa. Varsinais-Suomessa tukiopetuksen vähentämisen on katsottu eniten vaikuttavan oppilaiden asemaan ja Pirkanmaalla puolestaan oppimateriaaleista säästämisen. Pahimpien epäkohtien osalta ainoastaan Satakunta poikkeaa läänin kokonaistuloksesta. Siellä oppimateriaaleista säästämistä on pidetty pahimpana epäkohtana. Säästöjen vaikutusten positiiviset seuraukset ovat maakunnittain samat kuin läänikohtaisesti arvioiden.

### Esiopetuksen arviointi

Esiopetus on käynnistynyt kunnille vapaaehtoisena uuden lainsäädännön mukaisena Länsi-Suomen läänin 193 kunnassa eli 11 kuntaa siirtyy uuteen järjestelmään vasta vuonna 2001, jolloin esiopetuksen järjestäminen on kunnalle pakollista. Koko kuusi-vuotiaiden ikäluokasta 87.4 % osallistuu esiopetukseen.

Yleisin päivähoitomuoto on kunnallinen päiväkotitoimi, jonka osuus päivähoitomuodoista on 53.2 %. Lapsen oma koti oli toiseksi yleisin päivähoitopaikka. Yllättävää oli, että kyselyyn vastaajat eivät tieneet 20.9 %:ssa tapauksista, missä esioppilas on iltapäivällä.

Lainsäädäntö ei velvoita kuntia järjestämään esioppilaiden kuljetusta ja siksi oli mielenkiintoista selvittää, miten monessa kunnassa kuljetus on järjestetty. Kuljetuksessa oli 13.6 % esioppilaista. Kuljetus oli maksutonta, maksullista tai avustettua. Tämän selvityksen mukaan järjestelyt ovat sekavat ja eriarvoiset eri kunnissa.

Päiväkotitoimi oli yleisin esiopetuksen järjestämispaikka. Päiväkodin osuus oli yhteensä 76.4 % , kun kouluissa järjestettiin yhteensä 20.8 %.

Ryhmäkoko ei säädetty asetuksella, vaan valtioneuvosto antoi ryhmäkokosuosituksen, jonka mukaan esiopetuksen opetusryhmään saa kuulua pääsääntöisesti enintään 13 oppilasta tai, jos opettajan ohella on koulutettu muu henkilö enimmäiskoko on 20. Selvityksen mukaan 18 % ryhmistä ylittää suosituksen mukaisen ryhmäkoon. Suurimmissa ryhmissä lapsia oli 28-30.

## **Ruotsinkielisen koulutuksen arviointi**

### **Yhteenveto**

Peruspalvelujen arviointitehtävään sisältyy kuntien 1990-luvulla peruskoululaitoksessa toteuttamien säästötoimien vaikutukset. Kiinnostavaa on myös tarkastella mahdollisia erilaisia ratkaisuja eri tyyppisten kuntien säästötoimissa. Arviointi perustuu koulutoimenjohtajien syksyllä 2000 tekemiin arvioihin. Arviointi sisältää myös esikouluopetuksen saatavuuden arvioinnin, mikä perustuu kunnille lokakuussa 2000 lähetetyn kyselyn yhteenvetoon. Tavoitteena oli selvittää kuinka moni kunta oli vapaaehtoisesti valinnut esikouluopetuksen aloittamisen lakisääteisen 700 tuntia lukuvuodessa käsittävän vähimmäismäärän mukaisesti sekä miten esikoulun hallinnointi ja muu organisointi oli järjestetty. Erityisesti on haluttu selvittää uuden lainsäädännön mukanaan tuomat muutokset.

Arvioinnin pohjalta esitellään seuraavat johtopäätökset.

### **Koulutoimen säästöjen vaikutukset 1990-luvulla**

Useat eri tekijät vaikuttivat perusopetuksen kustannuskehitykseen 1990-luvulla. Tärkeimpiä olivat oppilasmäärä, valtion ja kuntien säästötoimet sekä valtionosuuksien määrätymisessä tapahtuneet muutokset. Vertailukaudella 1991 - 1999 on ruotsinkielisellä alueella peruskoulujen oppilasmäärä kokonaisuutena ottaen lisääntynyt 0.5 %. Maa-seutukunnissa on oppilasmäärä lisääntynyt n. 5 % Pohjanmaalla, mutta laskenut voimakkaasti Turunmaalla. Laskua on 10.5 %. Kaupungeissa ja taajamissa tilanne on päinvastainen: Turussa ovat oppilasmäärät kasvaneet rajusti, mutta vähentyneet Pohjanmaalla 7 %.

Alueen kunnista on 52 % sellaisia, joissa saaristokuntia koskevia säännöksiä sovelletaan kokonaan tai osittain.. Näissä kunnissa ei useinkaan ole saatavilla sen paremmin sosiaali- ja terveydenhuollon kuin koulutuksenkaan erikoispalveluja. Kustannustaso on näissä kunnissa selvästi korkeampi kuin muissa kunnissa. Tämä näkyy erityisesti oppilashuollon ja kuljetusten kustannuksissa.

Valtiolla ja kunnilla on yhteinen taloudellinen vastuu perusopetuksesta. Se oppilaskohmainen yksikköhinta, jonka kunnat saivat valtionosuuksien kautta vuonna 1999, oli useimmissa kunnissa pienempi kuin todelliset kustannukset. Useimmissa ero oli itse asiassa yli 10 %. Muutamissa tyypillisissä saaristokunnissa oli ero jopa yli 20 %. Nyt vallitseva tilanne vaarantaa saaristossa ja haja-asutusalueilla asuvien oppilaiden oikeuden saada opetusta yhtäläisin perustein.

Koulutoimenjohtajien arvion mukaan on koulutuksen palvelutarjonta heikentynyt lähes kaikissa kunnissa. Vain kolme kunta ilmoitti, että säästötoimiin ei ollut ryhdytty. Suurimpien säästötoimien kohteeksi olivat joutuneet kerhotoiminta, tuntikehys (seurauksena suuret opetusryhmät), oppimateriaalien ja muiden koulutarvikkeiden määrärahat (oppimateriaalit ja kalusteet vanhenevat huolestuttavasti), kiinteistönhoito sekä sijaisuskustannukset.

Arvioinnista voidaan päätellä, että kunnat ovat toistaiseksi välttäneet erityisopetuksen kustannusleikkauksia. Samalla kunnat huomauttavat, että erityisopetusta ja ylimääräistä tukea tarvitsevien oppilaiden määrä on viime vuosina kasvanut huomattavasti.

Lääninhallitus toteaa, että koulutuksen tasapuolinen kehittyminen ei jatkossa ole mahdollista ilman lisäresursseja, koska erityisoppilaiden tarpeiden tyydyttäminen vaatii yhä suurempia panostuksia.

### **Esikouluopetuksen saatavuus**

Niin Turunmaalla kuin Pohjanmaallakin lähes kaikki ruotsin- ja kaksikieliset kunnat ovat aloittaneet lakisääteisen esikouluopetuksen. Kaksi saaristokuntaa aloittaa toiminnan syksyllä 2001. Kunnista on 40 % valinnut sosiaalitoimen hallinnoimaan esikouluopetusta, ja 36 % kunnista on järjestänyt hallinnon sivistystoimelle kuuluvaksi. Viidessä kunnassa hallinto hoidetaan yli sektorirajojen.

Kuluvan lukuvuoden aikana esikouluopetukseen osallistuvien kuusivuotiaitten määrä on 1 797, mikä itse asiassa ylittää virallisten tilastojen olevien kuusivuotiaitten määrän. Tämä selittyy mm. sillä, että monet kaksikielisissä kunnissa asuvat vanhemmat valitsevat sekä päiväkodin että koulun yli kielirajan.

Esikouluopetuksen saatavuus on hyvä. Yli puolella esikoululapsista on alle 3 km pituinen koulumatka. Vain 4 % esikoululapsista joutui kulkemaan yli 10 km matkan. Esikoululapsilla ei ole subjektiivista oikeutta maksuttomiin koulumatkoihin. Lapsista 85 % on riippuvainen vanhempien tai omaisten kyydistä. Vain muutamat esikoululapset saavat kyydin jossain muodossa, joko maksutta koulukyytien yhteydessä tai maksullisina yhdessä koululaisten kanssa. Maksut vaihtelevat eri kunnissa.

Esikouluopetusta annetaan suurimmaksi osaksi pienissä, 13 oppilaan ryhmissä. Selvitys osoittaa, että kunnat useimmissa tapauksissa noudattavat opetusministeriön suosituksia. Myös silloin kun lasten lukumäärä ryhmässä ylittää 20, pyritään mahdollisimman usein pienryhmätyöskentelyyn. Jotta kaikille asuinpaikasta riippumatta voitaisiin antaa samanlaiset mahdollisuudet esikouluun, on kuljetuskysymys ratkaistava samanlaisin perustein. Nykytilanteessa lasten vanhemmat eivät taloudellisessa mielessä ole tasa-arvoisessa asemassa keskenään.

### **Kirjastotoimi**

Arvioinnissa tarkastellaan sitä, miten kuntien kirjasto- ja tietopalvelut toteutuivat Länsi-Suomen läänissä v. 2000 ja miten tilanne on muuttunut 1990-luvun loppuun verrattuna. Arviointi perustuu kansalaisnäkökulmaan eli siihen, onko väestöllä yhtäläiset mahdollisuudet saada kirjastolain mukaiset kirjasto- ja tietopalvelut ja ovatko nämä palvelut riittäviä, laadukkaita ja taloudellisesti tuotettuja.

Länsin kirjasto- ja tietopalvelujen käyttö kasvoi v. 2000 kaikissa maakunnissa, mikä osoittaa, että kansalaiset tarvitsevat kirjastopalveluja ja kokevat ne olennaiseksi osaksi jokapäiväistä elämäänsä. Kuntien väliset erot palvelujen käytössä ovat kuitenkin huo-

mattavat, mikä ainakin osaksi johtuu kuntien kirjasto- ja tietopalveluihin osoittaman panostuksen merkittävistä eroista.

Kirjasto- ja tietopalvelujen saatavuudessa ei tapahtunut olennaisia muutoksia, vaikka kirjastoverkko hieman supistuikin. Kirjastot ovat myös ottaneet laajasti käyttöön palvelujen saatavuutta lisääviä verkkopalveluja: 81 prosenttia läänin kunnista on vienyt kokoelmatietokantansa internetiin ja kotisivut on 90 prosentilla kirjastoja. Kahta lukuun ottamatta kaikki kunnankirjastot tavoittaa sähköpostitse. Verkkopalvelut ovat näin lähes kaikkien kirjastojen ulottuvilla, millä on merkitystä erityisesti pienille kunnille ja niiden asukkaille. Toisaalta toimivat verkkopalvelut edellyttävät ajantasaisia tietojärjestelmiä, mihin kaikilla kunnilla ei välttämättä ole resursseja. Tämä saattaa kasvattaa entisestään kuntien välisiä eroja sekä palvelujen käyttäjien eriarvoisuutta.

Tasavertaisten palvelujen saatavuuden kannalta on huolestuttavaa, että kirjastohenkilöstön määrä on jatkuvasti supistunut käytön kasvusta ja palvelujen monipuolistumisesta huolimatta. Uutta aineistoa sen sijaan on pystytty hankkimaan jonkin verran enemmän kuin 1990-luvun lopulla, joskin tässäkin kuntien väliset erot ovat erittäin suuret. Myös kirjahankintojen määrä on hieman kasvanut. Jokaisen kunnan tulisi huolehtia riittävästä peruskokoelmasta; tämä on myös edellytys toimivalle kuntien väliselle yhteistyölle.

Kirjastojen toimintakulut ovat hieman kasvaneet, mutta palvelut on käytön kasvusta johtuen tuotettu silti entistä taloudellisemmin. Tietojärjestelmien uusiminen lisää painetta kirjastojen rahoituksen lisäämiseen. Atk-järjestelmien uusimiseen tarvitaan valtakunnallista panostusta ja tukea etenkin pienten kuntien järjestelmävaihdoille.

## **Liikuntatoimi**

Arviointikohteena olivat koulujen yhteydessä olevat liikuntasalit ja -hallit. Työ tehtiin toukokuussa 2000. Länsi-Suomen läänin 1517 koulusta otokseen valittiin 174 koulua, joista 19 ala-astetta, 90 yläastetta ja 66 lukiota. Kouluja tuli mukaan 124 kunnasta. Alaasteita otettiin niistä kunnista, joissa ei ollut muuta kouluastetta.

Kyselylomake lähetettiin kouluille ja kunnan liikuntavirkamiehelle, joiden toivottiin vastaavan yhdessä. Lomakkeisiin vastasi 221 henkilöä, joista rehtoreita oli 40 %, liikunnanopettajia 32 % ja liikuntavirkamiehiä 25 %.

Tärkeimpinä tuloksina todetaan, että koulujen liikuntasalit ovat korkeintaan tyydyttäviä nykyaikaiseen koululiikuntaan ja yleiseen liikuntatoimeen. Tämä johtuu luonnollisesti salien ja hallien iästä. Salit on rakennettu pääasiassa 1950- ja 60-luvuilla. Liikuntatutumukset ja liikuntalajit ovat muuttuneet oleellisesti samoin kuin liikuntaa harrastavien määrä on lisääntynyt, naiset ja vanhemmat ihmiset ovat tulleet harrastajien joukkoon.

Kaikista läänin saleista 20 – 25 % on pinta-alaltaan alle 200m<sup>2</sup>. Nykyaikaisen liikuntasalin vähimmäismittoina tulee pitää noin 300 m<sup>2</sup>:n pinta-alaa ja noin 7 m korkeutta.

Arvioinnin toinen merkittävä tulos oli salien välineistön korkeintaan tyydyttävä kunto, tämä koskee peruskorjauksen ohella sekä irtovälineitä että kiinteitä telineitä. Näin ollen turvallisuuskysymys on huomioitava suunniteltaessa salien käyttöä. Turvallisuuteen

liittyy myös salien siivous, joka mainitaan turvallisuusriskinä yli puolessa vastauksissa (56 %).

Liikuntasalien käytöstä todetaan tuloksena, että salit ovat koulun jälkeen iltakäytössä varsin hyvin. Viikonloppuina ja loma-aikoina sen sijaan esteenä salien käytölle ovat valvonta ja siivous. Sen sijaan salien iltapäiväkäytössä on paljon parantamista. Koululaisten iltapäiväkerhokäytössä salit olivat varsin harvoin vain 2,4 % käyttöajasta.

## **Nuorisotoimi**

### Koululaisten iltapäivätoiminnan järjestäminen vuonna 2000

Vuoden 1999 alussa OPM delegoi 10 - 15-vuotiaitten koululaisten iltapäivätoiminnan haku- ja päätöksentekomenettelyn läänien nuorisotoimelle.

Vuonna 1999 valtion talousarvioon sisältyi tarkoitukseen 1,5 milj. markan ja seuraavana vuonna 2.5 milj. markan määräraha. Läänin osuus oli 425 000 mk ja 720 000 mk. Avustuksella on tähän mennessä tuettu noin 250 iltapäiväkerhoa läänissä.

Arviointi kohdistuu vain siihen 10 - 15-vuotiaitten koululaisten iltapäivätoimintaan, jonka hakumenettelystä ja päätöksenteosta läänien nuorisotoimet ovat vuodesta 1999 alkaen vastanneet. Arviointi kohdistuu lisäksi haku- ja päätöksentekomenettelyyn, toiminnan laajuuteen sekä hakuaktiivisuuteen.

Iltapäivätoiminnassa painotetaan luontoon ja ympäristöön liittyviä teemoja, seikkailukasvatusta ja elämyksellisyyttä sekä uutena asiana Avartti-toimintaa. Toiminnan yhtenä tavoitteena on mm. syjärjytymisen ehkäiseminen.

Läänistä tehtiin vuonna 2000 yhteensä 354 (edellisenä vuonna 405 kpl) avustushakemusta. Kahdella ensimmäisellä hakukierroksella hakemusten taso on ollut erittäin vaihteleva, eikä kovinkaan korkea.

Läänin kunnista 101 (49 %) tarjoaa koululaisten iltapäivätoimintaa, luvuissa ei ole otettu huomioon liikuntatoimen kautta kanavoituvaa iltapäivä-toimintaa. Iltapäivätoiminta ei kata tasapuolisesti läänin aluetta.

\* Nykyinen avustuskäytäntö ei sido lainkaan kuntaa, joskin monet kunnat omaaloitteisesti panostavat iltapäivätoiminnan kehittämiseen. Järjestelmän ongelmana on myös se, että se toimii täysin irrallaan kaikesta muusta nuorisohuollosta.

\* Ongelma on se, ettei avustuskäytännöllä tietyllä tavoin voida edes pyrkiä tasavertaisuuteen. Tulisikin käynnistää keskustelu siitä, voitaisiinko avustuskäytäntöä muuttamalla ja lisäämällä yhteistyötä liikuntapuolen vastaavien tahojen kanssa kehittää nykyistä kattavampi toimintatapa.

\* Avustushakemusten lukumäärä osoittaa, että valtion talousarvioon sisältyvä määräraha on alimitoitettu, tarvetta ja innostusta toiminnan järjestämiseen on runsaasti. 10 - 15-vuotiaisiin nuoriin tulisi panostaa nykyistä enemmän, sillä tässä vaiheessa voidaan ennaltaehkäisevin toimenpitein vaikuttaa nuoren kehitykseen. Myöhemmin varat joudutaan usein käyttämään jo syntyneiden ongelmien lievittämiseen.

\* Iltapäiväkerhojen tavoitteellisuutta ja haasteellisuutta tulee lisätä mm. liittämällä toiminta Nuori Kulttuuri-tapahtumiin valmistautumiseen.

\* Iltapäivätoiminnan sisällön kehittäminen nuoria kiinnostavaksi edellyttää sekin ohjaajien koulutustoiminnan tehostamista.

\* Kahden ensimmäisen hakukierroksen hakemusten taso on ollut erittäin vaihteleva. Todella innovatiivisia hankkeita on ollut erittäin vähän. Järjestelmän vakiinnuttua on lupa odottaa hankkeiden tason nousua ja sisällön monipuolistumista.

\* Nuorisotyössä puhutaan nykyisin paljon siitä, että toiminta painottuu vain pienen ongelmiin joutuneen ryhmän asioihin. Koululaisten iltapäivätoiminta tarjoaa myönteisen, ennaltaehkäisevään toimintaan painottuvan vaihtoehdon nuorten elinoloihin.