

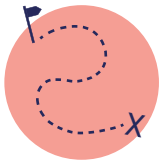


Kirjoittajat: Kyösti, Kaarakainen, Volmari, Wallenius, Merikukka, Salovaara, Kalland, Varjo & Virtanen
Toimittajat: Kyösti, Kaarakainen & Merikukka

VÄLIRAPORTTI

Muuttuva väestö – väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen

Julkaisija	Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr.		8.2.2023
Tekijät	Kirjoittajat: Kyösti, Anni, Kaarakainen, Suvi-Sadetta, Volmari, Saija, Wallenius, Tommi, Merikukka, Marko, Salovaara, Veronica, Kalland, Mirjam, Varjo, Janne & Virtanen, Petri Toimittajat: Kyösti, Anni, Kaarakainen, Suvi-Sadetta & Merikukka, Marko		
Julkaisun nimi	Muuttuva väestö – väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen		
Julkaisusarja ja numero	Itlan raportit ja selvitykset 2023:1		
ISBN	978-952-7458-08-2 (PDF)		
ISSN	2670-2673		
Sivumäärä	80	Kieli	suomi
Asiasanat	Väestönmuutos, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kunnat, sivistyksellinen tasa-arvo, lasten osallisuus		
Tiivistelmä			
Muuttuva väestö -hankkeessa tarkastellaan monitieteisesti väestönmuutoksen vaikutuksia varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Aihetta tarkastellaan kuntien strategisen suunnittelun, päätöksenteon, palveluverkkovaikutusten ja lasten osallisuuden kautta. Tutkimushanke on opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) rahoittama ja osa Oikeus oppia -kehittämisohjelmaa. Tutkimuksen toteuttavat Itla ja Helsingin yliopisto. Tutkimushankkeen lähtökohtana on kaksi havaintoa: Ensiksi ikäluokat supistuvat vuoteen 2040 mennessä suurimmassa osassa maata. Toiseksi varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus ovat subjektiivisia oikeuksia, joista säädetään lailla ja joiden tulee toteutua yhdenvertaisesti. Tästä yhtälöstä seuraa vääjäämättä tarve päättää siitä, miten kasvatus- ja sivistyspalveluja jatkossa järjestetään. Tutkimuksessa yhdistetään erilaisia aineistoja laajan ymmärryksen luomiseksi väestönmuutoksen vaikutuksista varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen. Tutkimuksessa on kerätty kansainvälinen vertailukehittämisaineisto väestönmuutoksen vaikutuksista koulupalveluihin, koko maan kattava kuntadokumenttiaineisto, kyselyaineisto kuntien varhaiskasvatuksesta ja esi- ja perusopetuksesta vastaaville viranhaltijoille ja haastatteluaineisto tapauskunnista (6 kuntaa). Lisäksi tutkimushankkeessa on kerätty lasten kuulemisaineisto, joka raportoidaan tutkimushankkeen loppuraportissa. Väestönmuutoksen vaikutukset kuntien varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämiseen on kompleksinen ilmiö, johon vaikuttavat väestönmuutoksen lisäksi myös monet muut tekijät, kuten maantieteelliset olosuhteet, kuntien talous ja eri kieliryhmät. Kun tarkastellaan koko Suomea, väestö vähenee suuressa osassa maata merkittävästi 2030-luvulla, ja tämän takia kunnallisten peruspalveluiden tuottamisen tapoja on tarpeen tarkastella lähivuosina tulevaa kehitystä ennakoiden. Tässä väliraportissa kuvataan tutkimushankkeen alustavia tuloksia sekä annetaan tutkimukseen perustuvia suosituksia. Tutkimushanke jatkuu vuoden 2023 ajan ja hankkeen loppuraportti julkaistaan vuoden lopussa.			



NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset
2023:1

Muuttuva väestö – väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen
sekä esi- ja perusopetukseen

Kirjoittajat: Kyösti, Anni, Kaarakainen, Suvi-Sadetta, Volmari, Saija, Wallenius, Tommi,
Merikukka, Marko, Salovaara, Veronica, Kalland, Mirjam, Varjo, Janne & Virtanen, Petri
Toimittajat: Kyösti, Anni, Kaarakainen, Suvi-Sadetta & Merikukka, Marko

Itlan raportit ja selvitykset 2023:1

ISSN 2670-2673

8.2.2023

Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö sr.
Helsinki

ISBN 978-952-7458-08-2 (PDF)

Ulkoasu: Itla / Tilda Hopia

Kuvat: Itla / Tilda Hopia

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	6
1 Johdanto	10
1.1 Tutkimus ja tutkimuskysymykset	10
2 Teoreettinen tausta	12
2.1 Julkisen politiikan instrumentit, systeeminen muutos ja päätöksentekoteoria	12
2.2 Spatiaalinen oikeudenmukaisuus	13
2.3 Lasten osallisuus ja osallistaminen päätöksenteossa	13
3 Aineisto ja menetelmät	14
3.1 Tutkimusote	14
3.2 Aineistot	14
3.3. Eettiset kysymykset ja tietosuoja	16
4 Väestönmuutos Suomessa	17
4.1 Lasten ikäryhmien väestönkehitys	17
4.2 Suomen kansainvälistyminen lasten ikäluokkien näkökulmasta	20
4.3 Väestöskenaariot lasten ikäluokkien pitkän ajanjakson kehityksestä	20
4.4 Johtopäätökset	24
5 Kansainvälisiä esimerkkejä väestönmuutoksen vaikutuksista	26
5.1 Haasteita ja ratkaisuja koulupalveluihin	26
5.2 Johtopäätökset	32
6 Väestönmuutos kuntatasolla	34
6.1 Väestönmuutos kuntastrategioissa	34
6.2 Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erot	35
6.3 Palveluverkkomuutokset kunnissa	35
6.4 Johtopäätökset	40
7 Väestönmuutos tapauskunnissa	42
7.1 Väestönmuutoksen seuranta ja ennakointi paikallisesti	42
7.2 Palveluverkon muutosprosessit	43
7.3 Yhteistyö väestönmuutokseen liittyvissä kysymyksissä	45
7.4 Kuntien ja valtion yhteiset ratkaisut	46
7.5 Henkilöstön saatavuus	47
7.6 Väestönmuutoksen vaikutukset kouluissa ja varhaiskasvatuksessa	48
7.7 Johtopäätökset	50
8 Väestönmuutos ja paikalliset lapsivaikutukset	52
8.1 Teoreettisia malleja lasten osallisuudesta	52
8.2 Alustavat havainnot lasten osallisuudesta kunnallisessa päätöksenteossa	52
8.3. Lasten kuulemisen mallin etsiminen	53
8.4 Johtopäätökset	54
9 Johtopäätöksiä	55
9.1 Keskeiset tutkimustulokset	55
9.2 Tutkimustuloksiin perustuvat toimentasuositukset	57
9.3 Tutkimus jatkuu – mitä seuraavaksi?	59
Lähteet	60
Liitteet	65

Tiivistelmä

VÄESTÖNMUUTOS

Tutkimushankkeen lähtökohtana on kaksi havaintoa: Ensiksi ikäluokat supistuvat vuoteen 2040 mennessä suurimmassa osassa maata. Toiseksi varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus ovat subjektiivisia oikeuksia, joista säädetään lailla ja joiden tulee toteutua yhdenvertaisesti. Tästä yhtälöstä seuraa vääjäämättä tarve päättää siitä, miten kasvatus- ja sivistyspalveluja jatkossa järjestetään.

Maakunnallisesti väestönm muutoksen kehitys alle 7-vuotiaiden osalta on negatiivisinta (yli 20 prosentin suhteellinen väheneminen) Kymenlaaksossa ja Etelä-Savossa. Vähintään kymmenyksellä vastaavaa kehitystä tapahtuu ennakkoinnin mukaan Kainuussa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Keski- ja Etelä-Pohjanmaalla, Satakunnassa ja Lapissa. Lapsiväestö kasvaa odotusten mukaan vain Pirkanmaalla ja Uudellamaalla. Lapissa lapsiväestön ennustetaan hieman lisääntyvän Inarin kunnassa.

Vuoteen 2040 mennessä väestönm muutoksen kehitys on 7–14-vuotiaiden osalta negatiivinen kaikissa maakunnissa. Väheneminen on maltillisinta Uudellamaalla ja Ahvenanmaalla. Vähintään kymmenyksellä vähenemistä tapahtuu Pohjanmaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa, mutta koululäikäisten määrä supistuu ennakkoinnin mukaan kaikissa muissa 15 maakunnassa vähintään viidenneksellä. Maakuntien sisällä on kuitenkin odotettavissa suuria vaihteluita lapsimäärien kehityksessä, minkä vuoksi varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämistä on hankalaa ennakoida.

Toinen merkittävä muutos on vieraskielisen väestön kasvu ja sen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Vieraskielinen lapsiväestö kasvaa ennusteiden mukaan huomattavasti pääasiassa pääkaupunkiseudulla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa.

Väestönm muutos vaikuttaa merkittävästi lasten ja nuorten absoluuttiseen ja suhteelliseen määrään Suomessa. Tutkimuksen tausta-aineistona tarkastellaan Suomen väestönm muutosta ja väestöskenaarioita vuoteen 2040 saakka. Väestönm muutoksen tarkastelu on erityisen tärkeää ennakkoinnin näkökulmasta: tutkimus osoittaa, että muutosprosessit vaativat paljon aikaa, ja tästä syystä muutostarpeita on tarpeen alkaa ennakoida ajoissa.

TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS

Tutkimushanke on opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) rahoittama ja osa Oikeus oppia kehittämisohjelmaa. Tutkimuksessa tarkastellaan monitieteisesti väestönm muutoksen vaikutuksia varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen.

seen. Aihetta tarkastellaan kuntien strategisen suunnittelun, päätöksenteon, palveluverkkovaikutusten ja lasten osallisuuden kautta. Väliportissa vastataan tutkimuskysymyksiin 1 ja 2 sen aineiston perusteella, joka on ollut raportointihetkellä tutkimusryhmän käytettävissä. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: 1) *Mitkä ovat väestönm muutoksen tämänhetkiset vaikutukset varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen?* 2) *Millaisia ovat kuntien strategiat ja tarpeet väestönm muutoksen vastaamiseksi varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa?* Alakysymykset: *Millaisia muutoksia kunnissa suunnitellaan toteutettavaksi: miten kunnat seuraavat väestönm kehitystä, minkälaiset ovat palveluverkon mukautukset ja niihin liittyvät tarpeet, mitä kuntien sisäiset yhteistyöjärjestelyt näyttävät ja miten opettajien saatavuuteen liittyviin kysymyksiin ja opettajatarpeisiin on varauduttu? Millaisille kuntien välisille yhteistyöratkaisuille ja työnjakokysymyksille nähdään jatkossa tarvetta? Millaisille hallinnollisille (valtionhallinnon taso) ratkaisuille tai lainsäädännöllisille ratkaisuille kunnissa nähdään tarvetta?*

TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimuksessa yhdistetään erilaisia aineistoja laajan ymmärryksen luomiseksi väestönm muutoksen vaikutuksista varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen. Tutkimuksessa on kerätty kansainvälinen vertailukehittämisaineisto (Ruotsi, Norja, Alankomaat, Espanja, Kanada) väestönm muutoksen vaikutuksista koulupalveluihin, koko maan kattava kuntadokumenttiaineisto (kuntastrategiat, talousarviot, laajat hyvinvointikertomukset, sivistystoimialan toimintasuunnitelmat, palveluverkkoon liittyvät selvitykset ja palveluverkkoon liittyvät päätökset), kyselyaineisto kuntien varhaiskasvatuksesta ja esi- ja perusopetuksesta vastaaville viranhaltijoille ja haastatteluaineisto tapauskunnista (6 kuntaa). Lisäksi tutkimushankkeessa on kerätty lasten kuulemisaineisto, joka raportoidaan tutkimushankkeen loppuraportissa.

Tutkimuksessa sovelletaan translatiivista tutkimusotetta. Translatiivisessa tutkimuksessa tutkimustulokset viedään takaisin käytäntöön ymmärrettävässä ja käyttöön otettavassa muodossa.

KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Vertailukehittämisaineiston avulla väestönm muutoksen vaikutuksia tarkastellaan koulupalveluissa kansainvälisellä tasolla. Vertailumaita ovat Ruotsi, Norja, Alankomaat, Espanja ja Ontarion provinssi, Kanada. Kaikissa vertailukehittämisaineistoon valituissa maissa ollaan samankaltaisten haasteiden edessä kuin Suomessa. Väestö vanhenee, syntyvyys vähenee ja

asutus keskittyy kaupunkien ympärille. Erityisen merkittävää väestön vanheneminen on maaseuduilla ja haja-asutusalueilla, joissa myös lapsiperheiden määrä vähenee jatkuvasti. Väestömuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen ja esi- sekä perusopetuksen järjestämiseen ovat tunnistettuja ja tunnus-tettuja kaikissa vertailumaissa. Vertailukehittämisaineistosta nousevat esiin muun muassa koulujen alueellinen sekä kau-punkien sisäinen eriytyminen, syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden positiivinen erityiskohtelu, maahanmuuttotilais-ten lasten koulumenestys, lasten paikallisen kuulemisen mer-kitys sekä pitkien koulumatkojen vaikutukset lapsiin.

Joissain vertailumaissa keskustellaan lisäksi valtion ja pai-kallishallinnon välisestä vastuunjaosta sekä ohjaussuhteesta. Oleellinen kysymys liittyy siihen, mihin valtaa painotetaan jat-kossa. Suomenkin kannalta on oleellista miettiä, hajautetaan-ko päätösvaltaa varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen osalta paikalliselle tasolle vai keskitetäänkö valtaa valtiolle tai sen aluehallinnolle.

KOKONAISKUVA VÄESTÖNMUUTOKSEN VAIKUTUKSISTA VARHAISKASVATUKSEN JA ESI- JA PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMISEEN

Varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämisen kontekstina ovat toiminnan reunaehdot (esim. lainsäädäntö ja rahoitusohjaus), paikalliset olosuhteet (esim. päiväkotien ja koulujen lukumäärä, sijainti ja rakennuskannan kunto), ympäriällä tapahtuva muutos (esim. väestönmuutos) ja toimialan erityispiirteet (esim. opetussuunnitelman ja varhaiskasva-tussuunnitelman mukainen pedagogiikka). Opetuksessa ja varhaiskasvatuksessa lasten määrien ennakkoinnissa on eroja. Kouluikäisten lasten määrä muodostuu oppivelvollisuusikä-luokkien koosta, kun taas varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä kytkeytyy osallistumisasteeseen ja on vaikeam-min ennakoitavissa.

Väestönmuutos huomioidaan vain noin puolessa kuntien strategioista. Kuntastrategiat on väestönmuutoksen näkö-kulmasta jaettu neljään kategoriaan: ei väestönkehitysstra-tegiaa, kasvutavoitestrategiat, palvelustrategiat (palveluilla houkutellaan asukkaita) ja lapsiperhestrategiat (tavoitellaan lapsiperheitä). Strategioiden ohella kuntien perusopetus- ja varhaiskasvatuspalveluiden kehittämistä käsitellään erilaisis-sa suunnitelmissa ja selvityksissä, tyypillisesti palveluverkko-selvityksissä. Dokumenttien perusteella palveluverkkosuun-nittelun keskiössä on talouden näkökulma, mutta myös elinvoimaan liittyvät kysymykset ovat usein esillä. Palveluverk-kouudistusten vaikutukset voidaan jakaa neljään kategoriaan: kuntalaisvaikutuksiin, organisaatio- ja henkilöstövaikutuk-siin, talousvaikutuksiin ja ympäristövaikutuksiin.

Muutokset varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämisessä ovat kompleksisia, ja niiden vaikutukset eivät aina ole kaikilta osin toivottuja – muutoksiin liittyy tyypilli-sesti myös hankalia valintoja ja kompromisseja. Muutokset kuormittavat organisaatioita sekä kasvavissa että supistuvissa kunnissa; kunnassa voi myös samanaikaisesti ilmetä erilaisia tarpeita, kuten esimerkiksi supistamis- ja investointitarpeita. Erityisesti rakennuskannan kunto ja siihen kytkeytyvät in-vestointitarpeet ovat keskeisiä: ennakkointi on hyvin kiinteis-

tölähtöistä, ja kehityssuuntana ovat suuremmat yksiköt, joilla ehkäistään pienten yksiköiden haavoittuvuudesta johtuvia käytännön haasteita.

Suunnitelmia tehdään kunnissa sekä faktapohjaisesti, tie-don ja ennusteiden perusteella, että tavoitepohjaisesti, jolloin palveluja mitoitetaan tavoitellun tai toivotun väestönkehityk-sen mukaan. Suunnittelun haasteina ovat ennustamattomat tekijät, jotka voivat liittyä niin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin kuin lainsäädännön muutoksiin. Vaikka lainsäädäntöprosessit ovat tietyllä aikavälillä ennakoitavia, ne myös haastavat kuntien suunnittelua, koska ennakkoinnin horisontti on erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla hyvin pitkä.

VÄESTÖNMUUTOKSEN VAIKUTUKSET TAPAUSSKUNNISSA

Kun väestönmuutoksen vaikutuksia varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämiseen tarkastellaan tapauskunta-tasolla, saadaan tarkempi kuva kuntien erilaisista tilanteista ja toimintaympäristöistä. Väestönmuutoksen seurannassa ja ennakkoinnissa on paljon eroja kuntien välillä, mikä johtuu erilaisista tietotarpeista. Kuntien palveluverkkoihin liittyvä ennakkointityö vaihtelee pitkän aikavälin (yli 7 vuotta) enna-koinnista reaktiiviseen toimintaan (1–3 vuotta). Kasvavilla kunnilla on laajempia tietotarpeita, ja kunnat pyrkivät tiedon avulla ennakoimaan väestönkehitystä ja tilantarpeita. Tavoite-teenä on oikea-aikainen palvelutarjonnan laajentaminen. Palveluverkon selvitysprosessit eivät aina johda muutoksiin, vaan niistä voi seurata myös jatkoselvityksiä tai väliaikaisratkaisuja, kuten oppilaaksiottoalueiden muutoksia tai luokkakokojen kasvattamista. Palveluverkon supistamispäätökset etenevät tyypillisesti hitaasti ja vaihteittain. Kuntien muutosproses-seissa vaikuttavat toisinaan ristiriitaiset elementit. Erilaisten selvitysten ja suunnitelmien keskiössä ovat usein taloudelliset kysymykset. Päätöksenteossa taas erilaiset arvot ja paikallisen elinvoiman kysymykset ilmenevät vahvempina. Tämä ristiriita selittää osaltaan sitä, miksi kuntien palveluverkkoihin liittyvä päätöksenteko voi näyttäytyä poukkoilevana ja hitaana.

Kunnat tekevät väestönmuutokseen liittyvää yhteistyötä niin sisäisesti eri hallinnonalojen välillä kuin muiden kuntien kans-sa. Kuntien sisäinen yhteistyö liittyy tyypillisesti suunnitteluun ja rakentamiseen, jossa kasvatuksen ja opetuksen toimiala tekee tiivistä yhteistyötä maankäytön ja kaavoituksen kanssa. Yhteistyötä tehdään myös monien muiden, kuten esimerkiksi vapaa-aikatoimen, kanssa. Kuntien välisellä yhteistyöllä on erilaisia muotoja. Kunnat toimivat verkostoissa ja jakavat tie-toa keskenään. Kuntien välillä on myös yhteistyösopimuksia palveluiden käytöstä, mutta koulu- tai varhaiskasvatuspaikko-jen käyttö yli kuntarajojen näyttäytyy useimmiten yksittäista-pauksina. Väestönmuutokseen liittyvät haasteet ovat kuntien ja valtion yhteinen asia, sillä monet vaikuttavat tekijät liittyvät sekä kuntien että valtion toimintaan ja tehtäväalaa. Erityisesti talouteen ja lainsäädäntöön liittyvät asiat koetaan tärkeiksi tu-levaisuuden kannalta. Kuntien toiveena on lisäksi huomioida erityispiirteet, esimerkiksi pitkät etäisyydet.

Väestönmuutos vaikuttaa jo nyt koulujen ja varhaiskasva-tuksen arkeen esimerkiksi henkilöstön osaamistarpeina ja muuttuneina tilantarpeina. Segregaatioon puuttuminen ja

sen ehkäisy on nyt ja tulevaisuudessa erityisen tärkeää. Lisäksi opetuksen laatu- ja tasa-arvokysymykset linkittyvät väestönmuutokseen.

Väestönmuutos kuormittaa eri tavalla erilaisia kuntia. Kuntien tarpeet ja keskeiset haasteet on luokiteltu kolmeen kategoriaan: kasvaviin, kutistuviin ja karsittuihin palveluverkkoihin (ks. kuvio 7.3). Kuntia yhdistäviä haasteita ovat muun muassa talouden paineet sekä henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat.

LASTEN KUULEMINEN

Lasten osallisuuteen liittyvässä aiemmassa tutkimuksessa korostuvat huomiot lasten osallisuuden toteuttamisen tavoista. Kansallisen lapsistrategian tavoitteena on turvata lasten mahdollisuuksia olla osallisia ja tulla kuulluksi. Lasten tulee saada vaikuttaa heitä koskeviin asioihin kattavasti ja ikätasonsa mukaisesti. Kuten kansallisessa lapsistrategiassa todetaan, lasten kuuleminen ja osallisuus ovat hajanaisia eivätkä toteudu lapsia koskevassa päätöksenteossa. Tärkeää on erilaisten lapsiryhmien tunnistaminen sekä eri taustoista ja tilanteista tulevien lasten kuuleminen.

Alustavien havaintojen perusteella lasten osallisuutta on pyritty huomiomaan kunnissa, mutta se ei ole koko maan tasolla systemaattista. Kunnat kokevat, että lapsia voitaisiin huomioida enemmän, mutta avuksi toivotaan malleja ja tapoja lasten osallistumiseen.

Tutkimushankkeessa etsitään tapoja lasten kuulemiseen 4–16-vuotiaille lapsille ja nuorille järjestettävissä työpajoissa. Nämä tulokset raportoidaan hankkeen loppuraportissa.

VÄLIRAPORTIN JOHTOPÄÄTÖKSET

Väestönmuutoksen vaikutukset kuntien varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetuksen järjestämiseen on kompleksinen ilmiö, johon vaikuttavat väestönmuutoksen lisäksi myös monet muut tekijät, kuten maantieteelliset olosuhteet, kuntien talous ja eri kieliryhmät. Kun tarkastellaan koko Suomea, väestö vähenee suuressa osassa maata merkittävästi 2030-luvulla, ja tämän takia kunnallisten peruspalveluiden tuottamisen tapoja on tarpeen tarkastella lähivuosina tulevaa kehitystä ennakoiden. Lasten määrän kehitystä tarkasteltaessa on huomioitava ero opetuksen ja varhaiskasvatuksen välillä. Kaikki oppivelvollisuusikäiset lapset osallistuvat opetukseen, mutta varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä vaihtelee. Lapsimäärien vähenemisestä huolimatta varhaiskasvatuksen palvelutarve voi kasvaa, jos lasten osallistumisaste varhaiskasvatuksessa nousee.

Kunnallisten peruspalveluiden tilanne on tällä hetkellä monissa kunnissa tarkastelussa. Muutoksista on tunnistettu erilaisia vaikutuksia: kuntalaisvaikutukset, organisaatio- ja henkilöstövaikutukset, taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset sekä vaikutukset koulutuksen tasa-arvoon ja laatuun. Lisäksi väestönmuutos vaikuttaa päiväkotien ja koulujen arjessa, erityisesti vieraskielisten lasten määrän lisääntymisenä. Muutosten vaikutusten tarkasteluun haasteena on se, että

vaikutuksia voidaan tulkita samanaikaisesti hyvinä tai huonoina sen mukaan, kuka asiaa tarkastelee ja mistä näkökulmasta.

Ennakointiin ja pitkäaikaiseen suunnitteluun on panostettu erityisesti kasvavissa kunnissa. Väestömäärien ennakointi luo kunnille tietotarpeita, mutta aineiston perusteella kunnilla on kuitenkin saatavilla pääasiassa hyvin tietoa suunnittelun tueksi. Kunnissa tehdään poikkihallinnollista yhteistyötä tietotarpeiden täyttämiseksi. Tiedon puutteiden haasteet koskettavat usein kasvavia kuntia. Tarkastelun perusteella niissä kunnissa, joiden väestö vähenee, ei ole puutetta käytettävissä olevasta väestönkehitystiedosta.

Kuntien palveluverkon tarkastelu yhdessä väestönkehitysdatan kanssa osoittaa, että kuntien varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestäminen on systemisen muutoksen tarpeessa tulevalla vuosikymmenellä. Tulevaisuuden kannalta kuntien on tärkeää tunnistaa muutossuunnat ajoissa ja hyödyntää älykkään sopeutumisen mallia. Suomessa on suuri määrä kuntia, joita palveluverkon supistaminen koskettaa lähivuosina. Nykyisin supistavat ratkaisut ovat kunnissa vaikeita toteuttaa, mikä näkyy inkrementaalisina päätöksinä sekä erilaisina rationaalisuuksina (mm. talous, elinvoima, arvot), jotka ovat usein keskenään ristiriidassa.

Kunta–valtio-suhteen kannalta on oleellista, pyritäänkö paikallisia haasteita ratkaisemaan päätösvallan keskittämällä valtiolle vai hajautetaan valtaa kunnille. Kuntien ja valtion yhteisen edun näkökulmasta ennakoitavuus, dialogi ja avoimuus uudentuneille ratkaisuille ovat avainasemassa tulevaisuuteen valmistautumisessa. Jatkossa kuntien varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen alueella tulee ottaa käyttöön uudentyyppisiä toimintamuotoja, joissa luodaan uutta toimintakulttuuria kuntien väliseen suunnitteluyhteistyöhön, palvelukonseptien kehittämiseen, ennakointiin, osaamisen johtamiseen, lasten osallistamiseen ja erilaisten resurssien yhteiskäyttöön.

Niin kuntien kuin valtion tasolla tulevaisuuden ennakointia ja päätöksentekoa varten on koottu seuraavat suositukset (lisätietoja luvussa 9.2):

- 1. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laadun ja tarkoituksenmukaisen saatavuuden turvaaminen**
- 2. Kuntien muutosvalmiuden tukeminen**
- 3. Palveluketjujen toiminnan varmistaminen taitekohtassa**
- 4. Lasten kuulemismenettelyn kehittämistarve**
- 5. Alueellinen ja koulutuksellinen tasa-arvo ja lasten sivistykselliset oikeudet**
- 6. Kuntien ja valtion toiminnan yhteen sovittaminen**



*Koko tutkimusryhmä,
edit. Kaarakainen, S.-S., Kyösti, A. & Merikukka, M.*

1 Johdanto

Väestönkehitys muodostuu kansallisella tasolla luonnollisesta väestönlisäyksestä eli syntyneiden ja kuolleiden määrän erotuksesta, kuntien välisestä nettomuutosta maan sisällä eli tulo- ja lähtömuuton välisestä erotuksesta ja nettomaahanmuutosta eli erotuksesta maahan- ja maastamuuton välillä. Kaikilla näillä tekijöillä on merkittäviä ja osittain päällekkäisiä vaikutuksia sekä alue- ja väestörakenteeseen että lasten ikäryhmän kehitykseen. Suomen väestönkehityksen ja -rakenteen keskeiset kysymykset liittyvät nyt ja lähitulevaisuudessa vähäiseen syntyvyyteen, työikäisen väestön määrän vähenemiseen, väestön ikääntymiseen, työ- ja koulutusperustaisen maahanmuuton määrään ja maan sisäisen muuttoliikkeen aiheuttamaan eriytymis- ja erilaistumiskehitykseen.

Suomen väestönkehityksen nykytilaa voi luonnehtia demografiseksi murrokseksi, jossa vähäinen syntyvyys ja väestön ikääntyminen aiheuttavat välittömiä ja välillisiä kerrannaisvaikutuksia (Kestilä & Martelin, 2019). 2010-luvulla syntyvyysessä on tapahtunut Suomessa merkittävä muutos. Syntyvyys väheni Suomessa mittaushistorian alhaisimmalle tasolle. Syntyvyys väheni kaikissa väestöryhmissä ympäri maata, minkä seurauksena syntyvyys pieneni Suomessa syntyvyydeltään maailman pienimpien maiden tasolle. (Rotkirch 2020, s. 28–30). Syntyvyyden vähenemisen taustalla vaikuttavat samanaikaisesti useat eri tekijät, kuten kasvanut ensisynnyttäjän ikä, muutokset toivotussa lasten määrässä tai lapsettomuudessa, vastentahtoinen lapsettomuus tai parisuhteen puute, yhteiskunnallinen, sosiaalinen tai taloudellinen epävarmuus sekä arvoihin ja elämäntapaan liittyvät tekijät (esim. Rotkirch, 2020; Perhebarometri, 2017; Perhebarometri, 2015; Berg 2018; Rousstaei ym., 2019, s. 4). Lisäksi kaupungistuminen välillisesti vähentää syntyneiden määrää, sillä kaupunkialueilla syntyvyys on edelleen selvästi pienempi kuin maaseutualueilla. Suuren syntyvyyden alueelta pienen syntyvyyden alueelle muuttavan syntyvyys muokkautuu nopeasti vastaamaan uuden asuinalueen syntyvyyttä (Kulu, 2005, s. 80–82; Kulu, 2013).

Syntyvyyden huomattava väheneminen on yksi keskeisimmistä demografisista muutoksista 2000-luvun Suomessa väestön huomattavan ikääntymisen ohella. Jos 2010-luvun lopun

pieni syntyvyys jää pysyväksi, se voi osoittautua merkittäväksi haasteeksi julkistalouden ja palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Kansainvälisessä tutkimuksessa on havaittu, että vauraissa valtioissa pieni syntyvyys aiheuttaa pitkään jatkuaan kasvavaa painetta vähentää julkisia menoja väestön ikärakenteen vinoutumisen seurauksena (Lee ym., 2014, s. 233). Etenkin perusopetuksen näkökulmasta syntyvyyden vähenemisen vaikutukset ovat dramaattiset lähitulevaisuudessa, vaikka syntyvyys ei jäisikään pysyvästi nykyiselle matalalle tasolle. Vuoteen 2026 mennessä peruskoulun aloittava ikäluokka supistuu yli viidenneksellä, mutta paikallisella tasolla supistuminen voi olla vielä huomattavasti rajumpaa. (Aro ym., 2020.)

Suomessa meneillään oleva väestörakenteen muutos vaikuttaa merkittäväällä tavalla varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen kunnissa. Vähenävä lasten määrä heijastuu erityisesti perusopetukseen tulevien oppilaiden määrään. Varhaiskasvatukseen piiriin tulevien lasten osalta tilanne on tulevaisuudessa kompleksisempi, alle kouluikäisten ikäluokkien vähenemisestä huolimatta, koska varhaiskasvatukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja sen tarpeeseen vaikuttavat monet eri tekijät. Lisäksi kuntarakenteessa on tapahtunut muutoksia kuntaliitosten myötä viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana ja vuoden 2023 alussa aloittaneet hyvinvointialueet muuttavat kuntien roolia. Kuntien sivistystoimialasta ja sen sisällä erityisesti esi- ja perusopetuksesta ja varhaiskasvatuksesta tulee näin ollen yksi merkittävimmistä kuntien toimialoista. Tärkeänä asiana näyttäytyy myös systemaattinen tarve lasten kuulemiseen heitä koskevassa päätöksenteossa. Tässä tutkimuksessa tutkitaan ja etsitään ratkaisuja väestönmuutoksen haasteisiin kunnissa.

1.1 TUTKIMUS JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen ovat Muuttuva väestö tutkimushankkeen ydin. Hankkeen tavoite on ymmärtää väestönmuutoksen vaikutuksia paikallisesti ja kansallisesti. Tutkimushanke on rahoitettu osana opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2020–2022 toteuttamaa varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen laatua ja



tasa-arvoa parantavaa Oikeus oppia kehittämisohjelmaa. Tutkimuksen toteuttavat Helsingin yliopiston koulutussosiologian ja -politiikan tutkimusyksikkö (KUPOLI), yhdenvertaisuuteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen keskittyvä kasvatustieteellinen tutkimusyhteisö (*Diversity, multilingualism and social justice*) sekä Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö (Itla). Tutkimushankkeen tulokset raportoidaan tässä väliraportissa ja vuoden 2023 lopussa julkaistavassa loppuraportissa.

Tutkimushanke vastaa neljään tutkimuskysymykseen:

1. Mitkä ovat väestönmuutoksen tämänhetkiset vaikutukset varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen?
2. Millaisia ovat kuntien strategiat ja tarpeet väestönmuutokseen vastaamiseksi varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa?

Alakysymykset:

Millaisia muutoksia kunnissa suunnitellaan toteutettavaksi: miten kunnat seuraavat väestönkehitystä, minkälaiset ovat palveluverkon mukautukset ja niihin liittyvät tarpeet, miltä kuntien sisäiset yhteistyöjärjestelyt näyttävät ja miten opettajien saatavuuteen liittyviin kysymyksiin ja opettajatarpeisiin on varauduttu?

Millaisille kuntien välisille yhteistyöratkaisuille ja työnjakokysymyksille nähdään jatkossa tarvetta? Millaisille hallinnollisille (valtionhallinnon taso) ratkaisuille tai lainsäädännöllisille ratkaisuille kunnissa nähdään tarvetta?

3. Miten väestönmuutos vaikuttaa lapsen oikeuksiin ja sivistyksellisen tasa-arvon toteutumiseen ja millaista on vaikutusten seuranta?

4. Mitä näkemyksiä lapsilla ja nuorilla on opetuksen järjestämisestä, oppimisympäristöstä ja arjen rakentumisesta?

Tässä väliraportissa vastataan tutkimuskysymyksiin 1 ja 2.

Väliraportissa raportoidaan tutkimushankkeen tuloksia sen aineistoon perusteella, joka on raportointihetkellä tutkimusryhmän käytettävissä. Tutkimuskysymyksiin 3 ja 4 vastataan tutkimuksen loppuraportissa vuoden 2023 lopussa. Loppuraportissa raportoidaan hankkeen kokonaistuloksista kaikkien hankkeen aineistojen perusteella.

Raportin luvussa 4 esitetään väestönkehityksen nykytilanne ja tulevaisuuden skenaarioita. Luvussa 5 esitetään kansainvälisiä esimerkkejä väestönmuutoksen herättämästä keskustelusta varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen liittyen sekä joitain toimenpiteitä ja suunnitelmia. Luvussa 6 käsitellään väestönmuutosta kuntatasolla. Syvällisempi, tapauskunnista kerätty aineisto esitellään luvussa 7. Luku kuvaa kuntien erilaisia olosuhteita ja tarpeita, jotka liittyvät väestönmuutoksen hallintaan. Luvussa 8 käsitellään lasten huomioimista ja osallisuutta päätöksenteossa. Raportin viimeisessä luvussa 9 tutkimusaineistojen perusteella tehdään kokoavia havaintoja ja johtopäätöksiä. Raportin jokainen luku toimii itsenäisesti, mutta kattavin kuva väestönmuutoksen vaikutuksista muodostuu eri lukujen yhteistuloksena.

Kalland, M., Salovaara, V., Varjo, J. & Virtanen, P.,
edit. Kaarakainen, S.-S., Kyösti, A. & Merikukka, M.

2 Teoreettinen tausta

Tutkimuksen teoreettinen tausta on monitieteinen. Väestönmuutokseen liittyviä ilmiöitä tarkastellaan kuntien ja valtion tasolla **päätöksentekoteorian näkökulmasta, spatiaalisen eli tilallisen oikeudenmukaisuuden käsitteen** avulla korostetaan alueiden ja kuntien erilaisia lähtökohtia ja **lasten osallisuusmallien** avulla tarkastellaan, miten väestönmuutos vaikuttaa käytännössä.

2.1 JULKISEN POLITIIKAN INSTRUMENTIT, SYSTEEMINEN MUUTOS JA PÄÄTÖKSENTEKOTEORIA

Väestönmuutos ja sen vaikutukset paikallisiin palveluverkkoihin, esimerkiksi kouluverkkoon, liittyvät julkisen politiikan eri tasoihin niin valtion kuin kuntien organisaatioissa. Julkiseen politiikkaan, instituutioihin, organisaatioihin ja palveluihin liittyvä päätöksentekoteoria on ottanut merkittäviä askeleita viimeksi kuluneen 50 vuoden aikana. Päätöksiä voidaan tehdä

- täysin rationaalisenä päätöksentekona (esim. Dror, 1964 ja 1968)
- inkrementaalisenä päätöksentekoprosessina (Braybrooke & Lindblom, 1963)
- rajoitetun rationaalisuuden puitteissa (Simon, 1955 ja 1978; March, 1978; Cohen ym., 1972).

Rajoitettu rationaalisuus viittaa muun muassa tunteiden näkymiseen päätöksenteossa tilanteissa, joissa päätöksenteossa tarvittava tieto on vaillinaista tai se puuttuu kokonaan. Tässä tutkimuksessa rajoitetun rationaalisuuden puolesta puhuvat väestönmuutosta koskevan tiedon vaikea ennakoitavuus tai puutteellisuus sekä se, että varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta koskevia päätöksiä tehdään tunteiden pohjalta ja politiikkaan liittyvän opportunistin hengessä. Viime vuosikymmenten aikana organisaatioiden päätöksentekoa on tarkasteltu yhä enemmän myös organisaatioiden tiedolla johtamisen ja tietämättömyyden hallinnan näkökulmista (esim. Nonaka & Takeuchi, 1995; Nonaka ym., 2014).

Näkökulmia julkisen politiikan prosesseihin ovat *systeemiajattelu ja systeeminen muutos ja yhteiskunnan kompleksisuus*. *Systeemiajattelu ja systeeminen muutos* ovat avaintekijöitä, kun etsitään ratkaisuja nyky-yhteiskunnan ja tulevaisuuden moniulotteisiin haasteisiin. Niillä viitataan tapaan ajatella yhteiskunnasta systeemenä kokonaisuutena (esim. von Bertalanffy, 1969; Bateson, 1973). Systeemien teoriaa ja siihen liittyvää systeemiajattelua on sovellettu yleisesti organisaatioiden toiminnan systeemen ymmärtämiseksi ja erityisesti instituutio- ja henkilötoimijoiden keskinäisriippuvuuden luonteen hahmottamisessa. Kiinnostuksen kohteena ovat olleet muun

muassa organisatoriset työprosessit, kontrollijärjestelmät, yhteistyö, strategioiden luominen, suunnittelumallit ja organisatorisen suorituskäytön edistämiseen liittyvät ponnistelut (esim. Scott, 1987, s. 85–86). *Systeeminen muutos* voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan julkisen politiikan reformeja toteutetaan vuorovaikutuksellisesti avointen systeemien verkostomaisessa toimintaympäristössä, joka koostuu yhteiskunnan eri hallintotasojen (paikallinen, alueellinen ja kansallinen) ja sektoreiden toiminnasta ja jonka vaikutukset näkyvät – vastaavasti – yhteiskunnan eri hallintatasoilla ja sektoreilla (ks. Stenvall & Virtanen, 2021; Katz & Kahn, 2005, s. 483–488). Yhteiskunnan *monimutkaisuus* ja *kompleksisuus* ovat merkittäviä teemoja, kun luodaan ymmärrystä julkisen politiikan, organisaatioiden ja julkisten palvelujen toiminnasta. Kompleksisuusajattelu perustuu holistiseen ajattelutapaan, jossa pyritään tunnistamaan toimijoiden ja toimijuuksien erilaisia keskinäisriippuvuuksia. Siitä on tullut yksi merkittävimmistä monimetodisuutta edellyttävistä lähestymistavoista yhteiskuntatieteissä ja julkisen politiikan tutkimuksessa. Tämänkaltaisen monimetodisuus on välttämätöntä myös, jotta voidaan ymmärtää sitä yhteiskunnallista dynamiikkaa, joka vaikuttaa varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen (ks. esim. Cilliers, 1998; Geyer & Rihani, 2010; Byrne & Callahan, 2014) tilanteessa, jossa lapsiväestön määrän väheneminen aiheuttaa tarpeen kehittää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseksi uudenlaisia tapoja.

Keskeistä julkisen politiikan toiminnassa ovat myös *julkisen politiikan politiikkainstrumentit*. Julkisen politiikan politiikkainstrumentit ovat julkisen politiikan muuntomekanismeja, joilla poliittinen agenda muuntuu konkreettisiksi päätöksiksi. Tavallisesti politiikkainstrumentit on määritelty kolmijaolla säädös-, informaatio- ja resurssiohjaukseksi, viime aikoina myös kokeiluohjaukseksi. (Bemelmans-Videc ym., 1988; Bähr, 2010; Lascoumes & LeGales, 2007.) Politiikkainstrumentit näkyvät väestönmuutoksikysymyksissä erityisesti opetuksen ja varhaiskasvatuksen lainsäädännössä sekä valtionosuuksissa ja rahoituksessa. Myös kunnilla on keinoja ennakoita tulevaa, ja yhtenä lähestymistapana on *älykkään sopeutumisen malli* (ks. Kahila ym., 2022, s. 20). Älykäs sopeutuminen tarkoittaa uudenlaista suhtautumista väestön supistumiseen, ja sen apuna käytetään uudenlaisia strategioita, suunnitelmia sekä muutoksen hallinnan politiikkaa.

Julkisen politiikan ja organisaatioiden tarkastelu auttaa hahmottamaan toisaalta eri päätöksenteon tasoja ja niiden keskinäistä riippuvuutta, mutta myös sitä kompleksista ympäristöä, jossa kunnat pyrkivät ratkaisemaan väestönmuutok-

seen liittyviä haasteita. Julkisen hallinnon ja päätöksenteon, niin valtion kuin kuntien, toiminnan ohella aihetta on tarpeellista tarkastella myös erilaisista alueellisista lähtökohdista ja niihin kytkeytyvän oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

2.2 SPATIAALINEN OIKEUDENMUKAISUUS

Tutkimuksen toinen keskeinen näkökulma on spatiaalinen eli tilallinen oikeudenmukaisuus. Spatiaalinen oikeudenmukaisuus pohjautuu kahteen näkemykseen oikeudenmukaisuudesta: jakavaan ja prosessuaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Jakavaa oikeudenmukaisuutta (*distributive justice*) haetaan takaamalla esimerkiksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kaltaisten julkisten palveluiden tasainen jakautuminen eri alueilla. Oikeudenmukaisuus (tai epäoikeudenmukaisuus) kytkeytyy myös alueita ja paikallisyhteisöjä koskeviin neuvottelu- ja päätöksentekoprosesseihin (*procedural justice*). Tällöin avoimista, osallistumista mahdollistavista suunnittelu- prosesseista, moniäänisyydestä ja esimerkiksi lasten ja nuorten toiveiden sekä tarpeiden integroimisesta osaksi päätöksentekoa tulee keskeisiä tavoitteita.

Tasa-arvoisen yhteiskunnan ideaaliin liittyy ajatus siitä, että resurssit, palvelut ja saavutettavuus jakaantuvat tasa-arvoisesti ja että niiden tulee kuulua ihmisen perusoikeuksiin (Soja, 2010). Tällöin asuinpaikka ei saa vaikuttaa kielteisesti esimerkiksi jokapäiväiseen elämään ja terveyteen. Suomessa – samoin kuin muissa Pohjoismaissa – erityisesti perusopetuksen järjestämisestä on käytetty jo pitkään keinona toteuttaa jakavaa oikeudenmukaisuutta. Väestönmuutos haastaa väistämättä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisen roolia jakavan oikeudenmukaisuuden toteutumisessa. Suomessa 1960- ja 1970-luvuilla suunniteltu ja toteutettu peruskoulu-uudistus oli pelkistetyksi koulutuspoliittinen siirtymä pois selektiivisestä rinnakkaiskoulujärjestelmästä kohti universalistista yhtenäiskoulujärjestelmää; tilallinen oikeudenmukaisuus olikin eräs peruskoulu-uudistuksen keskeisistä poliittisista tavoitteista. Eduskunnan vuonna 1963 tekemän päätöksen mukaisesti

Eduskunta edellyttää, että uutta koulujärjestelmää toteutettaessa syrjäisten ja vähävaraisten seutujen oppilaitosten tarve tyydytetään ensisijaisesti ja että nykyistä oppikoululaitosta uuteen koulujärjestelmään nivelletäessä sen toimintamahdollisuudet käytetään hyväksi (Eduskunta, 1963).

Tilallinen oikeudenmukaisuus liittyy läheisesti myös elämänmahdollisuuksien käsitteeseen. Tällä tarkoitetaan yksilöiden mahdollisuuksia esimerkiksi kouluttautua ja työllistyä sekä suunnitella tulevaisuuttaan. Erityisesti koulutus- ja työllistymismahdollisuuksien puute kannustaa haja-asutusalueiden nuoria muuttamaan kaupunkeihin (Vaattovaara, 2015). On myös huomattava, että 1990-luvulta alkaen vapautuneet kouluvalintamahdollisuudet ovat suurimmissa kaupungeissa lisänneet perheiden kouluvalintastrategioihin perustuvaa liikkumista eri kaupunginosien oppilaitosten välillä, mikä on synnyttänyt ”torjuttuja” ja ”tavoiteltavia” kouluja myös perusteella (Seppänen ym., 2015). Kouluvalinnat tuovat oman haasteensa väestönmuutoksen rinnalla varhaiskasvatuksen ja

esi- ja perusopetuksen palveluverkkojen suunnitteluun etenkin ennakkoinnin näkökulmasta.

Viime vuosikymmeninä spatiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteen proseduraalinen merkitys on korostunut erilaisten osallistavien päätöksentekomenettelyjen – esimerkiksi lasten ja nuorten kuulemisten – myötä.

2.3 LASTEN OSALLISUUS JA OSALLISTAMINEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Kolmas näkökulma tutkimuksessa liittyy lasten osallisuuteen. Suomessa lasten ja nuorten osallisuuden tuominen osaksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen toimintaa on saanut alkunsa valtiojohtoisesti esimerkiksi lainsäädännön ja informaatio-ohjauksen kautta. (Ks. esim. Kiilakoski ym., 2012.) Kansallisen lapsistrategian komiteamietinnön (Kansallinen lapsistrategia, 2021) mukaan monissa kunnissa on otettu käyttöön hyviä käytäntöjä lapsivaikutustuen arvioimiseksi, mutta tällä hetkellä lasten osallisuus ja kuuleminen ovat hajanaisia eivätkä toteudu kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa.

Lasten osallisuus lasten kuulemisessa voidaan ymmärtää ja tulkita monella eri tavalla. Tutkimuksissa ja kehittämistyössä on pyritty rakentamaan erilaisia osallisuuden malleja siihen, miten lapsen osallistuminen toteutuu ja miten lasta osallistetaan päätöksentekoon. Malleissa lapsen osallistumista ja osallistamista kuvataan usein portaiden tai tasojen avulla. Alimmilla tasoilla lapsia kuullaan usein aikuislähtöisesti ja saatu tieto ei aidosti johda lapsilähtöiseen toimintaan tai päätöksentekoon. Mitä korkeammille tasoille malleissa päästään, sitä vahvempaa ja aidompaa lapsen osallistaminen on. Ylimmillä tasoilla lapsia kuullaan tavoilla, jotka johtavat myös lapsilähtöiseen toimintaan tai päätöksentekoon. (Ks. esim. Shier, 2001; Hart, 1992; 2008; Turja, 2010.)

Menetelmät ja näkökulmat vaihtelevat eri malleissa. Kaikissa osallisuuden malleissa aikuisen ja lasten välinen vuorovaikutus nostetaan esiin tärkeänä edellytyksenä lasten ja nuorten osallisuudessa ja kuulemisessa. Ei riitä, että ainoastaan kuullaan lasten näkemyksiä. Aikuisen tehtävä on auttaa lasta ymmärtämään osallisuuden tavoitteet sekä ilmaisemaan näkemyksensä ja mielipiteensä asioista. Tärkeää on myös, että aikuinen on valmis muuttamaan omaa käsitystään lapsilähtöisemmäksi, vaikka aikuinen on aina viime kädessä vastuussa lopullisesta päätöksestä. Erilaisia malleja esitellään tarkemmin luvussa 8, jossa luodaan pohjaa vuonna 2023 toteutettavalle lasten kuulemiselle. Tunnistamalla osallisuuden olemassa olevien mallien mekanismit ja etenkin niiden puutteet voidaan varmistaa, ettei osallisuus jää näennäiseksi, vaan lapset ja nuoret saavat oikeuksiensa mukaisesti osallistua asioihin ja päätöksiin, jotka koskevat heitä itseään. Näin lasten osallisuuden taso noudattaa myös riittävän tarkkaan YK:n lasten oikeuksien sopimusta, joka toimii lähtökohtana eri osallisuuden malleille. (Shier, 2001; Lundy, 2007; Hart, 1992; 2008.)

*Koko tutkimusryhmä,
edit. Kaarakainen, S.-S., Kyösti, A. & Merikukka, M.*

3 Aineisto ja menetelmät

3.1 TUTKIMUSOTE

Tutkimuksessa sovelletaan translatiivista tutkimustraditiota, jossa tutkimuskohteet ja -teemat nousevat tutkimusaiheen (lasten arki, varhaiskasvatus, koulu, kuntien suunnittelu- ja päätöksentekokäytännöt) käytännön arjesta. Translatiivisuus tarkoittaa tässä tutkimushankkeessa sitä, että käytännöstä nousevia teemoja analysoidaan ja saadut tutkimustulokset vietään takaisin käytäntöön ymmärrettävässä ja käyttöön otettavassa muodossa. Tältä osin tutkimusotteen translatiivisuudella on esikuvia niin lääketieteen ja terveydenhuollon kuin sosiaali- ja politiikkatieteiden ja -tutkimuksen alueella. Tätä tutkimusnäkökulmaa sovelletaan tutkimustulosten tulkintaan ja hyödyntämismahdollisuuksien maksimointiin siten, että tutkimushanke on monitieteinen, tutkimusaineistot ovat eri tutkimusryhmien yhteiskäytössä ja tutkimushankkeen yhteistyökumppaneita ja kohderyhmiä osallistetaan (esim. Virtanen ym., 2022; Waldman 2006; Savory 2010).

3.2 AINEISTOT

Tutkimuksessa yhdistetään eri aineistot, joiden avulla väestönmuutosta ja palveluverkon muutosta tarkastellaan usealla eri tasolla. Tutkimusaineisto koostuu

- kansainvälisestä vertailuaineistosta
- kaikki Manner-Suomen kunnat kattavasta kuntadokumenttiaineistosta
- laajasta kyselyaineistosta
- kuuden valitun tapauksen haastatteluaineistosta
- lasten kuulemisaineistosta.

Aineistot ja niiden analysointimenetelmät on kuvattu tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

3.2.1 Kansainvälinen vertailuaineisto

Kansainväliseen vertailuaineistoon valittiin viisi aluetta – neljä valtiota ja yksi provinssi –, joiden osalta tarkasteltiin keskustelua väestönmuutoksen vaikutuksista varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetuksen järjestämiseen. Kansainvälisten esimerkkien löytämiseksi kartoitettiin ensin laajasti EU- ja OECD-maat ja valittiin esimerkit kahden kriteerin pohjalta: 1) maassa on käynnissä vastaavanlainen demografinen muutos kuin Suomessa ja 2) valtionhallinnon ja paikallishallinnon suhde koulutuksen järjestämisessä on jollain tapaa Suomen

järjestelmän kaltainen. Lopullinen valinta tehtiin ennen kaikkea ensimmäisen kriteerin mukaan. Ruotsi ja Norja valittiin pohjoismaisiksi esimerkeiksi. Espanja ja Alankomaat taas edustavat maita, joissa erot väestönmuutoksessa kaupunkien ja maaseutujen välillä sekä alueelliset erot ovat huomattavan suuria jopa eurooppalaisessa mittakaavassa. Lisäksi Ontario Kanadasta osoittautui samasta syystä kiinnostavaksi esimerkiksi. Ontariossa on kiinnitetty paljon huomiota väestönmuutoksen kouluverkolle asettamiin haasteisiin ja opetusministeriö on laatinut asiasta erillisen selvityksen vuonna 2017.

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa väkiraporttiin analysoitiin saatavilla olevia dokumentteja kustakin alueesta. Dokumentit koostuvat muun muassa valtionhallinnon selvityksistä ja raporteista, kuntahallinnon toimenpidesuunnitelmista, tiedellisistä artikkeleista ja lehtiartikkeleista.

3.2.2 Kuntadokumenttiaineisto

Kuntadokumenttiaineisto koostuu kuntien strategioista, talousarvioista, hyvinvointikertomuksista, sivistystoimialan strategisista dokumenteista, palveluverkkoselvityksistä sekä palveluverkkoselvityksiin liittyvistä päätösasiakirjoista. Aineistomäärät on kuvattu tarkemmin taulukossa 1.1. Kuntadokumenttiaineiston keruu alkoi kymmenen kunnan pilottiaineiston kokoamisella. Kunnista koottiin asiakirjat, ne käytiin läpi ja asiakirjoista poimittiin huomioita, jotka olivat oleellisia tutkimusteeman ja tutkimuskysymysten kannalta. Tämä vaihe antoi esiymmärryksen siitä, millaisia väestöön ja palvelurakenteeseen liittyviä asioita kuntien keskeisissä strategisissa asiakirjoissa on huomioitu. Huomioiden pohjalta koottiin matriisi aineistonkeruuta varten. Matriisin pilottivaiheen jälkeen aloitettiin varsinaisen aineistonkeruu (tammi–heinäkuussa 2022), jonka aikana aineisto kerättiin, tallennettiin ja analysoitiin.

Kuntadokumenttiaineisto on analysoitu dokumenttianalyysillä (ks. esim. Karppinen & Moe, 2012; Bowen 2009). Dokumenttitarkastelu antaa laajan kuvan siitä, miten väestönmuutoksen teemat näkyvät kuntien toiminnassa ja suunnitelmissa. Kuntadokumenttiaineistoon liittyy myös rajoitteita. Dokumentit kuvaavat tyypillisesti sitä, mitä tavoitellaan tai mihin lopputulokseen asiassa on päädytty, mutta yleensä niiden avulla ei voida tarkastella koko prosessia tai niitä keskusteluja, joita aiheen ympärillä on eri vaiheissa käyty.

Dokumenttiaineisto	Vuosi/vuodet	Aineiston laajuus ja rajaukset	Dokumenttien määrä
Kuntastrategia	Uusin saatavilla oleva	Kaikki Manner-Suomen kunnat	293
Talousarvio	Vuosi 2021	Kaikki Manner-Suomen kunnat	291
Laaja hyvinvointikertomus	Uusin saatavilla oleva	30 kunnan satunnaisotos	30
Sivistystoimialan toimintasuunnitelma	Uusin saatavilla oleva	Kaikki Manner-Suomen kunnat. Vapaasti verkossa saatavilla olevat dokumentit.	31
Palveluverkkoon (koulut/ varhaiskasvatus) liittyvät selvitykset	Vuosilta 2019–2022	Kaikki Manner-Suomen kunnat. Vapaasti verkossa saatavilla olevat dokumentit.	71
Selvityksiin liittyvät päätösdokumentit	Viimeisin saatavilla oleva päätös	Kaikki Manner-Suomen kunnat. Lautakunnan, kunnanhallituksen tai kunnanvaltuuston päätös.	61*

*Niiden kuntien määrä, joista päätösdokumentteja löytyi. Aineistonkeruun yhteydessä osasta kuntia kerättiin useita aiheeseen liittyviä päätösdokumentteja.

TAULUKKO 1.1. Kuntadokumenttiaineisto.

3.2.3 Kyselyaineisto

Kyselyaineisto kerättiin keväällä 2022 toteuttamalla kyselytutkimus¹ Manner-Suomen 293 kunnan varhaiskasvatuksesta ja esi- ja perusopetuksesta vastaaville viranhaltijoille. Kyselyn tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, miten kunnissa on varauduttu ja reagoitu väestömuutoksen asettamiin haasteisiin opetuspalvelujen järjestämisessä. Kyselytutkimus koostui neljästä osuudesta:

1. Väestömuutos ja kuntastrategia
2. Palveluverkkomuutokset ja -selvitykset sekä kuntalaisten kuuleminen
3. Lapsivaikutusten arviointi
4. Kuntavisiot

Vastaus kyselyyn saatiin 170 kunnasta. Vastausprosentti oli 58². Kyselylomake on esitetty liitteessä 1.

Aineiston kattavuutta tarkasteltiin aluksi alueellisesti maakunnittain (liite 2, taulukko 1). Alueellisesti kyselyyn saatiin vastauksia suhteellisen tasaisesti kaikista 18:sta Manner-Suomen maakunnasta. Korkein osallistumisaste oli Päijät-Hämeessä (80 %), matalin Pirkanmaalla (35 %). Maakunnittaisen tarkastelun ohella vastausaktiivisuutta tarkasteltiin myös kuntaprofileittain³ (liite 2, taulukko 2). Kuntaprofileittain tarkasteltuna kyselyaineistoa voidaan pitää suhteellisen kattavana, joskin pääsääntöisesti supistuvien kuntien vastausaktiivisuus (42 prosenttia) jäi muita heikommaksi. Raportin tilastollisissa analyyseissa on käytetty 5 prosentin merkitsevyystasoa ($p < 0,05$).

3.2.4 Haastatteluaaineisto

Haastatteluaaineisto syventää käsitystä väestömuutoksen vaikutuksista kuntien varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Väestömuutokseen ja palveluverkkoon liittyvät kes-

1 Vastaajien yhteystiedot poimittiin kuntien kotisivuilta, ja pienemmissä kunnissa, joissa ei ollut erillistä varhaiskasvatusjohtajaa, kohdennettiin kysely kunnan sivistysjohtajalle. Vastaajilla oli mahdollisuus valita, täyttääkö kyselyn suomeksi vai ruotsiksi. Viikko ennakkotiedotteen jälkeen vastaajille lähetettiin linkki kyselylomakkeeseen 28.3.2022. Vastausaktiivisuuden parantamiseksi alkuperäistä vastausaikaa 28.3–8.4.2022 jatkettiin muistutusviestein 20. huhtikuuta 2022 asti. Kysely toteutettiin Qualtrics-ohjelmalla.

2 Henkilökohtainen vastauslinkki lähetettiin 524 viranhaltijalle. 270 viranhaltijaa ei avannut kyselylinkkiä lainkaan. 40 vastaajaa oli jättänyt kyselyn kesken ensimmäisten kysymysten jälkeen. Tarkistusten jälkeen lopulta 214 vastaajan vastaukset tallennettiin analyysimatriisiin. Vastausprosentti viranhaltijatasolla oli 41. 109 viranhaltijaa täytti varhaiskasvatusta koskevan lomakkeen, ja 105 viranhaltijaa vastasi perusopetusta koskeneisiin kysymyksiin.

3 Tässä hyödynnettiin MDI:n tekemää väestökehitysluokitusta, jossa kunnat on luokiteltu 10 vuoden väestökehityksen perusteella viiteen ryhmään väestökehityksen toistuvuutta mukaillen.

Kunta	Väestönkehitys	Palveluverkon tilanne
Maaseutumainen ruotsinkielinen kunta	Kunnan väestö kasvaa: kasvu valtaosin työperäisestä maahanmuutosta	Palveluverkkoa supistettu ja mukautettu 2000-luvulla, nyt laajentamisen tarve
Suuri kaupunki pääkaupunkiseudulla	Kunnan väestö kasvaa: kasvu sekä maan sisäisestä muutosta että maahanmuutosta	Palveluverkko laajenee
Maaseutumainen kunta Pohjois-Savossa	Kunnan väestömäärä pienenee: muuttotappiokunta	Palveluverkon supistamiselle tarve, mutta päätöksiä ei tehty
Kuntaliitoksessa syntynyt keskikokoinen kaupunki	Kunnan väestömäärä pienenee	Palveluverkon supistamiselle tarve, mutta päätöksiä ei tehty
Keskikokoinen kehyskunta eteläisessä Suomessa	Kunnan väestö kasvaa: pääasiassa maan/alueen sisäinen muuttoliike, syntyvyys suuri	Palveluverkko laajenee
Pieni kunta Lapissa	Kunnan väestömäärä pienenee	Palveluverkko karsittu ja etäisyydet pitkiä, ei voida tehdä muutoksia tällä hetkellä

TAULUKKO 1.4. Tapauskuntien väestönkehitys ja palveluverkon tilanne.

kustelut ovat joissakin kunnissa arkaluontoisia, eikä raportissa kerrota kuntien nimiä. Haastattelut toteutettiin kuudessa erityyppisessä tapauskunnassa (taulukko 1.4) osittain verkkoyhteyden välityksellä ja osittain paikan päällä touko-kesäkuussa 2022. Tapauskunnissa haastateltiin viranhaltijoita sivistyksen ja kasvatuksen toimialoilta sekä kunnan johdosta ja johtavia luottamushenkilöitä sekä sivistyksen ja kasvatuksen toimialan lautakuntien puheenjohtajia. Tutkimuksessa haastateltiin yhteensä 42 henkilöä. Haastattelut olivat kestoltaan noin 30–60 minuuttia. Haastattelut litteroitiin ja analysoitiin sisällönanalyysin avulla.

3.2.5 Lasten kuulemisaineisto

Lasten ja nuorten kuuleminen toteutettiin järjestämällä työpajoja 4–16-vuotiaiden lasten kanssa syksyllä 2022 kuudessa eri kunnassa. Jokaisesta kunnasta osallistui lapsia ja nuoria päiväkodista, esikoulusta ja peruskoulusta. Työpajoihin osallistui kunnasta riippuen 2–15 lasta ja nuorta. Tässä kuulemisprosessissa pyrittiin tuomaan esiin ne näkökulmat ja ajatukset, jotka liittyvät lasten arjen rakentumiseen, opetuksen järjestämiseen ja palvelujärjestelmään, hyvinvointiin ja osallisuuteen. Sen lisäksi, että kuultiin lasten ja nuorten näkemyksiä, dokumentoitiin ja arvioitiin prosessia, jolla kuultiin lapsia ja nuoria. Työpajoissa selvitettiin, millä tavalla lapset ja nuoret itse haluavat osallistua lasten ja nuorten kuulemiseen ja vaikuttaa asioihin, jotka koskevat heitä. Tarkoituksena on luoda uusia näkökulmia lasten ja nuorten kuulemiseen. Lasten kuulemisen tulokset raportoidaan tutkimushankkeen loppuraportissa.

3.3. EETTISET KYSYMYKSET JA TIETOSUOJA

Tutkimuksessa on noudatettu hyvää tieteellistä käytäntöä (TENK, 2012). Tutkimuksessa on huomioitu tietosuojakäytännöt, haettu tarvittavat tutkimusluvut ja lasten kuulemisen osalta on tehty eettinen ennakoarviointi.

MDI:n toteuttama taustaselvitys
edit. Kaarakainen, S.-S. & Merikukka, M.

4 Väestönmuutos Suomessa

Väestöennusteen (MDI) mukaan Suomen väkiluvun ennakoit-
daan kasvavan 27 000 henkilöllä (0,5 %) vuosien 2021–2040
aikana. Väestö kasvaisi vielä maltillisesti 2020-luvulla, mutta
kääntyisi laskuun 2030-luvun aikana. Suomen väestöä kas-
vattaisivat ennusteessa vain ja ainoastaan ulkomailta saadut
muuttovoitot, sillä nykyisillä vähäisen syntyvyyden luvuilla
kuolleiden määrä olisi merkittävästi syntyneitä suurempi.

Kuntatasolla väkiluvun ennakoitdaan kasvavan vain noin
joka viidennessä kunnassa. Noin joka kolmannessa kunnassa
väestön ennakoitdaan vähenevän yli 20 prosentilla. Kasvat
alueet ovat pääasiassa yliopistokaupunkeja ja niiden lähety-
villä olevia kehyskuntia. Suurin määrällinen kasvu kohdistui-
si ennusteen mukaan eniten pääkaupunkiseudulle vuosien
2021–2040 aikana. Väestö supistuisi sen sijaan ennusteen mu-
kaan määrällisesti eniten yliopistottomissa kaupungeissa tai
syntäisissä maaseutumaisissa kunnissa.

2000-luvun aikana kuntien väliset muuttotappiot olivat
merkittävin väestöä supistava tekijä useimmissa väestötappi-
okunnissa. Väestön supistumisen logiikka muuttuu 2020- ja
2030-luvuilla. Suurten maan sisäisten muuttotappioiden si-
jaan merkittävin väestöä supistava tekijä tulee olemaan nega-
tiivinen luonnollinen väestönlisäys. Useimmissa kunnissa pel-
kästään jo väestön ikärakenne johtaa merkittävään kuolleiden
enemmyyteen tulevina vuosikymmeninä, minkä seurauksena
muuttovoitot maan sisältä tai ulkomailta eivät riitä enää muut-
tamaan väestönkehitystä positiiviseksi. Suurten kaupunkiseu-
tujen väestönkasvun logiikka muuttuu myös 2020- ja 2030-lu-
vuilla: 2000-luvulla suurten kaupunkien väestöä kasvattivat
ensisijaisesti muualta maasta saadut muuttovoitot, mutta eten-
kin 2030-luvulla maahanmuutosta tulee ensisijainen suurten
kaupunkien väestönlisäystä kasvattava tekijä. Tämän seurauk-
sena vieraskielinen väestö kasvaa huomattavasti suurimmilla
kaupunkiseuduilla.

Suomen ennakoitu väestönkehitys kuntatasolla on 2020- ja
2030-luvuilla seurausta pitkän ajanjakson aluerakenteen ja vä-
estönkehityksen muutoksista, jotka liittyvät samalla koko suo-
malaisen yhteiskunnan rakenteellisiin muutoksiin. Suomen
aluetason väestönkehitys on poikkeuksellisen jyrkästi eriyty-
nyttä verrattuna muihin Pohjoismaihin, joissa kasvua tapah-
tuu huomattavasti laajemmilla maantieteellisillä alueilla kuin
Suomessa. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ei ole yhtään
kuntaa, jossa väestö supistuisi viidenneksellä vuoteen 2040

mennessä. Suomen muita Pohjoismaita heikompi ennakoitu
väestönkehitys liittyy pienempään syntyvyyteen, iäkkääm-
pään ikärakenteeseen ja vähäisempään maahanmuuttoon.
Suomen tulevat väestönkehityksen haasteet ovatkin muihin
Pohjoismaihin verrattuna poikkeuksellisen suuria.

4.1 LASTEN IKÄRYHMIEN VÄESTÖNKEHITYS

Lasten ikäryhmien väestönkehitystä tarkastellaan erikseen
varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta. Tarkastelu ku-
vaa, millaisia erot ovat koko Suomen osalta tarkasteluna sekä
maakunnittain tarkasteltuna.

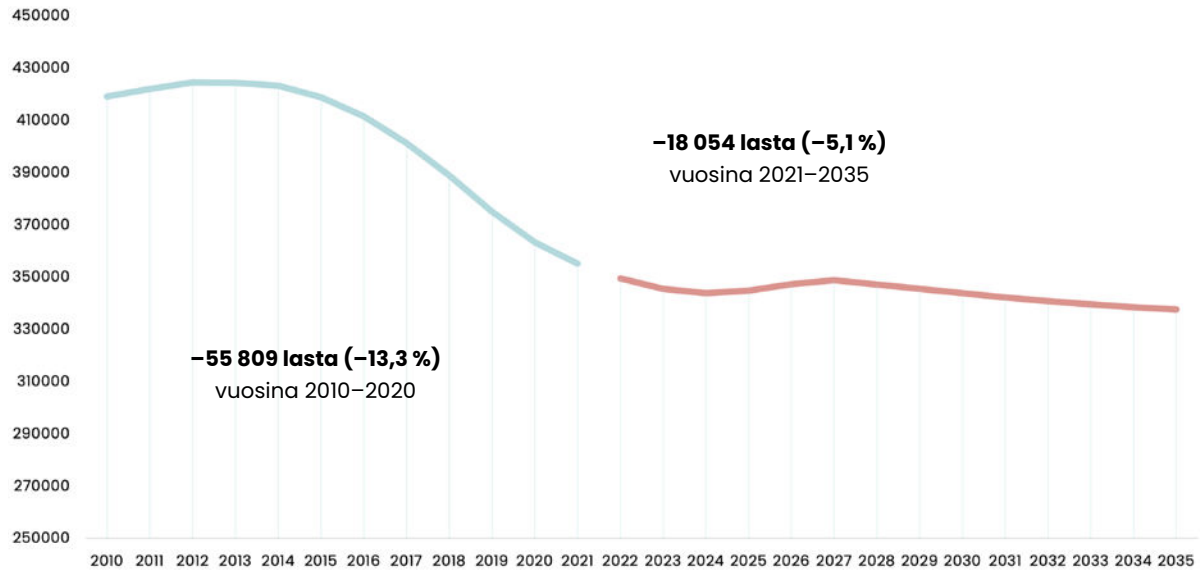
4.1.1 Varhaiskasvatusikäiset lapset

Varhaiskasvatusiässä olevien lapsien (0–6-vuotiaat) määrä
on vähentynyt noin 82 000 henkilöllä eli noin viidenneksellä
(–18,4 %) viimeisen 40 vuoden aikana Suomessa. Lasten mää-
rän väheneminen on huomattava, sillä samanaikaisesti koko
maan väkiluku on kasvanut noin 746 000 henkilöllä (15,6 %).
Lasten määrä on kasvanut vain noin joka kuudennessa kun-
nassa (51 kpl) ja vähentynyt peräti 257 kunnassa.

Alle kouluikäisten lasten määrä kääntyi koko maassa las-
kuun vuonna 2013 (Kuvio 4.1). Alle 7-vuotiaiden lasten määrä
väheni noin 55 600 lapsella vuosina 2010–2020 (–13,3 %). Alle
kouluikäisten lasten määrän väheneminen jatkuu Tilastokes-
kuksen väestöennusteen (2021) mukaan edelleen 2020-luvulla
ja 2030-luvun alkupuolella, mutta lasten määrän vähenemi-
nen on selvästi maltillisempaa kuin 2010-luvulla. Lasten mää-
rää vähenisi ennusteen mukaan yhteensä noin 18 000 lapsella
(–5,1 %) vuoteen 2035 mennessä.

Lasten määrä supistui lähes yhdeksässä kymmenestä kun-
nasta. Lisäksi alueelliset erot olivat merkittäviä. Alueelliset erot
ovat kuitenkin suuria sekä maakuntien että kuntien välillä.
Lasten määrä kasvaisi väestöennusteen mukaan 2020-luvulla
vain 26 kunnassa ja vähenisi yhdeksässä kymmenestä kunnasta.

Alle kouluikäisten vähenemisen on arvioitu tasoittuvan
koko maan tasolla 2020-luvun aikana, mutta maakuntien välil-
lä alueellisten erojen odotetaan jäävän suuriksi (kartta 4.1). Alle
kouluikäisten määrä kasvaisi Tilastokeskuksen väestöennus-
teen (2021) mukaan vain Uudellamaalla ja Pirkanmaalla, mut-
ta vähenisi kaikissa muissa maakunnissa. Alle kouluikäisten
määrää vähenisi väestöennusteen mukaan yli viidenneksellä
kahdessa maakunnassa (Etelä-Savo ja Kymenlaakso) ja vä-



KUVIO 4.1. Alle kouluikäisten lasten määrän toteutunut ja ennakoitu kehitys vuosina 2010–2035. Lähde: Tilastokeskus, StatFin, väestö; väestörakenne; alueellinen väestöennuste 2021–2040. Kuvio: Aro, T. (2022).

hintaan kymmenyksellä kymmenessä maakunnassa vuoteen 2035 mennessä.

MDI:n laatiman väestöennusteen mukaan alle 7-vuotiaiden lasten määrän ennakoitaan vähenevän Suomessa 14 300 henkilöllä (–4 %) vuosien 2021–2030 aikana. Vähentymisen taustalla on syntyvyyden merkittävä vähentyminen verrattuna aikaisempiin vuosikymmeniin. Kuntatasolla tarkasteltuna vähenemistä tapahtuu lähes kaikissa kunnissa: ainoastaan 31 kunnassa alle 7-vuotiaiden määrien ennakoitaan kasvavan ajanjakson aikana. Alle 7-vuotiaiden kehitykseen tulee kuitenkin suhtautua varauksella tulevan syntyvyyden erittäin suuren vaikutuksen takia: maltillinenkin syntyvyyden kasvu näkyisi merkittävänä muutoksena alle 7-vuotiaan väestön kehityksessä.

4.1.2 Perusopetusikäiset lapset

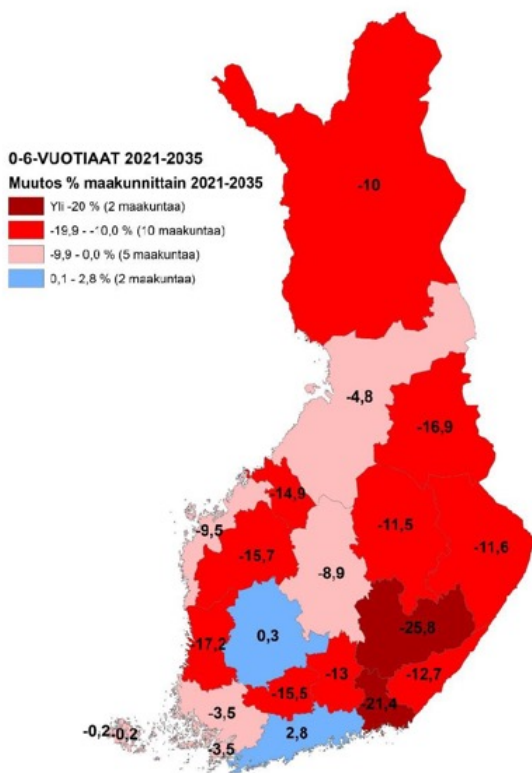
Ala- ja yläkouluikäisten 7–14-vuotiaiden lasten määrä vähentyi noin 22 388 henkilöllä eli 4,3 prosentilla vuosina 1980–2020. Kouluikäisten määrä kasvoi vähemmässä kuin joka neljännessä kunnassa (80 kpl) koko ajanjakson aikana. 2010-luvulla 7–14-vuotiaiden lapsien määrä kasvoi aiemmasta vuosikymmenestä poiketen erityisesti maahanmuuton kasvun ansiosta (kuvio 4.2). Ala- ja yläkouluikäisten lasten määrä kasvoi noin 27 450 henkilöllä eli 5,9 prosentilla. Kuntatasolla lasten määrä kasvoi hieman useammassa kuin joka kolmannessa kunnassa. Alueelliset erot olivat suuret verrattuna 2000-lukuun. Lasten kasvu painottui pääkaupunkiseudulle, suurin yliopistokaupunkiin ja eräisiin maakuntakeskuksiin.

Kuntatasolla tarkasteltuna ala- ja yläkouluikäisten lasten määrä vähenisi useammassa kuin yhdeksässä kymmenestä kunnasta 2020-luvulla. Lasten määrän ennakoitaan kasvavan vain Helsingissä, Ahvenanmaalla ja Pohjanmaan yksittäisissä kunnissa.

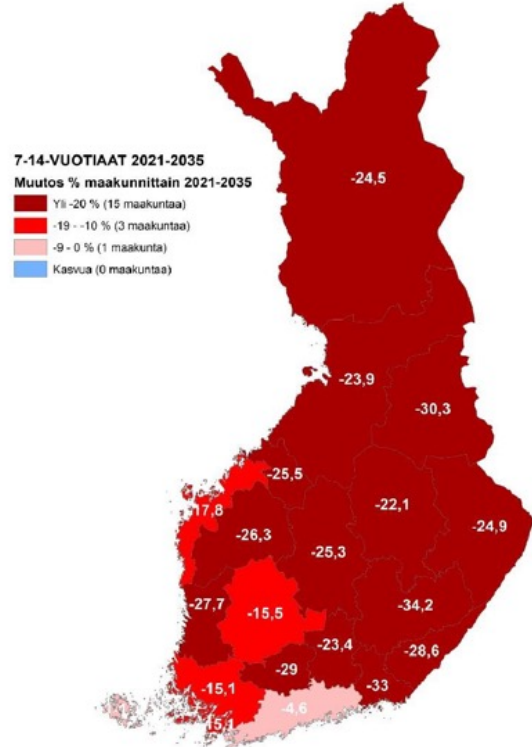
Kouluikäisten lasten määrä kasvoi vielä noin 29 000 henkilöllä (6,2 %) 2010-luvun aikana. Kouluikäisten 7–14-vuotiaiden lasten määrä kääntyy laskuun vasta 2020-luvun alkupuolella, mutta supistumisen kulmakerroin on kohtalaisen jyrkkä. Tilastokeskuksen väestöennusteen (2021) mukaan ala- ja yläkouluikäisten määrä vähenisi noin 84 300 henkilöllä (–17 %) vuoteen 2035 mennessä. Kouluikäisten lasten määrän väheneminen olisi suurimmillaan 2020-luvun aikana ennen kuin tilanne tasapainottuisi 2030-luvun alkupuolella. Alueelliset erot ovat suuret maakunta- ja kuntatasolla. Noin 85 000 kouluikäisen lapsen väheneminen näkyy kaikissa maakunnissa. 7–14-vuotiaiden lasten määrä vähenisi väestöennusteen mukaan kaikissa maakunnissa (kartta 4.2). Kouluikäisten määrän supistuminen on maltillisinta Uudellamaalla ja Ahvenanmaalla. Kouluikäisten määrä supistuisi vähintään viidenneksellä 15 maakunnassa.

MDI:n väestöennusteen mukaan 7–12-vuotiaiden määrän ennakoitaan vähenevän 65 750 henkilöllä (–17,7 %) vuosien 2021–2028 aikana.⁴ Väheneminen on huomattavaa verrattuna muihin vertailussa olevien lasten ikäluokkiin. Kuntatasolla tarkasteltuna vain 12 kunnassa alakouluikäisten ikäluokka kasvaisi, mutta näissäkin kunnissa kasvu olisi vähäistä ja si-

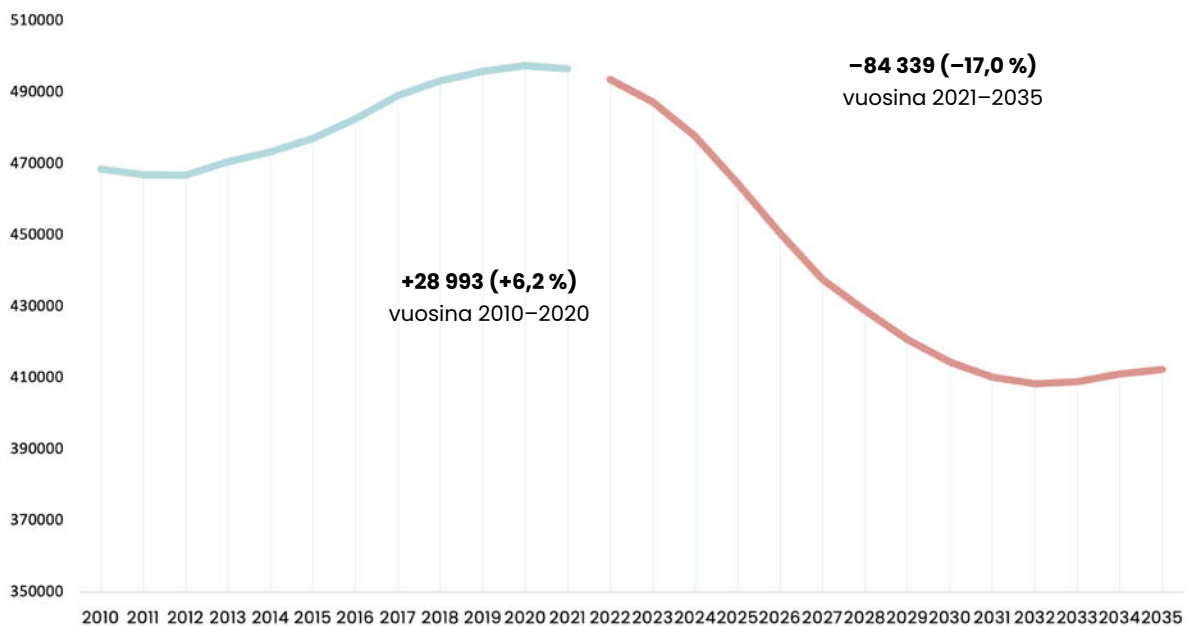
⁴ Tarkastelun ajanjaksoksi 7–12-vuotiaiden ryhmässä on valittu vuodet 2021–2028, sillä näiden vuosien aikana ikäryhmään siirtyvät ikäluokat ovat jo syntyneet, joten syntyvyyden tulevalla kehityksellä ei ole vaikutusta tämän ajanjakson kehitykseen.



KARTTA 4.1. Alle 7-vuotiaiden ennustettu suhteellinen väestönmuutos maakunnissa 2021–2035. Lähde: Tilastokeskus, StatFin, väestö, muuttoliike; alueellinen väestöennuste 2021–2040. Kartta: Aro, T. (2022).



KARTTA 4.2. Kouluikäisten 7–14-vuotiaiden ennustettu suhteellinen väestönmuutos maakunnittain 2021–2035. Lähde: Tilastokeskus, väestö; alueellinen väestöennuste ikäryhmittäin 2021–2040. Kartta: Aro, T. (2022).



KUVIO 4.2. Kouluikäisten 7–14-vuotiaiden lasten määrän toteutunut ja ennakoitu kehitys vuosina 2010–2035. Lähde: Tilastokeskus, väestö; alueellinen väestöennuste ikäryhmittäin 2021–2040. Kuvio: Aro, T. (2022).

doksissa satunnaisvaihteluun. Alakouluikäisten lasten määrä ei kasvaisi yhdessäkään yli 10 000 asukkaan kunnassa vuosien 2021–2028 aikana.

Alakouluikäisten negatiivinen väestönkehitys perustuu 2010-luvun syntyvyyden huomattavaan supistumiseen. Koska syntyvyys väheni käytännössä koko maassa kaikilla alueilla, 2020-luvun aikana alakouluun siirtyvä vuosi vuodelta yhä pienempiä ikäluokkia. Ikäryhmän supistuminen on koko maan tasolla ja useimmilla alueilla lähes varmaa vuosien 2021–2028 aikana. Maahanmuutossa tapahtuvat muutokset saattavat muuttaa toteumaa hieman paikallisella tasolla, mutta ilman täysin poikkeuksellista maahanmuuttoa⁵ alakouluikäisten määrä vähenee huomattavasti ajanjakson aikana. Suurten kaupunkien kehyskunnissa maan sisäinen muuttoliike voi jossain määrin muuttaa tulevan kehityksen kuvaa. Asukasluvultaan pienissä kunnissa alakouluikäisten ennakoitu kehitys sisältää epävarmuustekijöitä, sillä yksittäisten perheiden muuttopäätökset voivat vaikuttaa merkittävästi ikäryhmän kokoon.

Alakouluikäisten määrässä vastaava muutos on koettu viimeksi 1980-luvulla. Muutoksen suuruutta voidaan havainnollistaa muuttamalla alakouluikäisten väheneminen keskimääräiseksi koululuokiksi: alakouluikäisen väestön väheneminen 65 750 henkilöllä tarkoittaisi laskennallisesti nykyisten koululuokkien määrän vähenemistä yli 2 500 kappaleella vuosien 2021–2028 aikana. Vuoden 2028 jälkeen tulevan syntyvyyden vaikutus alakouluikäisten kehitykseen on huomattavan suuri: jos syntyvyys ei kasva, alakouluikäisten määrä supistuisi entisestään. Jos taas syntyvyys kasvaisi, alakouluikäisten määrä palautuisi.

Yläkouluikäisen 13–15-vuotiaiden ikäryhmän ennakoidaan supistuvan 36 750 henkilöllä (–19,7 %) vuosien 2021–2034 aikana. Kuntatasolla yläkouluikäisten määrä kasvaisi vain 15 kunnassa. Yläkouluikäisten määrän supistumisen taustalla vaikuttaa alakouluikäisten tavoin 2010-luvun vähentynyt syntyvyys: 2020-luvun loppupuolella vuosi vuodelta yläkouluun siirtyvä yhä pienempiä ikäluokkia. Alakouluikäisten tavoin yläkouluikäisten määrän huomattava supistuminen vuosien 2021 ja 2034 välillä on suhteellisen varmaa. Alakouluikäisten ikäluokkaan verrattuna maahanmuutto ja kuntatasolla maan sisäinen muuttoliike voivat tuottaa yläkouluikäisten kehitykseen hieman suurempaa vaihtelua pidemmän ajanjakson takia, mutta ilman poikkeuksellisen suurta maahanmuuttoa supistuminen jatkuisi huomattavana. Jos syntyvyys jäisi nykytasolle, ala- ja yläkouluissa olisi lähes 100 000 lasta (7–15-vuotiaita) vähemmän kuin vuonna 2021. Luokkien määrä vähenisi laskennallisesti lähes 4 000 koululuokalla nykyiseen verrattuna.

4.2 SUOMEN KANSAINVÄLISTYMINEN LASTEN IKÄLUOKKIEN NÄKÖKULMASTA

Suomen väestönkasvu perustui 2010-luvulla täysin ulkomailta saatuihin muuttovoittoihin. Maahanmuuton keskeinen merkitys väestönkehitykselle on kuitenkin suhteellisen tuore ilmiö,

jota kuvaa vieraskielisen väestön⁶ kehitys Suomessa: vuonna 1990 Suomessa asui vain 25 000 vieraskielistä henkilöä ja vuonna 2021 jo 460 000. Vieraskieliset koostuvat vähintään 159 eri kieliryhmästä, minkä lisäksi osa vieraskielisistä on luokiteltu ”muut kielet” luokan alle. Maahanmuutto on ensisijainen vieraskielistä väestöä kasvattava tekijä Suomessa, mutta nuoren ikärakenteen ansiosta myös luonnollinen väestönlisäys kasvattaa vieraskielistä väestöä huomattavasti. Vieraskielisten ryhmässä syntyneiden määrä on suuri ja kuolleiden määrä toistaiseksi marginaalinen.

Maahanmuuttajat ovat pääosin alle 35-vuotiaita, minkä seurauksena vieraskielisen väestön kasvu näkyy vahvasti lasten ikäryhmissä. Vieraskielisten lasten määrää kasvattaa osin maahanmuutto suoraan (Suomeen muuttavat 0–15-vuotiaat), mutta suuri vaikutus on myös Suomessa tapahtuvalla syntyvyydellä. Vieraskielisten osuus lasten ikäluokista on kasvanut huomattavasti viimeisen 30 vuoden aikana. Muutoksen mittaavaa kuvaa hyvin se, että vuonna 1990 Suomessa asui 4 500 vieraskielistä lasta ja vuonna 2021 jo 91 000 vieraskielistä lasta. Vieraskielisten lasten määrä 20-kertaistui yhden sukupolven aikana.

Noin joka kymmenes lapsi oli vieraskielinen tai taustaltaan vieraskielinen vuoden 2021 lopussa. Vieraskielisten lasten osuus korostuu etenkin 0–6-vuotiaiden ikäryhmässä, sillä nopeasti kasvavan vieraskielisen väestön syntyvyys heijastuu välittömästi 0–6-vuotiaiden ikäryhmään. Vieraskielisten lasten osuuden kasvu on ollut nopeaa 2010-luvun aikana. Vieraskielisten osuuden kasvun suhteellista vaikutusta lisää kotimaisiin kieliryhmiin kuuluvien lasten määrän supistuminen syntyvyyden laskun seurauksena 2010-luvun aikana. Vuosien 2010–2021 aikana suomen-, ruotsin- ja saamenkielisten alle 15-vuotiaiden lasten määrä väheni 86 000 henkilöllä eli 9,5 prosentilla. Vuoteen 1990 verrattuna kotimaisiin kieliryhmiin kuuluvien lasten määrä on vähentynyt yhteensä noin 200 000 henkilöllä.

Vieraskielinen väestö on alueellisesti ja maantieteellisesti erittäin keskittynyttä (taulukko 4.1). Esimerkiksi pääkaupunkiseudun neljässä kunnassa (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) asuu enemmän vieraskielisiä kuin koko muussa maassa, vaikka alueella asuu vain noin viidennes (21,4 %) koko Suomen väestöstä. Laajemmalla alueella vieraskielinen väestö on keskittynyt kaupunkeihin. Etenkin suurissa kaupungeissa vieraskielisen väestön kasvu on suurin lasten ikäluokkiin vaikuttava demografinen muutostekijä.

4.3 VÄESTÖSKENAARIOT LASTEN IKÄLUOKKIEN PITKÄN AJANJAKSON KEHITYKSESTÄ

Varhaiskasvatuksen osalta varhaiskasvatustilassa olevaan ikäluokkaan vaikuttaa tuleva syntyvyys, joka voi muuttua merkittävästi jo seuraavana tilastovuotena tai vähintään muutaman vuoden viiveellä. Peruskouluikäisen väestön kehitykseen vaikuttaa koko maan tasolla lähinnä aiempi syntyvyys. Tämän

5 Laskennallisesti maahanmuuton täytyisi kasvaa lähes viisinkertaiseksi nykytasosta vuosien 2022–2028 ajaksi, jotta maahanmuutto korjaisi syntyvyyden vähenemisen tuottaman vajeen alakouluikäisten ikäryhmässä, olettaen maahanmuuton ikärakenteen säilyvän 2010-lukua vastaavana. Luokan keskikooksi oletetaan 25 oppilasta ja naiivisti oletetaan, että muutos tapahtuu optimaalisesti ympäri maata. Todellisuudessa alueellisten erojen johdosta muutos eroaa oletettavasti merkittävästi tästä.

6 Henkilö on vieraskielinen, jos hänen käyttökielensä on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Vieraskielisyys ei kerro välttämättä henkilön kansalaisuudesta, vaikka merkittävä osa vieraskielisistä ei ole Suomen kansalaisia. Termi ”vieraskielinen” on nähty myös toiseuttavana. Useamman äidinkielen ilmoittaminen väestörekisteriin ei ole mahdollista, minkä vuoksi monikielisyys jää piiloon (Suurinieniemi ym., 2021).

vuoksi väestöennusteiden kuvaamaa peruskouluikäisten ikäryhmän kehitystä voi pitää suhteellisen tarkkana aina siihen vuoteen saakka, kunnes viimeinen jo ennusteen laadintavuen tilastoitu syntyneiden ikäkohortti siirtyy peruskouluun. Tämän jälkeen syntyvyyden kehityksen vaikutus ikäryhmään on erittäin suuri.

Alakouluikäisten osalta tulevan syntyvyyden epävarmuus todentuu vasta seitsemän vuoden kuluttua: esimerkiksi Tilastokeskuksen vuoden 2021 väestöennusteessa alakouluikäisten kehitys nojaa jo syntyneisiin ikäkohortteihin aina vuoteen 2027 asti. Yläkouluikäisten osalta tulevalla syntyvyydellä on vaikutusta vasta vuoden 2034 jälkeisiin yläkouluun siirtyviin ikäluokkiin. Alakouluikäisten ikäluokkien kehitys ei siis oletettavasti muutu merkittävästi ennakoitusta kehityksestä 2020-luvulla eikä yläkouluikäisten osalta 2020-luvulla ja 2030-luvun alkupuolella. Tämän jälkeen taas kouluikäisten kehitys voi alkaa vaihdella hyvinkin paljon ennusteesta. Alakouluikäisten määrän arvioiminen 2030-luvulla on tärkeää, kun määritellään keinoja reagoida supistuviin peruskouluikäisten määrään 2020-luvulla ja erityisesti paikallisella tasolla.

Tilastokeskuksen väestöennuste olettaa hedelmällisyyslukujen jäävään ennustejakson ajaksi vuosien 2017–2019 tasolle. Tämän seurauksena suuressa osassa maata lasten määrä pysyy merkittävästi nykyistä pienempänä koko ennustejakson ajan, sillä vuosien 2017–2019 syntyvyys oli poikkeuksellisen vähäistä. Väestöskenaariotarkastelussa Tilastokeskuksen ennusteen rinnalle on rakennettu kuusi erilaista syntyvyyteen perustuvaa skenaariota, joiden pohjalta voidaan mallintaa erilaisen syntyvyyskehityksen vaikutuksia varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen ikäluokkien kehityksen näkökulmasta.

Vaihtoehtoisissa skenaarioissa on muokattu ainoastaan hedelmällisyyslukuja. Muu väestökehitys nojaa MDI:n väestöennusteen perusmalliin. Tässä tarkastelussa on käytetty Tilastokeskuksen väestöennusteen sijaan MDI:n väestöennustetta, sillä tämä mahdollistaa vieraskielisen väestön kehityksen tarkastelun, toisin kuin Tilastokeskuksen väestöennusteissa. Molempien väestöennusteiden toimintaperiaatteet ovat kuitenkin hyvin samanlaiset, ja erot väestökehityksen toteumassa ovat pääosin maltillisia⁷. Yksittäiset erot perustuvat pääosin vieraskieliseen väestöön. MDI:n väestöennuste huomioi vieraskielisten hieman suuremman syntyvyyden sekä kantaväestöstä poikkeavan muuttojen suuntautumisen maan sisällä.

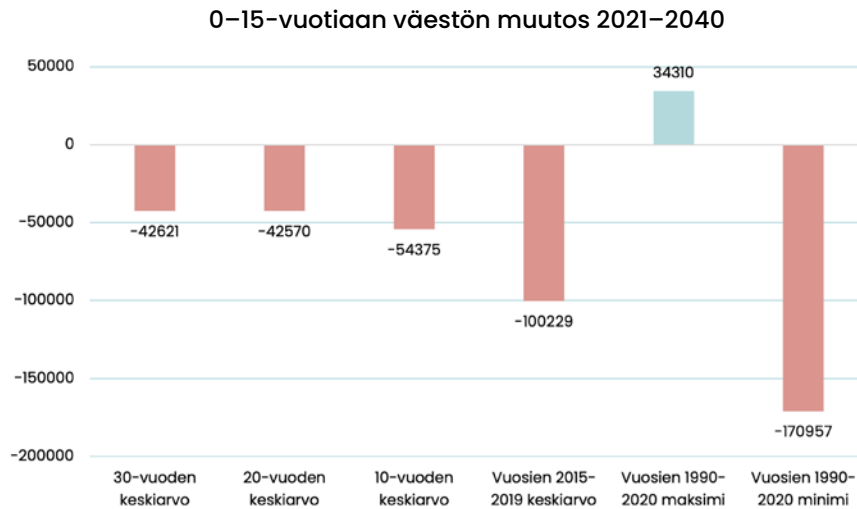
Kuviossa 4.4 kuvataan 0–15-vuotiaan väestön muutosta kuudessa eri skenaariossa vuosien 2021–2040 aikana. Vuonna 2040 kaikissa paitsi yhdessä skenaariossa koko maassa asuu 0–15-vuotiaita lapsia merkittävästi vähemmän kuin vuonna 2021. Supistumisen voimakkuus vaihtelee alueittain ja kunnittain merkittävästi: jos syntyvyys jää 2010-luvun lopun matalalle tasolle, alle 15-vuotiaiden lasten määrä vähenee yli 100 000 henkilöllä (–11 %). Jos syntyvyys palautuu tai elpyy lähelle keskipitkän tai pitkän aikavälin keskiarvoa (10–30 vuotta), supistuu ikäryhmä noin 4,5–5 prosentilla. Maksimiskenaario on ainoa, jossa ikäryhmä kasvaisi vähän vuosien 2021–2040 aikana. Skenaariotarkastelu osoittaa, että koko maassa on vuonna 2040 hyvin suurella todennäköisyydellä merkittävästi nykyistä vähemmän alle 15-vuotiaita ilman maahanmuuton huomattavan suurta kasvua.

Seutukunta	Vieraskielisen väestön osuus (%)
Helsingin seutu	55,4
Muut 53 seutua	11,7
Turun seutu	6,9
Tampereen seutu	5,5
Lahden seutu	2,6
Oulun seutu	2,3
Jyväskylän seutu	1,9
Vaasan seutu	1,7
Kotkan–Haminan seutu	1,4
Lappeenrannan seutu	1,4
Kuopion seutu	1,3
Joensuun seutu	1,2
Porin seutu	1,0
Hämeenlinnan seutu	0,9
Porvoon seutu	0,9
Rauman seutu	0,8
Salon seutu	0,8
Kouvolan seutu	0,8
Seinäjoen seutu	0,7
Pietarsaaren seutu	0,7
Yhteensä	100,0

TAULUKKO 4.1. Vieraskielisen väestön jakautuminen seutukunnittain Suomessa vuonna 2021. Lähde: Tilastokeskus: väestörakennetietokanta.

Kaikissa skenaarioissa lasten ikäluokat supistuvat merkittävästi 2030-luvulla, sillä jo syntyneet ikäluokat ovat hyvin pieniä. 2030-luvun aikana 1–15-vuotiaiden ikäryhmä jatkaa edelleen supistumistaan, jos vain syntyvyys jää vuosien 2015–2019 keskitasolle, mutta jos syntyvyys kasvaisi, myös 0–15-vuotiaiden määrä kasvaisi 2030-luvun aikana. Suurin muutos lasten ikäryhmissä tapahtuu siis kuluvan vuosikymmenen aikana. Seuraavalla vuosikymmenellä lasten ikäluokka joko supistuu maltillisesti tai elpyy hitaasti. Syntyvyyden kasvu 10–30 vuoden keskiarvon tasolle kasvattaisi lasten ikäryhmää vuoteen 2040 mennessä vain suhteellisen maltillisesti 2020-luvun lopun pohjatasosta.

⁷ Katso tarkemmat oletamat <https://www.mdi.fi/ennuste2040/>.



KUVIO 4.4. 0–15-vuotiaan väestön muutos 2021–2040 kuudessa eri syntyvyyden skenaariossa koko maan tasolla.

Lapsiväestö kehittyy vaihtelevasti tarkemmalla ikäryhmä- ja kaumalla eri skenaarioissa (liite 3, kuvio 3). 0–6-vuotias väestö kasvaisi vuosien 2021–2040 aikana, jos syntyvyys kohoaisi lähemmäs pidemmän ajanjakson keskitasoa. Ikäryhmä ei myöskään supistu merkittävästi, vaikka syntyvyys jäisi nykyiselle matalalle tasolle. Merkittävää supistumista tapahtuu vain siinä tapauksessa, jos syntyvyys vähenee entisestään. Skenaarioiden perusteella voidaan päätellä, että etenkin pidemmän ajanjakson aikana 0–6-vuotias väestö oletettavasti supistuu suhteellisen vähän koko maan tasolla. Ikäryhmän merkittävä kasvu taas vaatisi keskimääräistä suurempaa syntyvyyttä tulevaisuudessa.

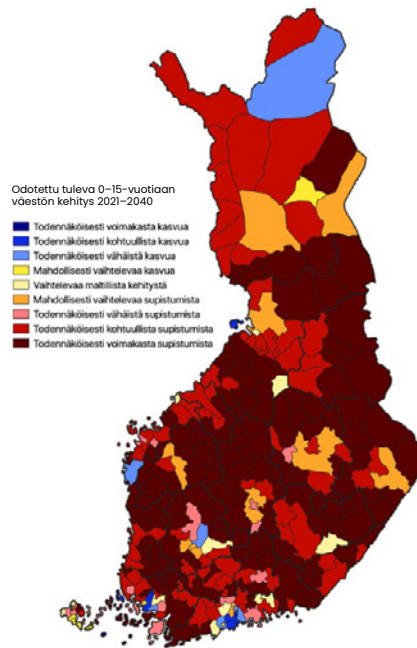
Ala- ja yläkouluikäisten määrä jää sen sijaan kaikissa skenaarioissa nykyistä vähäisemmäksi vuonna 2040, mutta ikäryhmien koko vaihtelee merkittävästi eri skenaarioissa. Jos syntyvyys jäisi 2010-luvun lopun tasolle, ala- ja yläkouluikäisiä asuisi Suomessa noin viidennes nykyistä vähemmän. Jos syntyvyys kasvaisi pidemmän ajanjakson keskitasolle, ala- ja yläkouluikäisten määrän supistuminen olisi hieman maltillisempaa, mutta myös näissä skenaarioissa vuonna 2040 ala- ja yläkouluikäisiä olisi yli 10 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2021. Edes syntyvyyden kasvu vuosien 1990–2020 maksimitasolle ei riittäisi nostamaan ikäluokkaa vuoden 2021 tasolle vuoteen 2040 mennessä. Suurin supistuminen alakouluikäisten ikäryhmässä tapahtuu vuosien 2021–2028 aikana ja yläkouluikäisten ryhmässä 2030-luvun taitteessa, jonka jälkeen ikäryhmän koko elpyy hitaasti useimmissa skenaarioissa.

Lasten ikäryhmien kehitykseen liittyviä eroja selittävät erot ikäryhmien lähtötasossa nykytilanteessa. 0–6-vuotiaiden lasten määrä oli vuoden 2021 lopussa pienempi kuin kertaakaana vuosien 1972–2021 aikana, sillä syntyvyyden huomattava väheneminen 2010-luvulla heijastui suoraan ikäryhmään. Tämän seurauksena useimmissa skenaarioissa ikäryhmä kasvaa, sillä jatkossa vähäinenkin syntyvyyden kasvu kasvattaisi 0–6-vuo-

tiiden määrää nykyisestä. Ala- ja yläkouluikäisten määrä taas vähenisi kaikissa skenaarioissa, sillä 7–15-vuotiaiden määrä oli vuonna 2021 poikkeuksellisen suuri eikä syntyvyyden väheneminen 2010-luvulla vielä näy juurikaan ikäryhmässä. Tämän seurauksena ikäryhmä supistuu huomattavasti 2010-luvun vähäisen syntyvyyden seurauksena, eikä syntyvyyden mahdollinen kasvu osassa skenaarioita riitä kääntämään tätä kehitystä.

Aluetasolla erot lasten ikäluokkien kehityksessä ovat suuret vuosien 2021–2040 aikana, ja kehityskuva moninaistuu, kun huomioidaan eri skenaariot. Kartassa 4.3 on kuvattu jokaisen kunnan odotettua kehitystä skenaarioiden näkökulmasta: kartassa kunnat on luokiteltu sen mukaan, miten 0–15-vuotiaiden ikäryhmä kehittyy useimpien skenaarioiden perusteella vuosien 2021–2040 aikana. Kartassa kehitys on luokiteltu todennäköiseksi, jos kahta ääripääskenaariota (minimi ja maksimi) lukuun ottamatta kaikissa tai kaikissa paitsi yhdessä skenaariossa lasten ikäryhmän kehitys vastaa taulukossa 1 (ks. liite 3) esitettyjä raja-arvoja.

Vaikka syntyvyys elpyisi 2010-luvun lopun historiallisen alhaiselta tasolta kohti pidemmän ajanjakson keskitasoa, ylivoimaisesti suurimmassa osassa Suomen kuntia alle 15-vuotiaiden ikäryhmä supistuisi oletettavasti huomattavasti tai hyvin huomattavasti. ”Todennäköisesti huomattavaa supistumista” ryhmään sijoittuisi yli puolet Suomen kunnista (172 kuntaa). Näissä kunnissa alle 15-vuotias väestö supistuisi yli 20 prosentilla siitäkin huolimatta, vaikka hedelmällisyyden luvut perustuisivat 5 vuoden, 10 vuoden, 20 vuoden tai 30 vuoden syntyvyyden keskitasoon. Edes koko mittaushistorian kolmen vuoden maksimihedelmällisyys ei riittäisi ylläpitämään näissä kunnissa alle 15-vuotiaiden lasten määrää nykytasolla. Suurimmassa osassa näitä kuntia 0–15-vuotiaiden määrä vähenisi skenaariosta riippuen 28–33 prosentilla. Ryhmään kuuluu suurin osa seutukaupungeista sekä maaseutukunnista. Erityisesti maakuntien reuna-alueen kunnat ovat ylliedustettuna



KARTTA 4.3. Todennäköinen 0–15-vuotiaiden ikäryhmän kehitys useimmissa syntyvyyden skenaarioissa 2021–2040.

ryhmässä. Huomattava supistuminen tasapainottuisi vain siinä tapauksessa, että alueiden syntyvyys tai muuttovoitot kasvaisivat merkittävästi nykyisestä.

Supistuminen on hyvin todennäköistä myös 105 muussa kunnassa, jotka sijoittuvat ”todennäköisesti kohtalaista supistumista” ja ”todennäköisesti maltillista supistumista”-ryhmiin. Näissä kunnissa syntyvyyden kasvu pidemmän ajanjakson keskitasolle ei riittäisi ylläpitämään alle 15-vuotiaiden lasten ikäryhmää nykytasolla.

Skenaarioiden perusteella 24 kunnassa lasten ikäryhmä joko kasvaa tai supistuu maltillisesti riippuen syntyvyyden vähäisistä muutoksista 2020-luvun aikana (vaihtelevan kehityksen kunnat). Näissä kunnissa ajallinen kehitys on huomiota-arvoista: 2020-luvulla lasten määrä vähenee huomattavasti, mutta 2030-luvulla ikäryhmä elpyy vaihtelevassa määrin ja osassa kuntia palautuu nykytasolle.

Skenaarioiden mukaan vain 21 kunnassa on hyvin todennäköistä, että lasten määrä kasvaisi vuosien 2021–2040 aikana. Näissä kunnissa syntyvyyden täytyisi vähentyä merkittävästi tai väestönkehityksen heikentyä ennustetusta merkittävästi, jotta lasten määrä olisi vuonna 2040 vuoden 2021 tasoa matalampi. Lähes kaikissa näissä kunnissa lasten määrä etenkin tietyissä ikäryhmissä vähenisi kuitenkin merkittävästi 2020-luvun aikana, mutta väestönkasvun seurauksena kehitys elpyy 2030-luvulla.

4.3.1 Vieraskielisten tai taustaltaan vieraskielisten lasten tuleva kehitys

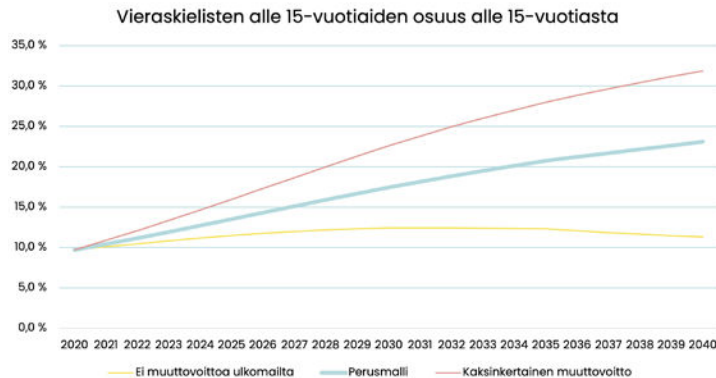
Koko maan väestönlisäys on perustunut vuodesta 2014 alkaen maahanmuuttoon ja vieraskielisen väestön kasvuun. Maahanmuuton ja vieraskielisen väestön merkitys väestödynamiikassa korostuu entisestään 2020- ja 2030-luvuilla kotimaista kieltä puhuvien määrän vähentyessä ja syntyvyyden laskun seurauksena. MDI:n väestöennusteen perusarvonnustees-

sa vieraskielinen väestö kasvaisi 470 000 henkilöllä vuosien 2020–2040 aikana, jos Suomen ulkomailta saamat muuttovoitot säilyvät vuosien 2010–2020 keskitasolla.

Vieraskielisen väestön huomattava kasvu heijastuu luonnollisesti lasten ikäryhmiin. Vaikka koko maassa lasten määrä vähenee, niin vieraskielisten tai taustaltaan vieraskielisten lasten määrä kasvaa huomattavasti vuoteen 2040 mennessä. MDI:n väestöennusteen perusteella alle 15-vuotiaiden lasten määrä kasvaisi noin 86 000 henkilöllä vuoteen 2040 mennessä. Maahanmuuttojen määrässä on ollut melko suurta vuosittaista hajontaa, jolloin vieraskielisten lasten määrän vuosittaisessa muutoksessa on myös paljon vaihtelua. Vieraskielisten lasten määrä kasvaisi maltillisesti myös ilman ulkomailta tulevaa muuttovoittoa, sillä maassa jo oleva vieraskielinen väestö on ikärakenteeltaan kantaväestöä nuorempaa.

Kuviossa 4.5 on kuvattu vieraskielisten lasten osuutta kaikista lapsista vuosien 2020–2040 aikana. Kuviossa on myös esitetty kaksi ääripäätä herkkyyslaskelmaa, joista ensimmäisessä nettomaahanmuutto kaksinkertaistuisi nykyisestä ja toisessa nettomaahanmuutto tyrehtyisi nollassa. Jos maahanmuutto säilyisi 2010-luvun keskitasolla, vieraskielisten osuus alle 15-vuotiaista kasvaisi nykyisestä noin 10 prosentista noin 23,1 prosenttiin. Tämä johtaisi siihen, että noin joka neljäs alle 15-vuotias olisi vieraskielinen tai taustaltaan vieraskielinen vuonna 2040.

Maahanmuutto ja vieraskielinen väestö jakautuu hyvin epätasaisesti Suomen sisällä. Kaikki maakunnat saavat muuttovoittoa nettomaahanmuutosta, mutta maahanmuuttajien jatkomuutot maan sisällä ovat erittäin keskittymishakuisia. Vieraskielisestä väestöstä saavat muuttovoittoa vain Uusimaa ja Varsinais-Suomi. Vieraskielinen väestö on keskittynyt pääkaupunkiseudulle sekä osaan suurista ja keskisuurista kaupungeista sekä maahanmuuton että vieraskielisen väestön jatkomuuttojen seurauksena. Väestöennusteen perusteella



KUVIO 4.5. Vieraskielisen alle 15-vuotiaiden lasten osuus kaikista alle 15-vuotiaista 2021–2040. Lähde: MDI:n väestöennuste.

vieraskielisen väestön määrä ja osuus kasvaisi kaikissa maakunnissa ja kunnissa (ks. liite 3, kartta 5) vuosien 2020–2040 aikana. Alueelliset erot vieraskielisen väestön osuudessa olisivat jatkossakin suuria.

Vieraskielisten lasten määrän alueellinen kehitys on samankaltainen kuin koko väestön. Vieraskielisten lasten osuus kasvaa kaikissa kunnissa, mutta vaikutukset ovat suurimmat pääkaupunkiseudulla sekä yksittäisissä suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. Suurten kaupunkien sisällä sisäiset kehityserot vieraskielisten määrässä ovat merkittäviä, sillä yksittäisissä kaupunginosissa jo nyt yli puolet lapsista on vieraskielisiä tai taustaltaan vieraskielisiä, kun joissakin kaupunginosissa vieraskielisten määrä on edelleen vähäinen. Tämä lisää segregoitumisriskiä etenkin suurten kaupunkien osa-alueiden välillä.

Vieraskielisen väestön ja lasten määrällinen kasvu keskittyy suurin ja eräisiin keskisuuriin kaupunkeihin, mutta muualla maassa tapahtuva kehitys on myös huomionarvoista. Vieraskielisten osuus kasvaa lähes kaikissa kunnissa. Esimerkiksi Helsingin seudun kehyskunnissa vieraskielisten määrä ja osuus ollut varsin pieni tähän saakka, mutta jatkossa vieraskielisten määrä kasvaa alueella huomattavasti. Vieraskielisten muutot pääkaupunkiseudulta kehyskuntiin ovat lisääntyneet merkittävästi 2010-luvun kuluessa, ja kehitys oletettavasti jatkuu. *Vieraskielistyminen* seutuistuu suurimmilla kaupunkiseuduilla. Useimmissa maakuntakeskuksissa ja seutukaupungeissa vieraskielisen väestön ja lasten kasvu on merkittävä demografinen muutostekijä 2020- ja 2030-luvuilla.

Vieraskielisen väestön ja vieraskielisten lasten osuuden tulevan kehityksen tarkastelussa on tärkeää huomioida useat ennakoinnattomat epävarmuustekijät. Maahanmuuton tulevaan määrään vaikuttavat laajat globaalit ilmiöt ja tekijät, toisin kuin maan sisäiseen muuttoliikkeeseen tai syntyvyyteen. Maahanmuuton huomattava lisääntyminen, mutta toisaalta myös väheneminen ovat täysin mahdollisia kehityskulkuja seuraavien vuosikymmenien aikana.

Vieraskielisen väestön ennusteen toinen keskeinen rajoite on itse käsitteessä ”vieraskielinen”. Todellisuudessa ryhmä on erittäin heterogeeninen eri kansalaisuusryhmien ja kieliryhmien kokonaisuus, mikä heijastuu esimerkiksi erilaisina asumiseen ja paikan valintaan liittyvinä preferensseinä tai erilaisina vaikutuksina koulutuspalveluihin. Segregaation ja alueellisen eriytymisen tarkastelussa vieraskieliset kokonaisryhmänä on liian karkea. Koko maan kansainvälistyessä yhä suurempi osa vieraskielisistä on jatkossa toisen tai kolmannen polven maahanmuuttajia, jolloin kyse on enemmän vieraskielitaustaisista kuin vieraskielisistä.

4.4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Lapsiväestön muutoksessa on kaksi merkittävää, erillistä suuntaa, jotka on otettava huomioon tulevaisuudessa niin kuntien kuin valtion suunnittelu- ja kehittämistyössä.

Ensimmäinen huomio on, että ikäluokat tulevat supistumaan suurimmassa osassa maata, ja tästä seuraa laaja tarve palveluverkon muutoksiin ja kehittämiseen. Kuntien on tärkeää tunnistaa käsillä olevan muutoksen vaikutukset oman kunnan alueella sekä pohtia niitä keinoja ja tapoja, joilla väestönmuutokseen varautuminen voitaisiin jo aloittaa. Maakunnallisesti väestönmuutoksen kehitys vuoteen 2040 mennessä alle 7-vuotiaiden osalta on negatiivisinta (yli 20 prosentin suhteellinen väheneminen) Kymenlaaksossa ja Etelä-Savossa. Vähintään kymmenyksellä vastaavaa kehitystä tapahtuu ennakoinnin mukaan Kainuussa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Keski- ja Etelä-Pohjanmaalla, Satakuntassa ja Lapissa. Lapsiväestö kasvaa odotusten mukaan vain Pirkanmaalla ja Uudellamaalla. Lapissa lapsiväestön määrän ennustetaan myös hieman lisääntyvän Inarin alueella. 7–14-vuotiaiden osalta väestönmuutoksen negatiivinen kehitys koskettaa kaikkia maakuntia. Väheneminen on maltillisinta Uudellamaalla ja Ahvenanmaalla. Vähintään kymmenyksellä vähenemistä tapahtuisi Pohjanmaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa,



mutta kouluikäisten määrä supistuisi ennakkoinnin mukaan kaikissa muissa 15 maakunnassa vähintään viidenneksellä. Maakuntien sisällä on kuitenkin odotettavissa suuria vaihteluja lapsimäärien kehityksessä, mikä hankaloittaa palveluverkoston suunnittelun edellyttämää ennakkointia.

Toinen merkittävä muutos on vieraskielisen väestönosan kasvu ja tämän kasvun vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Kansallisella tasolla lapsiväestön vieraskielisyyden lisääntymiseen on varauduttava ohjaamalla resursseja niille alueille, joille vieraskielinen väestö ennakkointien mukaan keskittyy tai on jo asettunut. Vieraskielinen lapsiväestö kasvaa ennusteiden mukaan huomattavasti pääasiassa pääkaupunkiseudulla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Vieraskielisyyden väestönosan kasvu vaatii ymmärrystä siitä, miten muutos vaikuttaa kuntien palveluihin ja minkälaisia resursseja se edellyttää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäjiltä. Myös varhaiskasvatuksen opettajien koulutuksessa, opettajankoulutuksessa sekä varhaiskasvatuksessa ja kouluissa toimivat toisen asteen tutkinnon suorittaneet lastenhoitajat ja avustajat tarvitsevat koulutusta ja tukea muuttuvaan työskentely-ympäristöön ja toimintakulttuuriin. Kuluvalla hallituskaudella koulutuksellista tasa-arvoa edistävä valtionavustus on vakiinnutettu⁸ osaksi perusopetuksen rahoitusjärjestelmää, mitä voidaan pitää oikeasuuntaisena tukena opetuksen järjestäjille, kun vastataan muuttuvaan toimintaympäristön haasteisiin. Tasa-arvorahan kohdennus ja sillä tehdyt toimet vaativat kuitenkin tarkkaa seuranta- ja vaikutusten arviointia.

Yhteistyön merkitys korostuu niin kuntien välillä kuin kuntien sisällä väestönmuutoksen haasteisiin vastaamisessa. Kuntien on mietittävä sitä, onko palvelutuotannossa löydettävissä synergiaetuja, sekä toisaalta sitä, miten kunnat voivat jakaa tie-

toa ja kokemuksia niistä toimista, joilla on varauduttu väestön vähenemiseen sekä vieraskielisen väestömäärän kasvuun. Varhaiskasvatuksen osalta kokonaistilanne ja ennakkoinnin mahdollisuudet ovat vielä haastavampia opetukseen verrattuna. Varhaiskasvatuksessa asiakasmäärien ennakkointia haastavat väestömääräkehityksen ohella myös monet muut tekijät, jotka vaikuttavat siihen, minkä ikäisinä lapset tulevat varhaiskasvatukseen. Esimerkiksi Kuntaliitto on arvioinut, että vuonna 2030 varhaiskasvatuksen piirissä on 13 000 lasta enemmän kuin vuonna 2019 (Kuntaliitto 2022, s. 2).

8 1.1.2023 voimaan tullut säännös vakiinnuttaa hallituskausittain tehdyt päätökset erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin osaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmää sekä vakiinnuttaa avustuksen myöntämiseen ja hakemiseen liittyviä menettelyitä ja periaatteita.

5 Kansainvälisiä esimerkkejä väestönmuutoksen vaikutuksista

5.1 HAASTEITA JA RATKAISUJA KOULUPALVELUIHIN

Väestön ikääntymisestä, syntyvyyden vähenemisestä ja kaupungistumisesta johtuva väestönmuutos on koko maailman laajuinen ilmiö, ja erityisen voimakasta tämä kehitys on Euroopan alueella ja useimmissa OECD-maissa. Euroopan parlamentin raportti *Demographic Outlook for the EU 2020* (Kiss ym., 2020) arvioi, että yli 65-vuotiaiden osuus Euroopan unionin maiden väestöstä on vuoteen 2060 mennessä lähes 30 prosenttia, kun se 1960 oli vain 10 prosenttia ja vuonna 2015 lähes 20 prosenttia. Tämä kehityskulku ei kuitenkaan jakaudu alueellisesti tasaisesti. Eurostatin (2019) mukaan vanhempi väestö asuu nuorempaa useammin maaseudulla. Erityisen selvästi näin on Espanjassa, Alankomaissa ja Ranskassa.

Euroopan unioni (EU) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) julkaisivat yhdessä 2021 selvityksen, jossa väestönmuutoksen aiheuttamia haasteita tarkasteltiin erityisesti koulu- ja terveystaloudellisten palveluiden saatavuuden ja niiden kustannusten näkökulmasta. Erityisesti taloudellisiin kysymyksiin painottuvassa selvityksessä todetaan, että OECD-maissa keskimäärin yksi viidestä lapsesta asuu maaseudulla ja opiskelee kouluissa, joissa opetuksen järjestäminen kaikkein äärimmäisissä tapauksissa voi olla jopa 40 prosenttia kalliimpaa oppilasta kohti kuin kaupungeissa. Suomi lukeutuu selvityksen mukaan näihin äärimmäisten kustannuserojen maihin. Selvityksessä kuitenkin painotetaan, etteivät kustannuskysymykset voi olla ainoa päätöksenteon peruste. Esimerkiksi koulumatkojen pituus ja se, ettei kaikilla ole mahdollisuutta matkustaa pitkiä koulumatkoja, ovat esimerkkejä tekijöistä, jotka olisi syytä huomioida. (OECD/EC-JRC, 2021.)

Laadukas, maksuton ja tasa-arvoinen peruskoulu kaikille on ollut Pohjoismaissa perinteisesti arvo, josta ei ole haluttu tinkiä ja jota ei ole poliittisestikaan pyritty haastamaan (Antikainen, 2006; Arnesen & Lundahl, 2006; Lundahl, 2016; Telhaug ym., 2006). Tämä on linjassa yleisemminkin pohjoismaisen hyvinvointivaltioajatuksen kanssa, jossa sosiaalinen luottamus on perinteisesti suurta (Bäck & Kestilä-Kekkonen,

2019), ja pohjoismainen yhteiskuntajärjestelmä pohjautuu sosiaaliselle sopimukselle siitä, että palveluiden tuottamisesta ja inhimillisistä tarpeista huolehditaan yhteisvastuullisesti ja niistä huolehtii yhteiskunta: joko valtio, aluehallinto tai kunta (Dolvik ym., 2015).

Pohjoismaisen ministerineuvoston perustamassa Pohjoismaiden ja Euroopan aluekehityksen ja -suunnittelun tutkimuskeskus Nordregiossa selvitetään parhaillaan yhteiskunnan tarjoamien palveluiden nykytilannetta, haasteita ja mahdollisia ratkaisuja harvaan asutuilla alueilla, erityisesti maaseudulla. Hankkeen ensimmäinen selvitys *Essential rural services in the Nordic countries* (Slätmo, 2022) lähestyy palveluiden varmistamista pohjoismaisen hyvinvointivaltion näkökulmasta ja painottaa, että palveluiden varmistaminen on ensisijaisen tärkeää turvallisuuden tunteen luomiseksi myös maaseudulla. Selvitys listaa kuusi osa-aluetta, joiden saatavuus ja saavutettavuus ovat keskeisiä turvallisuuden tunteelle ja luottamukselle näillä seuduilla. Koulu- ja varhaiskasvatuspalvelut ovat yksi näistä kuudesta palvelumuodosta.

Vertailuaineistoksi on valittu viisi kansainvälistä esimerkkiä keskusteluista ja toimintapolitiikoista, jotka liittyvät siihen, miten väestönmuutos vaikuttaa varhaiskasvatukseen ja esi- sekä perusopetuksen järjestämiseen. Suurin osa olemassa olevista selvityksistä esimerkkimaissa koskee perusopetusta ja koulutusasteita perusopetuksesta eteenpäin. Mahdollinen selitys voi olla se, että monissa OECD- ja EU-maissa peruskoulutus aloitetaan nuorempana kuin Suomessa. Tämän vuoksi vertailuaineiston painopiste on perusopetuksessa, mutta varhaiskasvatusta käsitellään niiltä osin kuin se kerätyn aineiston puitteissa on ollut mahdollista. Varhaiskasvatuksen osalta tavoitteena on saada lisätietoa keväällä 2023 toteutettavista haastatteluista.

5.1.1 Ruotsi

Ruotsin koulujärjestelmässä tapahtui 1990-luvulla merkittäviä muutoksia, kun keskusjohtoisesta järjestelmästä siirryttiin desentralisoituun – hajautetun hallinnon ja päätöksenteon – malliin opetuksen järjestämisen vastuun siirtyessä valtiolta kunnille (Skolverket, 2009; Román ym., 2015; Varjo ym., 2018).

Samoihin aikoihin otettiin käyttöön palvelusetelijärjestelmä ja vanhempien vapaa kouluvalinta, jotka yhdessä mahdollistivat yksityiskoulujen kilpailun julkisvaroin rahoitettujen koulujen kanssa. Muutoksen on sanottu vieneen Ruotsia pois päin pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallista. (Arnesen & Lundahl, 2006; Lubienski, 2009; Wiborg, 2010.)

2000-luvun alussa Ruotsissa koettiin ”PISA-sokki”, kun vuoden 2003 PISA- ja TIMSS-tulokset olivat odotettuja huonompia ja laaja kansallinen arviointikin osoitti ruotsalaisten koululaisten oppimistulosten heikentyneen selvästi vain kymmenen vuoden aikana (Ringarp, 2016). Ruotsalaista koulutuspoliittista keskustelua onkin vahvasti leimannut keskustelu oppimistuloksista ja niiden eroista eri väestöryhmien välillä. Muun muassa maahanmuuttotilastaisten lasten muita huonompi koulumenestys on ollut keskeisiä teemoja ruotsalaisessa keskustelussa. Maahanmuuton odotetaan Ruotsissa edelleen kasvavan tulevaisuudessa (SCB, 2021).

Ruotsin valtion kouluvirasto Skolverket kartoitti vuonna 2016 ulkomaalaistaustaisen oppilaiden vaikutusta Ruotsin heikentyneisiin PISA- ja TIMSS-tuloksiin ja lukiokelpoisten oppilaiden määrän vähenemiseen Ruotsissa (Skolverket, 2016). Raportin mukaan erityisesti koulunaloittamisensa jälkeen maahan muuttaneet oppilaat menestyvät keskimääräisesti ruotsalaistaustaisia huonommin PISA- ja TIMSS-mittauksissa, ja he saavuttavat opinnoissaan myös ruotsalaistaustaisia harvemmin koulumenestystason, joka oikeuttaa lukiokelpoisuuteen. Raportissa todetaan, että mikäli ulkomaalaistaustaisten oppilaiden suhteellinen määrä Ruotsin kouluissa kasvaa, keskimääräiset oppimistulokset edelleen heikkenevät ja lukiokelpoisten määrä vähenee, vaikka kaikki muut muuttajat pysyisivätkin samana.

Kasvavan maahanmuuton lisäksi keskeisimpiä varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen järjestämiseen liittyviä väestömuutoksia Ruotsissa ovat väestön vanheneminen ja lapsiperheiden keskittyminen kaupunkeihin (SCB, 2021). Maaseutukuntiin odotetaan tulevaisuudessa olevan entistä vaikeampaa saada pätevää opetushenkilökuntaa esikoulu- luokille ja peruskouluun. Muidenkin resurssien riittävyys on vaakalaudalla, kun esimerkiksi uuden koulun rakennuskustannukset jaetaan yhä pienemmälle oppilasmäärälle. Yksi tulevaisuuden huoli Ruotsissa onkin opetuksen laadun karsiminen ja oppimistulosten heikkeneminen maaseutukunnissa. (SOU, 2020.) Vuonna 2021 todettiin 60–80 prosenttia huonoimmin menestyvistä oppilaista asuvan maaseudulla (Svensk näringsliv, 2021). Etenkin pääkaupunkiseudun kouluissa oppilaiden koulumenestys on korkeammalla tasolla kuin maaseudulla. Huolena on, että erot entisestään kasvavat, kun maaseudun väestö vanhenee ja edellytykset laadukkaaseen koulutuksen järjestämiselle heikkenevät. (SOU, 2020.)

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehitys Ruotsissa ei ole ollut kovin myönteistä: 1990-luvulta alkaen koulujen väliset tulokset ovat eriytyneet selvästi, ja viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana perhetaustan merkitys koulumenestykselle on kasvanut huomattavasti. Koulujen väliset erot oppimistuloksissa voivat olla suuria, ja koulun valinnalla on selvä yhteys oppilaan koulumenestykseen. Asuinalueiden jyrkkä eriytyminen on yksi tärkeä kehityksen tekijä, mutta myös vapaa kouluvalinta ja lisääntynyt yksityiskoulujen määrä ovat osaltaan vaikuttaneet kehityskulkuun. (SOU, 2020.)

Desentralisoidussa ja valtiojohtoisessa koulujärjestelmässä nähdään Ruotsissa molemmissa hyvät puolensa, joita tulisi hyödyntää. Desentralisaatio mahdollistaa joustavuuden reagoida paikallisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin. Keskusjohtoisuus on sen sijaan tarpeen tasa-arvon koko maan laajuisen toteutumisen varmistamiseksi. Koulujärjestelmän kehittämiseksi on ehdotettu, että Skolverketin saattaisi olla tarpeen perustaa maakuntatasoisia organisaatioita, joilla olisi paikallista tasoa neuvova ja tukeva tehtävä. Koulun tasa-arvoa edistävän tehtävän toteutumisen varmistamiseksi on ehdotettu, että valtion tason systemaattiseen seurantaan kiinnitettäisiin enemmän huomiota ja tässä toimittaisiin yhteistyössä paikallisen tason koulutuksen järjestäjien kanssa. Muita toimenpide-ehdotuksia ovat olleet oppilaaksioton käytäntöjen ja -perusteiden yhtenäistäminen ja valtion tarkempi ohjaus tähän: Kaikkien koulujen oppilaaksioton aikataulua ja -perusteita olisi yhtenäistettävä siten, että kaikilla perheillä on mahdollisuus yhdenvertaisesti ja aidosti käyttää oikeuttaan kouluvalintaan. Lisäksi perusopetuksen rahoitusta on ehdotettu tarkistettavaksi, sillä erot kuntien taloudellisissa resursseissa ovat olleet huomattavia. Koulujärjestelmän kehittämiseksi on esitetty valtion suurempaa vastuuta varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen rahoituksesta, mikä käytännössä tarkoittaisi suurempaa valtionosuutta. (SOU, 2020.)

5.1.2 Norja

Norjan väestö on 1980-luvulta tähän päivään saakka kasvanut vuosittain maahanmuuton ja kuolevuuden ylittävän syntyvyyden vuoksi. Seuraavan kymmenen vuoden aikana on kuitenkin Norjan tilastokeskuksen mukaan odotettavissa ”historiallinen käänne”, kun vanhusväestön määrän arvellaan ylittävän alle 19-vuotiaiden määrän väestössä. Myös kaikkein vanhimman ikäryhmän, yli 90-vuotiaiden, määrän odotetaan kasvavan lähes viisinkertaiseksi vuoteen 2100 mennessä. Väestö siis ikääntyy Norjassa nopeasti. Lisäksi fossiilisten polttoaineista luopuminen ja kaasu- ja öljyvarantojen ehtyminen asettavat Norjan valtiontalouden uusien haasteiden eteen. (Gleditsch ym., 2020.)

Norjassa hallitus asettaa tavoitteet ja kehykset koko koulutusjärjestelmälle. Koulutus- ja tutkimusministeriö (*Det kongelige kunnskapsdepartement*) ohjaa koulutuspolitiikkaa kaikilla koulutusasteilla. (OECD, 2020.) Vastuu julkisen varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämisestä on kunnilla. Kunnat voivat päättää itsenäisesti kouluverkon rakenteesta. Jokaisessa maakunnassa on maakuntajohtaja, jonka toimisto valvoo koulutuspolitiikan toteutumista alueellisella tasolla. Valvonnan tarkoituksena on taata ja lasten ja nuorten oikeus laadukkaaseen koulutukseen. (Aasland & Søholt, 2020; OECD, 2020.)

Peruskoulujen määrä on Norjassa vähentynyt viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana. Lukuvuonna 2021–2022 peruskouluja oli Norjassa 2 761, mikä on 240 koulua vähemmän kuin lukuvuonna kymmenen vuotta aiemmin. Suljettujen koulujen joukossa ovat olleet erityisesti pienet koulut, joissa on alle 100 oppilasta, ja koulut, joissa on vain vuosiluokat 1–4. Jälkimmäisten määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana puolittunut. Samaan aikaan Norjassa on kuitenkin perustettu uusia peruskouluja. Esimerkiksi lukuvuonna 2021–2022 suljettiin 37 koulua ja perustettiin 22 uutta. Varsin merkittävä

osa uusista kouluista on yksityisiä kouluja, joita 22:sta vuonna 2021 perustetusta uudesta koulusta oli yhdeksän. Kaikista uusista peruskouluista Norjassa 57 prosenttia on yksityisiä. (Utdanningsdirektoratet, 2022.)

Lakkautetuista kouluista suurin osa on kunnallisia. Viimeisen kymmenen vuoden aikana lakkautetuista 484 peruskoulusta 424 oli julkisia kouluja. Yksityiskoulujen osuus Norjan kaikista peruskouluista oli vuoden 2022 alussa noin 10 prosenttia. Yksityiskoulut ovat usein pienempiä kuin julkiset koulut – vain 4,6 prosenttia lapsista käy yksityiskoulua. Lakkautettujen ja uutena perustettujen koulujen määrä vaihtelee alueittain. Suurimmassa osassa Norjan läänejä peruskouluja suljetaan enemmän kuin uusia perustetaan. Poikkeuksena ovat Oslo ja Rogalandin läänit, joissa kouluja on enemmän kuin kymmenen vuotta sitten. Norjan opetushallituksen mukaan peruskoulutuksen kustannukset ovat suuremmat haja-asutusalueilla, vaikka koulumatkakustannuksetkin jätetään pois laskuista. Myös kunnissa, joissa koulut ovat pieniä, ovat kustannukset sen mukaan suuremmat oppilasta kohden kuin suurien koulujen kunnissa. Pienten oppilasmäärien ja kunnan taloudellisten kysymysten arvioidaan olevan suurimpia syitä koulujen sulkemiselle, ja päätökset tehdään usein paikallisen yhteisön ja vanhempien vastustuksesta huolimatta. (Utdanningsdirektoratet 2022). Norjassa koulujen sulkemista ja koulumatkojen pidentymistä koskevassa keskustelussa on nostettu esiin myös kansanterveydelliset näkökulmat, kuten lasten hyötyliikunnan väheneminen (Solstad & Solstad, 2015).

Norjan koulutusmenot ovat OECD-maiden suurimpia (OECD, 2020). 1980-luvun puolivälistä alkaen kuntien saama rahoitus perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämiseen on tullut osana peruspalveluiden järjestämiseen osoitettua rahoitusta, jonka suuruus määräytyy kuntien ominaisuuksien perusteella (esim. väestö, asutusrakenne ja verotulot). Yleiskatteellinen rahoitus ei ole korvamerkittyä, vaan viime kädessä kunnat päättävät itsenäisesti rahoituksen jakamisesta eri palvelujen välillä. Koulut joutuvat siis kilpailemaan muiden hyvinvointipalvelujen kanssa rahoituksesta (Aasland & Søholt, 2020).

Varhaiskasvatuksen saavutettavuutta on pyritty parantamaan Norjassa erilaisin toimenpitein vuosina 2004–2019. Perheille varhaiskasvatuksesta aiheutuvia kustannuksia on pyritty pienentämään muun muassa asettamalla päivähoitomaksuille yläraja vuonna 2004. Vuonna 2015 voimaan astui säädös, jonka mukaan perheiden ei tule joutua käyttämään päivähoiton kustannuksiin yli kuutta prosenttia vuosituloistaan. Taloudellisia esteitä purkamalla on pyritty edistämään etenkin pienituloisten ja maahanmuuttotaustaisten lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Vuosien 2002 ja 2012 välillä vanhempien maksama osuus päivähoiton kustannuksista pieneni 37 prosentista 15 prosenttiin (OECD, 2020). Varhaiskasvatukseen osallistuminen on Norjassa korkealla tasolla. 90 prosenttia 1–5-vuotiaista norjalaisista lapsista osallistui varhaiskasvatukseen vuonna 2017 (Eurydice, 2022a).

5.1.3 Alankomaat

Alankomaiden väestön odotetaan kokonaisuudessaan kasvavan aina vuoteen 2050 saakka. Väestönkasvun ennustetaan kuitenkin jakautuvan epätasaisesti ja keskittyvän Randstadin alueelle ja muiden suurien kaupunkien alueille. Erityisesti työi-

käisen väestön ennustetaan kasaantuvan suuriin kaupunkeihin ja opiskelijakaupunkeihin. Maahanmuutto Alankomaihin on jo usean vuosikymmenen ajan ollut runsasta. Tämän kehityksen odotetaan jatkuvan tulevaisuudessa ja myötävaikuttavan siihen, että Alankomaiden väestö oletettavasti kasvaa jopa 2 miljoonalla asukkaalla vuoteen 2050 mennessä. Maahanmuutto kuitenkin keskittyy erityisesti suuriin ja keskisuuriin kaupunkeihin, joiden peruskouluikäisten määrän odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. (PBL/CSB, 2022.)

Suuressa osassa alankomaalaisista kaupungeista väestö siis tulevaisuudessa yhä kasvaa. Vuodesta 2035 väestön ennustetaan kuitenkin vähenävän reuna-alueilla. Väestön väheneminen koskee erityisesti Alankomaiden itärajan alueita ja pohjoisia ja eteläisiä alueita. Näiden alueiden erityisesti pienissä kunnissa ennustetaan kouluikäisten määrän vähenävän. Noin 15 prosentin alankomaalaiskunnista odotetaan olevan kuntia, joissa väestö tulevaisuudessa vähenee ja ikääntyy. (PBL/CSB, 2022.)

Alankomaiden perustuslaissa (artikla 23) on säädetty kaikkien oikeudesta perustaa koulu ja antaa opetusta. Maassa on sekä yksityisiä että julkisia kouluja, joita valtio rahoittaa tasavertaisesti. Lisäksi Alankomaissa on täysin yksityisiä kouluja, jotka eivät kuulu valtion rahoituksen piiriin. (Eurydice, 2022b.) Oppivelvollisuus koskee 5–16-vuotiaita, mutta käytännössä useimmat lapset aloittavat koulunkäynnin täytettyään neljä vuotta. Laki velvoittaa vanhemmat ilmoittamaan lapsensa valitsemansa peruskouluun sekä huolehtimaan siitä, että lapsi aloittaa koulunkäyntinsä valitussa koulussa heti seuraavan kuun ensimmäisenä päivänä lapsen täytettyä viisi vuotta. (Leerplichtwet 1969.) Peruskoulun ala-aste on Alankomaissa kaikille yhteinen, mutta 12 vuoden iässä oppilaat hakeutuvat eri opintokokonaisuuksiin, joista kukin kestää 4–6 vuotta ja suuntaa oppilaat eri jatko-opintovaihtoehtoja kohti kiinnostuksen ja akateemisen suoriutumisen pohjalta. Oppilaaksiotto tapahtuu peruskoulun antaman lausunnon, opetusministeriön hyväksymien ja tarkastamien loppukokeiden tuloksen sekä vanhempien kouluvalinnan perusteella. (Eurydice, 2022b.)

Alankomaissa ei ole kansallista opetussuunnitelmaa, mutta opetusministeriö on asettanut tavoitteet, jotka koulujen tulee saavuttaa, ja valvoo niiden toteutumista. Myös Alankomaiden 12 provinssia vastaavat koulujen lakisäätöistä valvontatehtävistä. Myös kunnilla on koulujen suhteen joitain lakisäätöisiä velvollisuuksia, kuten infrastruktuurin ylläpito ja oppivelvollisuuden toteutumisen valvominen. Koululaitoksilla on kuitenkin kaiken kaikkiaan vahva autonomia, jota ne toteuttavat valtiollisen koulutuspolitiikan asettamien erityisehdoin. Alankomaiden koulutusjärjestelmä onkin yhtä aikaa sekä keskusjohtoinen että hyvin desentralisoitunut. (Eurydice, 2022b; OECD, 2014.)

Vähenävän ja vanhennevan väestön alueisiin kuuluu esimerkiksi Alankomaiden läntinen provinssi Zeeland, joka on kaikista Alankomaiden provinseista vähäväkisin. *Onderwijs ons goed: Afnemende leerlingeaantallen in Zeeland* -raportissa (ZB, 2016) todettiin, että peruskoululaisten määrä on vähentynyt noin 14 prosentilla eli yli 4 000 oppilaalla vuosina 2009–2015. Koulujen määrä taas on vähentynyt 244 peruskoulusta 208 kouluun. 23 asuinpaikassa Zeelandissa ei enää ole peruskoulua, ja kouluissa työskentelevien työpaikkoja on kadonnut reilut 500. Samalla raportissa todetaan, että koulujen sulkemiset



koskevat usein jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevia kyliä, joissa kaiken kaikkiaan on vaikeaa säilyttää tarvittavat päivittäiset palvelut. (ZB, 2016.)

Raportissa listataan myös esteitä peruskoulujärjestelmän mahdollisuuksille reagoida väestönmuutoksen haasteisiin. Lainsäädännöllisiksi esteiksi mainitaan muun muassa riittämättömän lisärahoitus ja yleisopetusta ja erityisopetusta antavien koulujen yhteistyön vaikeus olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Paikallisiksi esteiksi mainitaan asuntopolitiikka ja alueen elinvoimaisuus. Näitä esteitä on pyritty purkamaan valtion ohjauksella esimerkiksi siten, että lisärahoitusta on suunnattu vähenevien oppilasmäärien kanssa kamppaileville alueille, jotta niissä voitaisiin reagoida tähän muutokseen tehokkaammin. (ZB, 2016.) Elokuussa 2017 tuli lisäksi voimaan usea muutos olemassa olevaan peruskoululainsäädäntöön, jotta yhteistyökoulujen toteuttaminen olisi mahdollista (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2017). Tweede Kamerin hallitukselle laatimassa lainmuutosta pohjustavassa mietinnössä (*kamerstuk*, vastaa jokseenkin *White Paperia*) ehdotettua muutosta perusteltiin muun muassa juuri vähäväkisten alueiden tarpeilla ja sillä, että tarvittavat yleisopetuksen ja erityisopetuksen palvelut olisi mahdollista tarjota näitä kouluja yhdistämällä (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2017).

Pääkaupunki Amsterdamin kaltaisissa suurissa kaupungeissa väestönkehitys on sen sijaan jo pitkään kulkenut toiseen suuntaan. Oppilaiden määrä Amsterdamin peruskouluissa on ollut jatkuvassa kasvussa, mutta aivan viime vuosina 4–12-vuotiaiden koululaisten määrä on sielläkin kääntynyt laskuun. Sitä vanhempien koululaisten ja erityisesti yliopisto-opintoihin valmentavaa koulumuotoa (VVO) käyvien lasten määrä on yhä edelleen kasvussa. Asuntopoliittisilla ratkaisulla, erityisesti uusien asuntojen rakentamisella, Amsterdamin uskotaan kuitenkin houkuttelevan taas myös pienten lasten perheitä ja pienten koululaisten määrän taas kääntävän nousuun vuoden 2025 jälkeen. (Van Spijker ym., 2020.)

Koulusegregaatio on Amsterdamissa pitkään ollut jyrkkää. Aiemmin Amsterdamin peruskoulut ovat olleet vahvasti jakautuneet niin sanottuihin mustiin kouluihin (*zwarte scholen*), joissa valtaosalla oppilaiden vanhemmista on maahanmuuttotausta, ja valkoihiin kouluihin (*witte scholen*), joissa valtaosalla oppilaista on alankomaalaistaustaiset vanhemmat. Perusopetuksessa olevien lasten vanhemmat valitsevat Amsterdamissa mielellään lähikoulun, mutta siitä huolimatta amsterdamilaiskoulut ovat nykyäänkin yhä eriytyneet. Eriytyminen ei enää yhtä vahvasti tapahdu maahanmuutto- tai alankomaalaistaustan pohjalta, vaan erityisesti vanhempien koulutustaustan mukaan. Tämä ilmiö näkyy perusopetuksessa, mutta erityisen huomattavaa se on Suomen yläkouluja ja lukiota vastaavissa toisen asteen oppilaitoksissa. Maahanmuuttotausta ja koulutustaso ovat kuitenkin yhteydessä toisiinsa siten, että maahanmuuttotaustaisten lasten vanhemmat ja erityisesti ne vanhemmat, joiden tausta on ei-länsimainen, ovat hollantilaistaustaisia harvemmin korkeakoulutettuja (van der Oord ym., 2021). Esimerkiksi 1960-luvulla niin sanottuina vierastyöläisinä Alankomaihin tulleista ryhmistä marokkolais- ja turkkilaistaustaiset lapset ja nuoret ovat vasta viimeisten kahden vuosikymmenen aikana alkaneet kiertää valtaväestöä kiinni koulutustasossa. Heidän osuutensa yliopisto-opiskelijoista oli vuosituhannen alussa vain 5 prosenttia, kun se vuosina 2019–2020 oli jo 10 prosenttia. Alankomaalaistaustaisten opiskelijoiden osuus oli tuolloin 14 prosenttia. (Nicolaas & Sprangers, 2007; NJI, 2021.)

Amsterdamin kaltaiset suuret kaupungit ovat perinteisesti houkutteleet korkeakoulutettua väestöä, mutta ainakin hetkelisesti Amsterdamissakin on nähty myös korkeakoulutettujen, pienten lasten vanhempien muuttoliike pois päin (van Spijker ym., 2020). Zeelandin väestön väheneminen taas kääntyi lieväksi kasvuksi vuosina 2015–2017. Kasvua selittää ainakin osin maahanmuutto Zeelandiin ulkomailta, mutta myös sisäinen muuttoliike on tuolloin ollut Zeelandille suotuisaa. Randstadin (johon myös Amsterdam kuuluu) asuntomarkkinoiden

ylikuumentumista on tarjottu yhdeksi selitykseksi sille, että myös lapsiperheitä on muuttanut asumaan Zeelandin kaltaisille reunajueille. (PBL, 2017.) Molemmilla esimerkeillä odotetaan kuitenkin muutosta toiseen suuntaan lähivuosien aikana. Nämä kaksi esimerkkiä kuvastavat hyvin väestömuutoksen vaikutuksen ja haasteiden alueellisia eroja, mutta myös itse väestörakenteen suhdannevaihtelua.

5.1.4 Espanja

Espanjassa koettiin Suomen tavoin 1960-luvulla suuri rakennemuutos, kun ennen maatalousvaltaisessa yhteiskunnassa teollisuus alkoi kehittyä nopeasti ja kasvu keskittyi kaupunkeihin. Kun syntyvyys on vähentynyt ja muuttoliike keskittynyt maaseutukunnista suuriin kaupunkeihin, Espanjan maaseutualueiden väestörakenne on vanhentunut merkittävästi 1960-luvulla alkaneesta rakennemuutoksesta lähtien. Muuttoliikkeen voittajakaupunkeja ovat olleet erityisesti Madrid, Barcelona ja Bilbao. Muuttoliike kaupunkeihin on koskenut varsinkin nuorempaa väestöä. Espanja on eurooppalaisessakin mittakaavassa maa, jossa ikääntynyt väestö asuu nuoria huomattavasti useammin maaseudulla. Eurostatin tuoreen arvon mukaan jopa neljä nopeimmin ikääntyvistä alueista EU:ssa tulee olemaan jokin Espanjan provinssista, joita yhteensä on 50. Esimerkiksi Zamoran provinssissa väestön keski-ikä arvioidaan vuonna 2050 olevan 62,7 vuotta, kun se vuonna 2019 oli 52,4 vuotta. (Eurostat, 2019; Sosa Troya, 2021; Vidal & Renaco, 1986.)

Espanjassa koulutusjärjestelmän hallinnointi ja toimivalta on hajautettu valtion ja 17 itsehallintoalueen (*comunidades autónomas*) kesken. Lisäksi paikallisilla viranomaisilla on joitakin koulutuksen järjestämiseen liittyviä velvollisuuksia. Espanjan opetusministeriön (*Ministerio de Educación y Formación Profesional*) vastuulla on hallituksen koulutuspolitiikan toimeenpaneminen ja Espanjan koulutusjärjestelmän yleisestä suunnittelusta ja organisoinnista vastaaminen. Opetusministeriö asettaa myös raamit opetussuunnitelmille (Eurydice, 2022c). Jokaisella itsehallintoalueella on kuitenkin laajat toimivaltuudet koulutusjärjestelmän alueellisessa hallinnoinnissa, ja niiden välillä on isojakin eroja koulutuspolitiikassa. Itsehallintoalueet tekevät suurimman osan koulutusta koskevista päätöksistä ja hallinnoivat valtaosaa koulutuksen rahoituksesta. (OECD, 2018a.)

Koulutuksen julkinen rahoitus tulee pääasiassa valtiolta sekä itsehallintoalueilta. Itsehallintoalueet rahoittavat noin 80 prosenttia julkisen koulutuksen menoista. Itsehallintoalueet vahvistavat omat vuosibudjettinsa ja päättävät itsenäisesti koulutukselle osoitettavasta rahoituksesta sekä resurssien jakamisesta eri koulutuspalveluiden kesken, minkä vuoksi oppilaskohtaisen rahoituksen suuruus ja rahoituksen painotukset vaihtelevat alueiden välillä (Eurydice, 2022c; OECD, 2018a). Espanjassa on kolmenlaisia kouluja: julkisia, julkisin varoin tuettuja yksityiskouluja sekä ei-tuettuja yksityiskouluja. Vuosina 2015–2016 74,3 prosenttia oppilaitoksista varhaiskasvatuksesta toisen asteen koulutukseen oli julkisia, 21,8 prosenttia yksityisrahoitteisia ja vain 3,8 prosenttia yksityisen tuen piirissä (OECD, 2018a).

Itsehallintoalueet voivat sopia tiettyjen valtuuksien delegoimisesta kunnille tai kuntaryhmittymille. Yleisesti kunnilla ei kuitenkaan ole merkittävää hallinnollista asemaa Espanjan

koulutusjärjestelmässä. Paikalliset viranomaiset vastaavat muun muassa varhaiskasvatyksiköiden ja oppilaitosten kiinteistöjen ylläpidosta sekä oppivelvollisuuden valvonnasta (Eurydice, 2022c). Espanjassa myös oppilaitoksilla on suhteellisen heikko autonomia muihin OECD-maihin verrattuna (OECD, 2018a).

Varhaiskasvatukseen osallistuminen on Espanjassa OECD-maiden kärkitasoa. Esimerkiksi vuonna 2015 97 prosenttia 4-vuotiaista lapsista osallistui esiopetukseen, joka Espanjassa alkaa 3 vuoden iässä ja kestää kolme vuotta. Varsinainen oppivelvollisuus alkaa 6 vuoden iässä ja loppuu 16-vuotiaana. (Eurydice, 2022c; OECD, 2018a.) Varhaisessa vaiheessa koulun keskeyttäneiden osuus on Espanjassa edelleen yksi EU:n ja OECD-maiden suurimpia, ja heidän osuutensa vaihtelee suuresti alueittain. Myös oppimistulosten alueelliset erot ovat Espanjassa varsin suuria. Esimerkiksi vuoden 2015 PISA-tulokset osoittavat, että parhaiten ja huonoiten menestyneen itsehallintoalueen ero luonnontieteissä, matematiikassa ja lukemisessa oli yli 40 pistettä. Tämä vastaa yhden luokkaa-asteen eroa, ja sitä on osittain selitetty itsehallintoalueiden välisellä sosioekonomisella eriytymisellä. (OECD, 2018a.) Oppimistuloserot maahanmuuttotasaisten ja espanjalaistaustaisten välillä ovat Espanjassa OECD:n keskiarvoa pienemmät. Maahanmuuttotasaisten oppilaat saivat PISA 2015 -tutkimuksessa luonnontieteissä keskimäärin 28 pistettä vähemmän kuin ei-maahanmuuttotasaisten oppilaat, kun OECD:n keskiarvo oli 31 pistettä (OECD, 2018b).

Espanjan hallituksen tulevaisuusraportissa *Espana 2050 – Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo* asetetaan tavoitteeksi Espanjan kehittyminen samalle tasolle kuin EU-maat, jotka otetaan raportissa esille hyvinvointivaltion mallina. Suomi on yksi näistä kahdeksasta maasta. Espanjan haasteiksi listataan niin sanottuina vanhoina ongelmina puutteet koulutusjärjestelmässä, kaupunkien ja maaseutualueiden haasteet sekä epätasa-arvo ja köyhyys. Uusiksi tulevaisuuden haasteiksi listataan esimerkiksi väestön vanheneminen sekä isot globaalit haasteet, kuten ympäristökatastrofi. (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021.)

Väestön vanhenemiseen ja varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen tulevaisuuteen liittyvät kysymykset ovat osa raporttia. Erityisinä huolina raportissa otetaan esille suuri koulun keskeyttäneiden määrä ja vuosiluokan kertaavien oppilaiden määrä, koulutuksen eriarvoistuminen, koulujen segregatio ja kansainvälisesti vertailtuna heikot oppimistulokset. Jotta tilanne ei huonontuisi tulevaisuudessa, raportissa painotetaan, että koulutusjärjestelmässä tulee tehdä perusteellisia uudistuksia. Tarvittaviksi uudistuksiksi listataan raportissa opettajanuran muutokset, opetussuunnitelman nykyaikaistaminen, koulujen autonomian laajentaminen, tehokkaan arviointijärjestelmän luominen, kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tukimekanismien vahvistaminen ja 0–3-vuotiaiden varhaiskasvatukseen edistäminen. (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021.)

Raportissa demografinen muutos yhdessä digitalisaation kanssa nähdään uudistumahdollisuuksia edistävänä tekijänä. Raportissa todetaan esimerkiksi, että vuonna 2050 Espanjassa on 800 000 3–15-vuotiaasta oppilasta vähemmän kuin nyt. Tämä nähdään mahdollisuutena kaksinkertaistaa oppilas-

kohtainen budjetti aina Tanskan kanssa samalle tasolle ilman, että se tarkoittaisi merkittäviä lisäyksiä julkisiin menoihin. Raportissa esitetään myös, että kun budjetti oppilasta kohden kasvaa ja lisäksi digitaalinen teknologia yleistyy espanjalaisissa kodeissa ja kouluissa, on opetusta mahdollista mukauttaa henkilökohtaisten tarpeiden mukaan ja siten torjua koulu-keskeyttämistä ja segregatiota. Samalla voidaan myös kattaa koulutustarpeet koko maassa paremmin ja saavuttaa parempi hyöty opetuksesta. (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021.)

Espanjan maaseutukoulujen muutosta tutkinut Morales Romo (2017) painottaa, että vanhoista stereotyyppioista maaseutu- ja kaupunkikoulujen välillä olisi syytä luopua. Kehitys Espanjan maaseuduilla ei ole ollut homogeenista vaan kontekstisidonnaista. Vaikka osa maaseutukouluista sijaitsee pienissä, eristyksissä olevissa kylissä, toiset koulut taas ovat kylissä, jotka sijaitsevat lähellä kaupunkia. Suurin osa taas on sijoittunut näiden kahden ääripään välimaastoon. Aiempaa tutkimusta lainaten Morales Romo (2017) toteaa, että desentralisoitunut koulujärjestelmä on mahdollistanut sen, että aluehallinnot huomioivat paikalliset tarpeet ja toimintaympäristön. Lisäksi Morales Romon (2017) mukaan maaseutukoulujen rajoitteet on mahdollista nähdä voimavaroina. Esimerkiksi pieni oppilasmäärä mahdollistaa yksilöllisemmän huomioinnin opetuksessa ja joustavasti yhdessä toimivat eri-ikäisten lasten opetusryhmät voivat olla vahvuus. Toisaalta opetushenkilökunnan vaihtuvuus on maaseutukouluissa suurempaa, ja lisäksi koulutusta tarvittaisiin heille didaktiikassa, ICT-taidoissa sekä moninaisuuden huomioinnissa.

Vaikka Espanjan pinta-alasta yli 90 prosenttia voidaan katsoa olevan maaseutua ja maaseutujen autoituminen on todellinen ongelma maalle (Morales Romo, 2013), Del Barrio Aliste (2013) esittää, ettei pitäisi keskittyä puhumaan kategorisesti vain maaseudusta ja kaupunkialueista. Kaikkien alueiden elinvoimaisuus riippuu hänen mukaansa ennen kaikkea eri toimielinten ja laitosten yhteistyöstä, sosiaalisten ja taloudellisten ryhmittymien yhteisvaikutuksesta, ei niinkään maantieteellisestä sijainnista.

5.1.5 Ontario, Kanada

Väestönkehitys Ontariossa on viime vuosikymmeninä kääntynyt laskuun muun muassa syntyvyyden vähenemisen ja työperäisen kaupunkieihin muuton vuoksi, mikä on näkynyt oppilasmäärien vähentymisenä koko provinssissa (Ferency, 2021). Erityisen vahvasti tämä kehitys näkyy suurten kaupunkien ulkopuolella ja Ontarion pohjoisosissa. Vuosina 2016–2017 oppilasmäärät vähenivät vain yhden prosentin Suur-Torontossa, Hamiltonissa, Ottawassa ja Niagarassa. Muilla kuin näiden suurimpien kaupunkien alueella väheneminen oli kolme prosenttia. (Ministry of Education Ontario, 2017a.) Ontariossa noin 19 prosenttia lapsista ja nuorista opiskelee maaseudun kunnallisissa kouluissa. Monissa näistä kunnista kouluikäisten lasten määrä on jo pitkään ollut vähenemässä. (Ontario, 2021.)

Ontariossa oppivelvollisuus koskee 6–18-vuotiaita, ja oikeus varhaiskasvatukseen alkaa 4 vuoden iässä. Varhaiskasvatus ja perusopetus on järjestetty Ontariossa kolmiportaaisesti siten, että varhaiskasvatus on suunnattu alle 6-vuotiaille, alakoulu sisältää esiopetuksen (*kindergarten*), alkuopetuksen luokilla

1–3, junioriluokat 4–6 ja senioriluokat 7–8 ja yläkoulu luokat 9–12. (People for Education, 2022a.) Oppilaan tulee lähtökohteisesti ilmoittautua oman koulupiiriinsä kouluun, mutta vanhempien on mahdollista anoa koululautakunnalta mahdollisuutta saada lapsensa oman koulupiiriin ulkopuolella olevaan kouluun. Ontarion opetusministeriö vastaa opetusta ja opetuksen järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä ja rahoituksesta (Education Act, R.S.O. 1990). Opetuksen rahoituksesta päätetään vuosittain provinssitasolla pitkälti oppilasmääriin sidotun laskentakaaavan mukaan. Rahoitukseen vaikuttavat muun muassa koulupiiriin oppilasmäärät ja koulujen määrä, niiden oppilaiden määrä, joilla ranska tai englanti on toisena kielenä, erityisoppilaiden määrä ja koululautakunnan alueen erityiset tarpeen maantieteellisen sijainnin johdosta. Myös laskennalliset neliömäärät oppilasta kohti vaikuttavat rahoitukseen. Käytännössä oppilasmäärät vaikuttavat muun muassa siihen, kuinka paljon jokaista koulua kohti on käytettävä rahaa lämmitykseen, koulurakennusten korjaamiseen ja ylläpitoon ja valaistukseen. (Ontario, 2022; People for Education, 2022b.)

Ontariossa on 72 koululautakuntaa, joiden tehtävänä on huolehtia opetusjärjestelyjen toteutumisesta kouluja ja opetusta koskevan lainsäädännön mukaisesti Ontarion julkisella rahoituksella toimivissa kouluissa sekä hallinnoida provinssilta saatua rahoitusta koulupiirissään. Niiden tehtäviin kuuluu muun muassa koulujen määrästä, oppilasmäärästä ja sijainnista päättäminen, koulurakennuksista, koulutarvikkeista ja kalustehankinnoista huolehtiminen, vuosibudjetointi, opettajien ja muun henkilökunnan palkkaaminen ja arviointi, oppimateriaalien hyväksyminen opetusministeriön listan perusteella sekä koulujen toiminnan ja opetusohjelmien valvominen. Suurin osa Ontarion julkisella rahoituksella toimivista kouluista toimii koululautakuntien alaisena. (Ontario, 2022.)

Vuonna 2016 People for Education -järjestö julkaisi vuosittaisen raporttinsa julkisella rahoituksella toimiville kouluille suunnatun kyselyn pohjalta otsikolla *The Geography of Opportunity: What Is Needed for Broader Student Success*. Raportti toi vahvasti esille epätasa-arvon koulutuksen ja sitä tukevien palveluiden saatavuudessa eri alueiden välillä. Oppilaan asuinpaikalla oli kyselyn mukaan vaikutusta esimerkiksi liikunnan ja taideaineiden opetukseen, oppilashuollon resursseihin ja erityisopetuksen toteutumiseen. Pienissä kaupungeissa, pohjoisilla alueilla ja maaseutukunnissa oppilailla oli huonommat mahdollisuudet oppilashuoltoon ja erityisopetukseen sekä harvemmin ainekohtaisesti erikoistunut opettaja musiikissa sekä liikunnassa ja terveystiedossa. Raportin keskeisin suositus oli koko peruskoulutuksen rahoituksen uudelleenarviointi sekä vuonna 2014 tehdyn erityisopetuksen rahoitusuudistuksen vaikutusten arviointi. (People for Education, 2016.)

Alkuvuodesta 2017 Ontarion opetusministeriö käynnisti Ontarion maaseudun koulutuksen strategiatyön järjestämällä koko provinssin laajuisesti sidosryhmien, kuntapäätäjien ja koulujen kanssa tilaisuuksia, joissa keskusteltiin tavoista vahvistaa koulutusta ja kouluja Ontarion maaseudulla ja pienissä kunnissa. Keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa tuotiin esille useita huolenaiheita ja kehittämiskohteita, jotka koskivat erityisesti koulujen sulkemiseen liittyvää päätöksentekoa, koulutuksen laadun tukemista maaseutukunnissa ja koulutilojen jakamiseen liittyviä käytäntöjä. Koulujen sulkemiseen liittyvästä päätöksenteosta tuotiin esille, että oppilaaksioton ja kou-

lupaikan osoittamiseen liittyviin prosesseihin toivottiin parannusta ja joustoa kunnille. Näiden prosessien toivottiin ottavan paremmin huomioon yhteisön ja oppilaan näkökulman ja koulujen sulkemisen vaikutuksen sitä ympäröivälle yhteisölle sen sijaan, että ne perustuvat vain koulujen laskemiselle. Oppilaiden suoriutumisen arviointiin toivottiin myös hyvinvoinnin näkökulmaa. Provinssilta toivottiin vahvempaa johtajuutta ja eri osapuolten välistä keskustelua ja koululautakunnilta selkeämpää kommunikointia ympäröivän yhteisön kanssa. Ylipäätään koulupaikan osoittamisen suhteen koettiin, ettei yhteisöä ja vanhempia kuultu ja osallistettu riittävästi ja kommunikointi oli huonoa. (Ministry of Education Ontario, 2017a.)

Opetuksen laadusta keskusteluissa painotettiin sitä, että opiskelu pienissä maaseutukouluissa toimii monin paikoin hyvin ja voi edistää oppilaiden oppimista. Osaksi laatupyrkimyksiä nähtiin ympäröivän yhteisön kulttuurin ja kielen vaaliminen ja arvostaminen sekä koulun ja vanhempien tai yhteisön yhteistyön parantaminen. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo nousivat esiin, samoin kuin koulukyytien, erilaisten opetusohjelmien tai ainevalintamahdollisuuksien ja mielenterveyspalveluiden ja muiden tukipalveluiden tarjonta. Näissä koettiin vielä asuinpaikan vaikuttavan epätasa-arvoisesti. Koulujen rahoitusperiaatteiden ja rahoituksen laskentakaavan koettiin saattavan maaseutukoulu epädulliseen asemaan. Maaseutukouluille vaadittiin omaa, erillistä rahoitusmallia. Koulutilojen käyttöasteen ja jakamisen suhteen koettiin tarvetta keskusjohtoisuudelle. Toiveena oli, että opetusministeriön tulisi ohjata tilojen jakamista esimerkiksi erilaisin kannustimin, ja useat osallistujat olivat ehdottaneet koululautakuntien rahoituksen osittain riippuvan siitä, kuinka tehokkaasti ne olisivat jakaneet koulutiloja yhteisön kanssa. Nykytilanteessa koettiin, että maksut koulutilojen käytöstä saattoivat olla kohtuuttomia ja että ylipäätään koululautakunnilla oli vähän kannustimia jakaa koulujen tiloja yhteisön organisaatioiden kanssa. (Ministry of Education Ontario, 2017a; Ontario, 2021.)

Keskustelua syrjäseutujen koulujen kohtalosta ja perheiden oikeudesta laadukkaisiin koulupalveluihin on käyty Ontariossa vilkkaasti mediassa. Otsikoissa on ollut muun muassa vanhempien ja koululautakuntien tyytymättömyys ministeriön järjestämiin kuulemistilaisuuksiin ja kokemus siitä, että eri toimijat eivät koe tulleen riittävästi kuulluiksi prosessissa. Myös esimerkiksi maanviljelijöiden asioita ajava järjestö Ontario Federation of Agriculture (OFA) julkaisi lausunnon maaseutujen koulujen säilyttämisen puolesta kesällä 2017. Lausunnossaan se totesi koulujen sulkemisen määrän olevan Ontariossa hälyttävällä tasolla ja painotti koulun sulkemisen vaikuttavan laaja-alaisesti koko yhteisöön, ei vain lapsiin ja heidän perheisiinsä. OFA totesi koulujen olevan välttämätön osa maaseutujen infrastruktuuria ja niiden olevan paljon enemmän kuin vain paikkoja oppimiselle. Koulut toimivat tiloina myös erilaisille harrastuksille, kokoontumisille ja tapahtumille niitä ympäröivässä yhteisössä. OFA nosti myös lausunnossaan esille muun muassa kysymykset perheiden ja lasten hyvinvoinnista koulumatkojen pidentyessä, harrastusmahdollisuuksien vähenemisen, kun vapaa-aika kuluu koulumatkojen taittamiseen, ja koulujen sulkemisen vaikutuksen paikalliseen liiketoimintaan, kun koululaiset eivät esimerkiksi ole saatavilla osallistamiseen koulun jälkeen tai kuluta rahaa paikallispalveluissa ja liikkeissä. (OFA, 2017.)

Vuonna 2015 Ontarion opetusministeriö julkaisi uudistetut Community Planning and Partnership Guideline -suositukset (Ministry of Education Ontario, 2015). Näissä suosituksissa opetusministeriö kannustaa koululautakuntia järjestämään ainakin yhden vuotuisen tapaamisen, jossa se keskustelee suunnitelmistaan ja erilaisista osallistumismahdollisuuksista laajemman yleisön ja yhteisön järjestöjen kanssa. Kuntajohtoon ja yhteisöä edustavien partnereiden odotetaan osallistuvan näihin kokouksiin. Näin pyrittäisiin luomaan ja vaalimaan yhteistyötä ja yhteisymmärrystä eri toimijoiden välillä. Koululautakunnan tulisi jakaa oppilasmäärään liittyvät tiedot, pääomasuunnitelmansa sekä mahdollisuudet yhteistyöhön koulutilojen käytössä. Kunnan odotetaan kertovan omalta osaltaan muun muassa väestönkehitysohjelmissa, kasvusuunnitelmista, yhteisöjen tarpeista, maankäytöstä ja viheralueiden kehittämisestä. (Ministry of Education Ontario, 2015; Ministry of Education Ontario, 2017b.)

Kuten edellä todettiin, vuoden 2017 strategiatyön ja yhteisön kanssa järjestettyjen tapaamisten aikana yhteistyössä tuli esiin useita haasteita myös tiedotuksessa ja kommunikoinnissa. Ontarion opetusministeriö julkaisi huhtikuussa 2017 maaseudun ja pohjoisten alueiden opetukselle ja kouluille suunnatun *Plan to Strengthen Rural and Northern Education* -suunnitelman, jossa todettiin, että mahdollisuudet erinomaiseen opetukseen ja oppimiseen ovat maaseutuyhteisöjen hyvinvoinnin kannalta erittäin tärkeitä. Paikallisen tason viesti ministeriölle onkin, että Ontarion pohjoiset yhteisöt ja maaseutu hyötyisivät kohdennetusta lisäetusta, jota ne voisivat joustavasti hyödyntää oman yhteisönsä tarpeisiin räätälöiden. (Ministry of Education Ontario, 2017a.) Suunnitelmassa keskityttiin toimenpiteisiin kolmella osa-alueella: oppilaaksiotto ja koulupaikan osoittaminen tai oppilaiden sijoittaminen eri kouluihin, laadun tukeminen pohjoisissa ja maaseudun yhteisöissä sekä koulutilojen kestävä käyttö maaseutuyhteisöissä. Toimenpiteenä ministeriö päätyi uudistamaan oppilaiden kouluihin sijoittamiseen kohdistuvia linjauksia koululautakunnille, lisäämään väliaikaisesti rahoitusta kouluille erityisen rahaston (*Rural Education Fund*) kautta sekä luomaan kannustimia koulutilojen jakamiseen ja laajempaan käyttöön tarjoamalla harkinnanvaraista rahoitusta, jolla on tarkoitus kartoittaa tilojen tehokkaampia yhteiskäyttömahdollisuuksia ja tämän jälkeen palkata hankepäällikkö, jonka tehtävänä on koordinoita ja kehittää yhteiskäyttöä. (Ministry of Education Ontario, 2017a.)

5.2 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaikissa vertailukehittämisaineistoon valituissa maissa ollaan samankaltaisten haasteiden edessä kuin Suomessakin. Väestö vanhenee, syntyvyys vähenee ja asutus keskittyy kaupunkien tuntumaan. Erityisen huomattavaa väestön vanheneminen on maaseuduilla ja haja-asutusalueilla, joissa lapsiperheiden määrä jatkuvasti vähenee. Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen ja esi- sekä perusopetuksen järjestämiseen ovat siis tunnistettuja ja tunnustettuja kaikissa vertailukohteissa. Tosin suomalaisen järjestelmän mukainen varhaiskasvatusta on tyypillisesti käsitelty osana esi- ja perusopetuksen järjestämistä, mikä johtuu erilaisista oppivelvollisuuden alkamisesta liittyvistä normeista.

Ruotsissa väestönmuutos kytkeytyy maahanmuuttoon, op-

pimistulosten eriytymiseen ja suurten kaupunkien segregoitumiseen. Segregoituminen kaupunkien sisällä on ollut jo pitkään aikaa haasteena myös Alankomaissa, erityisesti sen isoissa kaupungeissa. Molemmissa maissa koulumarkkinat perustuvat vapaille koulumarkkinoille ja vanhempien vapaalle kouluvallinnalle. Alankomaissa kouluvallinta ei ole vain vanhempien oikeus, vaan myös lain määräämä velvollisuus. Koulutuksen järjestäminen on myös perustuslaillinen oikeus: kuka tahansa voi Alankomaissa niin halutessaan perustaa koulun. Alankomaissa onkin huomattavan paljon yksityisiä kouluja ja esimerkiksi toiminnassaan eri uskontokuntien elämäntapaomukseen nojaavia kouluja. Erityisesti kaupungeissa sekä asuntomarkkinat että koulut ovat jyrkästi sosioekonomisesti eriytyneitä.

Ontariossa pohjoisten alueiden positiivinen erityiskohtelu on noussut poliittiselle agendalle. Lisäresurssit ja aikaisempaa suuremmat vapaudet esimerkiksi perusopetuksen järjestämisessä ovat nousseet mahdollisiksi toimintakeinoiksi. Ontariossa on myös ehdotettu alueellista lisärahoitusta näille alueille ja erillisen alueellisen toimielimen perustamista tukemaan koulupiirejä budjetoinnissa, koulutilojen avaamisessa yhteiseen käyttöön sekä koulujen oppilaskierron hallinnoinnissa. Myös Ruotsissa on viime aikoina kysytty, tukeeko nykyisellään erittäin desentralisoitunut järjestelmä riittävästi koulutuksellista tasa-arvoa, joka perinteisesti on ollut ruotsalaisen koulujärjestelmän kantava periaate ja pyrkimys. Yhtenä ehdotuksena on hieman Ontarion tapaan ollut Skolverketin alaisen alueellisen viranomaisen perustaminen. Lisäksi sekä Ontariossa että Ruotsissa on pohdittu uusia rahoitusratkaisuja, jotka kompensoisivat maaseutujen ja haja-asutusalueiden suuremmat oppilaskohtaiset kustannukset.

Sekä Ontariossa että Norjassa on nostettu esille pitkien koulumatkojen vaikutukset. Ontariossa asiaa on pohdittu erityisesti maaseutukuntien elinkeinoelämän kannalta. Lapset ja nuoret, jotka joutuvat matkustamaan pitkiä koulumatkoja, eivät vietä vapaa-aikaansa omassa yhteisössään ja eivät toimi siellä kuluttajina tai työvoimana. Heillä on myös vähemmän aikaa harrastuksille. Norjassa taas on nostettu esille kansanterveydellinen näkökulma. Pitkien koulumatkojen myötä lasten hyötyliikunta vähenee, ja pitkiä aikoja matkustavilla lapsilla on todettu olevan myös enemmän esimerkiksi selkävaivoja.

Vertailussa mukana olleet valtiot ja aluehallinnon osat ovat vastanneet väestönmuutoksen peruskoulutukselle ja varhaiskasvatukselle aiheuttamiin haasteisiin kansallisten kontekstiensä, lainsäädäntönsä, rahoitusmalliensä ja koulutusjärjestelmiensä puitteissa. Suoria toimenpiteitä ei muiden maiden vertailun perusteella voi siten Suomen kontekstiin soveltaa. Maiesimerkkien pohjalta on kuitenkin mahdollista tunnistaa yhteneväisiä teemoja, joita Suomen kontekstiin sovellettuina olisi syytä pohtia tarkemmin myös meillä. Esiin nousevat maavertailuaineiston välitulosten pohjalta seuraavat teemat: valtion ja paikallishallinnon välinen vastuunjakko sekä ohjaussuhteen uudelleentarkastelu, harvaan asuttujen ja syrjäisten alueiden positiivinen erityiskohtelu, paikallisten kuulemismenettelyjen kehittäminen sekä maahanmuuton vaikutukset väestönmuutokseen ja sitä kautta varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämiseen.

Vertailumaiden esimerkkien avulla Suomessa voisi pohtia esimerkiksi sitä, painotetaanko varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestäjien toimintavaltaa ja -mahdollisuuksia vai tiukennetaanko mahdollisesti valtion sääntelyä yhdenvertaisuuden ja lasten sivistyksellisten oikeuksien takaamiseksi koko maassa myös väestönmuutoksen määrittämissä olosuhteissa. Useissa maissa ratkaisua on haettu keskusjohtoisuuden ja hajautetun hallinnon välimaastosta ja päätösvaltaa on ehdotettu lisääväksi alueelliselle tasolle.

Positiiviseen erityiskohteluun perustuva rahoitusmalli on myös kansainvälisten esimerkkien valossa yksi vaihtoehto koulutuksellisen tasa-arvon ja lasten sivistyksellisten oikeuksien takaamiseksi myös syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla maassamme. Kuten OECD:n (OECD/EC-JRC, 2021) tutkimus osoittaa, peruskoulutuksen järjestäminen on huomattavasti kalliimpaa suomalaisilla haja-asutusalueilla kuin kaupungeissa. Positiivinen erityiskohtelu rahoitusmallissa voisi kansainvälisten esimerkkien valossa olla yksi tapa pyrkiä takaamaan esimerkiksi erityisopetus, oppilashuollon palvelut sekä pätevien opettajien saanti ja pitkäaikainen sitouttaminen vähävähäisillä asuinalueilla.

Positiivisen erityiskohtelun kysymykset nousevat esiin myös kansainvälisten esimerkkien valossa, erityisesti suuria kaupunkeja koskevana asuinalueiden ja koulujen segregoitumisenä. Suomessa on viime vuosina puhuttu varsin optimistisesti maahanmuutosta väestörakennetta korjaavana tekijänä. Kansainvälisistä esimerkeistä erityisesti Alankomaat ja Ruotsi osoittavat kuitenkin, että maahanmuuttotasaisten lasten ja nuorten koko koulutuspolkuun ja todelliseen integroitumiseen yhteiskuntaan tarvitaan enemmän kuin toiveajattelua. Näissä maissa koulut ovat usein varsin eriytyneitä asuinalueittain vanhempien sekä maahanmuutto- että koulutustaustan perusteella. Myös oppimistuloksissa on koulu- ja väestönryhmäeroja. Tässäkin kysymyksessä valtion ja paikallishallinnon välinen vastuunjakko on ensiarvoisen tärkeä kysymys. Maahanmuuttotasaisten lasten sivistyksellisten oikeuksien ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttaminen sekä sen varmistaminen, että kaikki lapset taustastaan riippumatta kasvavat yhteiskunnan täysin yhdenvertaisiksi kansalaisiksi, on tehtävä, joka Suomella verrattuna moneen muuhun maahan on vielä edessä.

Erityisten kuulemismenettelyjen kehittäminen paikallisella tasolla nousee myös varsin keskeisesti esiin kansainvälisessä vertailuaineistossa. Näitä kuulemismenetelmiä tulisi Suomessakin kehittää siten, että paikallisesti kuultaisiin lapsia ja nuoria, ei vain aktiivisesti toimivia aikuisia. Näitä menetelmiä kehitetäänkin jo tässä tutkimushankkeessa, mutta olisi tärkeää varmistaa, että myös lapset ja nuoret mukaan ottavista kuulemismenettelmistä tulisi vakinaisen ja pitkäjänteinen osa varhaiskasvatukseen, esiopetukseen ja perusopetukseen liittyvää päätöksentekoa.

Kyösti, A., Kaarakainen, S.-S. & Wallenius, T.
edit. Merikukka, M.

6 Väestönmuutos kuntatasolla

Väestönmuutoksen tilannetta kuntatasolla tarkastellaan yhdistämällä kyselyaineiston ja kuntadokumenttianalyysin tuloksia. Aineisto on laaja ja antaa kokonaiskuvan siitä, min-kälaisena väestönmuutoksen vaikutukset näyttäytyvät koko Suomen mittakaavassa. Väestönmuutosta tarkastellaan aluksi kuntastrategioiden näkökulmasta. Tämän jälkeen kuvataan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen eroja sekä palveluverk-komuuksia kunnissa.

6.1 VÄESTÖNMUUTOS KUNTASTRATEGIOISSA

Kuntastrategiat ovat keskeisiä kuntien toimintaa ohjaavia asia-kirjoja. Kuntalaissa (KL 410/2015) on määritelty, mitä asioita kuntastrategioiden tulee vähintään sisältää. Strategiaprosessin avulla kunnissa voidaan keskittyä organisaation tulevaisuu-teen ja tavoitteiden määrittelyyn (ks. esim. Harisalo 2008, s. 240–241). Strategioissa määritellään tyypillisesti organisaation visio, missio sekä arvot.

Kuntastrategioiden tarkastelu osoittaa, että kuntastrategioi-ta on toteutettu hyvin vaihtelevalla tavalla kunnissa. Tulkinnta siitä, miten tarkasti strategian lakisääteinen sisältö kuvataan, vaihtelevat. Strategioiden erilaisuutta kuvaa esimerkiksi se, että strategioiden formaatti vaihtelee yhden sivun asiakirjoista kymmenien sivujen mittaisiin asiakirjoihin.

Kuntalaki, 37 § (KL 410/2015)

Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;*
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;*
- 3) kunnan tehtäviä koskeissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;*
- 4) omistajapolitiikka;*
- 5) henkilöstöpolitiikka;*
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;*
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.*

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 110 §:ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

Kuntien lakisääteisissä strategioissa ei juurikaan tehdä väes-tönmuutoksen ennakointia, vaan se tapahtuu kunnissa strate-giadokumenttia yleisemmin talousarvioissa. Väestönmuutos mainitaan noin puolessa (53 %) kuntastrategioista. Talousarvi-oissa väestönmuutos mainitaan huomattavasti useammin (88 %). Vastaavasti palveluverkon muutostarpeeseen liittyviä mai-nintoja on kuntastrategioissa vähän (16 %), ja talousarvioissa hieman alle puolet (44 %) kunnista huomioivat asian. Kunnissa (27 kuntaa), joissa väestöennakointia tehtiin kuntastrategiassa, väestöennuste oli kirjattu Tilastokeskuksen ennusteeseen, joka perustuu strategiakaudelle tai vaihtelevasti vuosiin 2030 tai 2040 asti. Asukasmäärät toimivat silti usein erilaisten stra-tegisten tavoitteiden mittareina. Tyypillisesti kuntastrategiois-sa tavoitteina mainitaan väestönkasvu, mutta niiden perusteel-la ei voida arvioida väestönkehityksen todellista tilannetta tai tulevaa kehityssuuntaa.

Kuntastrategiat voidaan luokitella **neljään erilaiseen tyyppiin väestönkehityksen näkökulmasta:**

1. Ei väestönkehitysstrategiaa: strategiassa ei mainita väestönkehitystä.
2. Kasvutavoitestrattegiat: strategiassa mainitaan väestönkehitys kasvutavoitteena. Näkökulma voi liittyä myös esimerkiksi talouteen tai yrittäjyyteen.
3. Palvelustrategiat: väestönkehitykseen pyritään vaikuttamaan houkuttelevalla palvelutarjonnalla.
4. Lapsiperhestrategiat: lapsiperheet ja lapsiperheiden palvelut ovat strategian keskiössä.

Toiminnan reunaehdot	Paikallinen palveluverkko	Ympäröivä muutos	Toimialan erityispiirteet
• Talous • Lainsäädäntö • Päätöksenteko • Paikalliset strategiset periaatteet ja linjaukset	• Palveluverkon laajuus • Toimipaikkojen sijoittuminen • Rakennuskannan kunto • Investoinnit	• Väestönmuutos • Toimintaympäristön muutos • Muutokset elinvoimassa ja työllisyydessä • Ennakoimattomat muutokset	• OPS:n/VASU:n mukaisen pedagogiikan toteuttaminen • Toiminnan muutos ja kehittämistarpeet, esim. uudet kielet, valtionavusteiset kehittämishankkeet • Kysymys lasten edusta

KUVIO 6.1. Palveluverkkokysymysten paikalliset osatekijät.

6.2 VARHAISKASVATUKSEN JA PERUSOPETUKSEN EROT

Väestönmuutos vaikuttaa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen eri tavoin. Yleisen oppivelvollisuuden takia peruskoulutuksen tarve liittyy suoraan lasten ikäryhmien väestönkehitykseen. Syntyvyys on kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla merkittävin tekijä, joka vaikuttaa perusopetukseen osallistuvien lasten ikäluokkien kehitykseen. Esimerkiksi vuoden 2020 peruskoulun aloittaneen ikäluokan koosta 96 prosenttia perustui syntyvyyteen ja vain neljä prosenttia maahanmuuttoon (Tilastokeskus, StatFin).

Varhaiskasvatuksen osalta väestönmuutoksen vaikutus palvelun tarpeeseen ei ole yhtä suoraviivainen. Varhaiskasvatuksen asiakasmääriin vaikuttavat lainsäädännön lisäksi myös monet muut tekijät. Kuntadokumenttien (talousarviot vuodelta 2021 sekä palveluverkkoselvitykset vuosilta 2019–2021) mukaan muun muassa seuraavat tekijät vaikuttavat varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten määriin ja tuovat epävarmuutta varhaiskasvatuksen palveluverkon pitkän aikavälin suunnitteluun:

- Subjektivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen poistuminen 1.8.2020 alkaen vaikeutti palveluntarpeen ennakointia. Vaikka kansallinen varhaiskasvatuspolitiikka on kuluvalle hallituskaudella perustunut tavoitteeseen, että yhä suurempi osuus ikäluokista osallistuisi varhaiskasvatukseen, ovat rajaukset subjektiiviseen varhaiskasvatusoikeuteen mahdollisia myös tulevaisuudessa poliittisten valtasuhteiden mahdollisesti muuttuessa.
- Vuoden 2021 asiakasmaksulain uudistuksen, jossa maksuluokkien tulorajoja korotettiin, odotettiin lisäävän varhaiskasvatuksen kysyntää. Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen vuoden 2023 alusta lähtien voi lisätä kysyntää entisestään.
- Muutokset työllisyydessä voivat aiheuttaa nopeita ja ennakoimattomia muutoksia varhaiskasvatuksen ja kotihoidon suhteessa.

- Kaupungin sisäinen muuttoliike aiheuttaa muutosta alueellisissa ja paikallisissa varhaiskasvatuspalveluiden tarpeissa.
- Vuosina 2021–2024 toteutettava kaksivuotisen esiopetuksen pilotointi kasvatti osassa tutkimuksessa mukana olleista kunnista varhaiskasvatuksen kysyntää⁹. (Kokeilu edellyttää järjestävältä toimipaikalta mahdollisuutta osallistua myös täydentävään varhaiskasvatukseen.)
- Muutokset kotihoidontuessa ja muissa lapsiperhe-etuuksissa vaikuttavat myös varhaiskasvatukseen osallistumiseen.
- Suhdannevaihtelut vaikuttavat korvaavien hoitomuotojen, kuten avointen päiväkotien ja kerhotoiminnan, suosioon.

Palvelukysyntä voi siis vaihdella eri vuosina tai jopa vuoden aikana merkittävästi, vaikka ikäluokat pysyisivätkin suhteellisen tasaisina. Tämä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välinen ero on tärkeää huomioida väestönmuutoksen vaikutuksia arvioitaessa.

Varhaiskasvatuksen palvelutarjonnan kirjo on laajempi verrattuna kouluihin. Varhaiskasvatusta toteutetaan muun muassa kuntien päiväkodeissa, yksityisissä päiväkodeissa, palvelusetelimallilla, ryhmäperhepäivähoitona ja perhepäivähoitona. Monien tapojen vuoksi varhaiskasvatuksen palvelusuunnittelu ja -verkkokysymykset ovat monimutkaisia. Esiopetuksen paikka ei ole vakiintunut, vaan se sijoittuu kunnissa joko varhaiskasvatukseen tai opetustoimeen, ja muutossuuntia on tunnistettavissa dokumenteista molempiin suuntiin – varhaiskasvatuksesta opetustoimeen ja opetustoimesta varhaiskasvatukseen.

6.3 PALVELUVERKKOMUUTOKSET KUNNISSA

Aineiston perusteella kunnat varautuvat ja reagoivat väestönmuutokseen usein palveluverkkosuunnittelulla ja -muutoksilla. Tutkimusaineisto muodostaa kattavan kokonais kuvan palveluverkkomuutoksien erilaisista osatekijöistä, muutosten

9 Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta on meneillään seurantatutkimus. Väiliraportti julkaistaan vuoden 2023 aikana. <https://www.aalto.fi/fi/uutiset/kaksivuotisen-esiopetuksen-kokeilu-kaynnistyi>.

valmistelusta ja päätöksentekoprosessista, muutosten vaikutuksista sekä palveluverkkojen tulevaisuuden visioista.

6.3.1 Palveluverkkomuutoksen osatekijät

Palveluverkkoon liittyviä muutoksia tapahtuu monien syiden yhteisvaikutuksesta. Keskeisiä muutosajureita ovat talous, tilojen kunto ja toiminnallisuus sekä väestössä tapahtuvat muutokset. Myös toiminnan ennakointiin, palvelutarjontaan ja elinvoimaan liittyvät asiat vaikuttavat muutosten taustalla. Dokumenttiaineiston perusteella olemme muodostaneet koosteen palveluverkkoon vaikuttavista paikallisista tekijöistä (kuvio 6.1.).

Toiminnan reunaehdot määrittelevät kuntien paikallisia mahdollisuuksia, jotka liittyvät palveluverkkoon. Talouden asettamat reunaehdot kehystävät palveluverkkokeskustelua niin kasvavissa kuin väestöltään supistuvissa kunnissa, ja haasteet ovat samantyyppisiä. Kunnan taloudellisella tilanteella perustellaan tyypillisesti palveluverkon muutostarvetta, toimenpiteitä ja tehostamista. Kansallinen lainsäädäntö asettaa reunaehdot niin opetuksen kuin varhaiskasvatuksen järjestämiselle, mutta selvemmin ne näkyvät varhaiskasvatuksessa muun muassa varhaiskasvatusoikeuden määrittämisellä, asiakasmaksuja määrittävinä rajauksina, hoitoaikarajoina ja henkilöstömitoituksina sekä kelpoisuusvaatimuksina ja niiden vaikutuksina palveluverkkoon. Koulujen osalta erityisesti pitkien etäisyyksien kunnissa vaikuttaa lainsäädäntö koulumatkojen enimmäisaikaan. Kuntien päätöksenteossa ratkaistaan lopulta se, miten palvelut kansallisen lainsäädännön puitteissa järjestetään ja minkälainen on kunnan palveluverkon nykytila ja tulevaisuus. Palveluverkon muutospäätösten ohella kunnissa on tehty erilaisia palveluverkkoon liittyviä periaatteita ja strategisia linjauksia, joiden avulla toimintaa ohjataan ja kehitetään.

Kuntien kannalta on oleellista, millainen kunnan paikallinen palveluverkko on, miten se on sijoittunut sekä millainen kunnan alue on maantieteellisesti ja mihin kunnan asukkaat ovat keskittyneet. Palveluverkon laajuuden tai tiiviyn ohella tärkeä kysymys on, millaisessa kunnossa kunnan opetuksen ja varhaiskasvatuksen rakennuskanta on. Kunnalla voi olla merkittäviä investointitarpeita tilojen kunnan vuoksi, vaikka palveluverkko olisi laajuudeltaan, maantieteellisesti kattavuudeltaan ja saavutettavuudeltaan optimaalinen. Tilojen kunto vaikuttaa myös tarvittavien toimenpiteiden aikahorisonttiin. Esimerkiksi sisäilmaongelmat vaativat nopeita väliaikaisratkaisuja sekä pidemmän aikavälin investointeja joko korjaus- tai uudisrakentamisena. Tilojen ylläpitokustannukset ovat talouden seurannan kannalta oleellisia, ja rakennusten kulujen ennakoitavuus on tärkeää koko palveluverkon toiminnan seurannassa ja kehittämisessä.

Ympäröivä muutos vaikuttaa palveluverkkoon monissa kunnissa. Väestönmuutos voi tarkoittaa väestömäärän kasvua tai supistumista tai väestön heterogeenisuuden lisääntymistä. Elinvoimassa ja työllisyydessä tapahtuvat merkittävät muutokset vaikuttavat sekä palveluverkkoon että palvelutarpeen muodostumiseen. Lisäksi kunnissa tapahtuu ennakoinnattomia muutoksia, joista viimeaikaisina esimerkkeinä koronaviruksen ja Ukrainan sodan aiheuttamat vaikutukset opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

Toimialan erityispiirteet näkyvät palveluverkkokysymyksis-

sä. Koulujen ja varhaiskasvatuksen toimialalla palveluverkon toimivuuteen vaikuttavat Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (OPS) sekä Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (VASU) pedagogiset näkökulmat, joihin liittyy myös edellytyksiä tilojen tarkoituksenmukaisuudesta. Perusopetusta koskevissa dokumenteissa mainitaan usein vuoden 2014 Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaiset vuorovaikutusta, yhteistyötä ja monipuolista työskentelyä edistävät tilat. Väestössä tapahtuvat muutokset heijastuvat myös uudenlaisiin tilantarpeisiin, esimerkiksi tarpeena jakaa opetusryhmiä pienempiin osiin tietyissä oppiaineissa. Tilojen monikäyttöisyys ja mahdollisuus hyödyntää niitä myös kunnan muissa toiminnoissa on tärkeää erityisesti uudisrakentamisessa. Toimialan erityispiirteitä ovat myös toiminnassa tapahtuvat muutokset erityisesti uusien kielten lisääntyessä ja toiminnan kehittäminen valtionavusteisilla kehittämishankkeilla. Koko toimialaa ja sen palveluverkkoja lävistävä erityispiirre on kysymys lasten edusta, jota määrittää palveluverkkokysymyksissä usein ristiriitaisinkin tavoin.

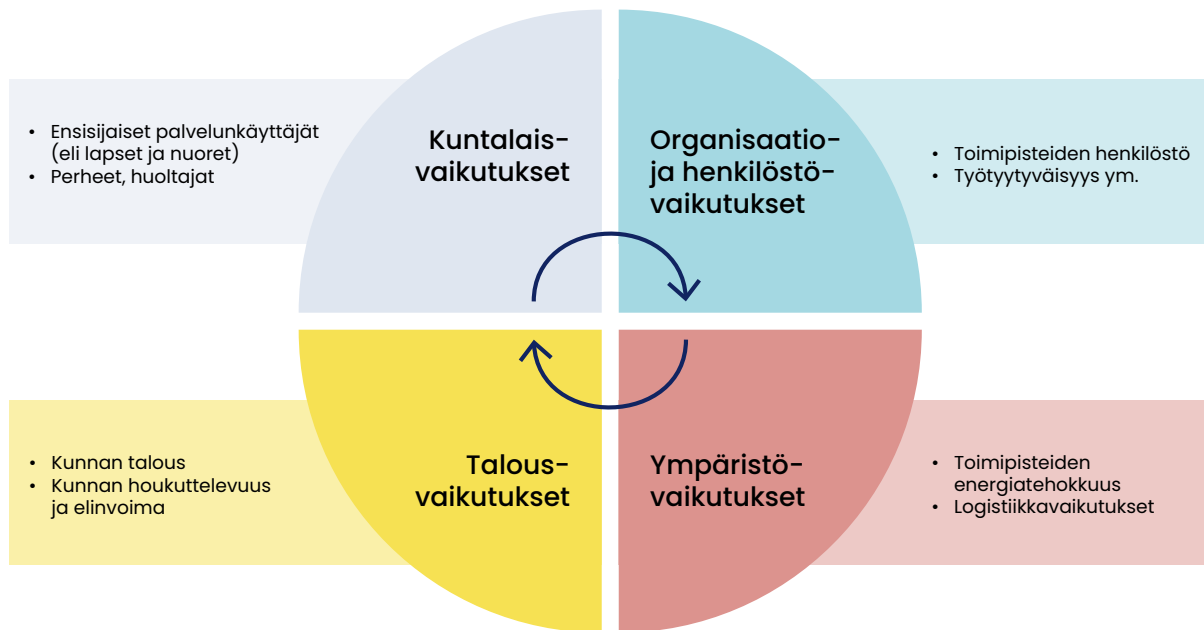
6.3.2 Palveluverkkomuutosten valmistelu ja päätöksenteko

Kunnissa tarkastellaan läpileikkaavasti palveluverkkokysymysten eri tasoja strategisesta tasosta käytännön toteutussuunnitelmiin ja aikatauluihin. Palveluverkon muutos vaatii paljon valmistelemaa työtä. Palveluverkon muutosten yhteydessä kunnissa tehdään muun muassa strategioita, suunnitelmia, selvityksiä, periaatepäätöksiä sekä yksikkökohtaisia päätöksiä. Päätösten taustat ovat dokumenttien perusteella laajasti tarkasteltuja. Kunnat tekevät lisäksi ennakointia, jotta päätökset vastaisivat tulevaa tarvetta mahdollisimman hyvin. Ennakointiin liittyy epävarmuuksia siitä, osataanko siitä huolimatta ajoittaa ja mitoittaa muutokset oikein ja vastaako muutos tulevaa tarvetta sekä toimintaympäristössä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia. Palveluverkkoselvityksiin ja -päätöksiin liittyy myös muita oheisaineistoja, kuten lapsivaikutusten arviointia, elinkeinoelämäarviointia, laskelmia (esim. koulukyydit), kannanottoja ja adresseja, joissa on lisätietoja aiheesta. Näitä aineistoja ei kuitenkaan ole tarkasteltu tämän tutkimuksen yhteydessä, mutta niiden sisällöt vaikuttavat päätöspöytäkirjojen mukaan tehtyihin päätöksiin.

Palveluverkkomuutosten suunnittelussa ja päätöksenteossa taloudelliset perusteet ovat yleisin motiivi. Jossain määrin myös palvelutarjontaan liittyvät laadulliset ominaisuudet (esim. monipuolisuus, tasalaatuisuus) toimivat perusteluina muutostarpeelle. Palveluverkko nähdään lisäksi elinvoimaan liittyvänä kysymyksenä erityisesti kylissä, joissa toimivat varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut nähdään tärkeänä lapsiperheiden houkuttelemisen ja alueella pysymisen kannalta.

6.4.3 Tehtyjen palveluverkkomuutosten vaikutukset kunnissa

Keväällä 2022 kuntien varhaiskasvatuksesta sekä esi- ja perusopetuksesta vastaaville viranhaltijoille lähetetyllä kyselylomakkeella vastaajia pyydettiin arvioimaan, minkälaisia vaikutuksia viimeisin palveluverkkouudistus tuotti kunnassa vastaajan omalla toimialalla. Kysymyspatteristo (liite 1: kysymykset 17 a–d) rakennettiin Kuntaliiton vaikutusten ennakkoarvointi -mallin (Sundqvist & Oulasvirta, 2011) pohjalta



KUVIO 6.2. Palveluverkkouudistuksen vaikutusten arviointimalli (ks. Sundqvist & Oulasvirta, 2011).

kattamaan neljä keskeistä vaikutusarvioinnin osa-aluetta: 1) kuntalaisvaikutukset (tässä lapset ja nuoret, perheet), 2) organisaatio- ja henkilöstövaikutukset, 3) talousvaikutukset ja 4) ympäristövaikutukset (kuvi 6.2). Vastausjakaumat on koottu toimialoitain taulukkoon 6.1.

Kuntalaisvaikutukset. Sekä varhaiskasvatuksen että esi- ja perusopetuksen viranhaltijoiden näkemyksiä viimeisimmän palveluverkkomuutoksen suorista kuntalaisvaikutuksista voi luonnehtia kahtiajakoisina. Kaikkein selkein huoli kohdistui lasten ja nuorten koulumatkaan sekä ryhmäkokoisiin. Vain 16 prosenttia varhaiskasvatuksen viranhaltijoista koki, että viimeisin uudistus olisi vaikuttanut lasten varhaiskasvatusmatkaan myönteisesti. Perusopetuksessa myönteisten vastausten osuus oli ainoastaan 6 prosenttia. Puolet vastaajista koki uudistuksen koulumatkavaikutukset neutraaleiksi (PO: 51 %), mutta lähes yhtä moni suorastaan kielteiseksi (PO: 43 %). Myös ryhmäkokojen osalta myönteisten vastausten osuudet jäivät varsin pieniksi (VAKA: 15 %; PO 22 %).

Toisaalta muita kuntalaisvaikutusten väittämiä arvioitiin myönteisemmin. Yli puolet perusopetuksen viranhaltijoista koki, että viimeisin palveluverkkouudistus oli vaikuttanut myönteisesti oppiaineiden valinnaisuuteen (PO: 54 %), oppimisen tuen saatavuuteen (PO: 61 %), oppilashuoltoon (PO: 54 %) sekä aamu- ja iltapäiväkerhojen järjestämiseen (PO: 51 %). Vastausjakaumat kuvastavat tulkintamme mukaan monissa kunnissa käynnissä ollutta koulutuspalvelujen keskittämisen prosessia, joka yhtäältä voi lisätä opetuspalvelujen saatavuutta ja valinnaisuutta, mutta toisaalta kasvattaa monien lasten ja nuorten koulumatkoja.

Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset. Myös uudistusten organisaatio- ja henkilöstövaikutukset koettiin kahtalaisina. Myönteisimmät arviot koskivat henkilöstön joustavaa

käyttöä eri toimipisteissä tai opetusryhmissä (PO: 58 %; VAKA 55 %), toimitiloja ja piha-alueita (PO: 58 %; VAKA 52 %) sekä toimipisteiden teknisiä valmiuksia, kuten digiopetuslaitteistoa (PO: 65 %; VAKA 51 %). Sen sijaan vain alle kolmannes vastaajista koki, että viimeisin uudistus olisi vaikuttanut myönteisesti kelpoisen henkilöstön saatavuuteen (PO: 32 %; VAKA 26 %). Etenkin henkilöstön työtyytyväisyydessä myönteisten vastausten vähäinen osuus perusopetuksessa oli huolestuttava (PO: 27 %; VAKA 43 %).

Talousvaikutukset. Myönteisimmät näkemykset talousvaikutusväittämistä kohdistuivat toimipisteiden kuntoon ja elinkaareen (PO: 73 %; VAKA 60 %), mikä selittynee vanhojen toimipisteiden keskittämällä tai korvaamisella uudisrakennuksilla. Myös yleiset arviot kunnan opetuspalvelujen laadusta ja saatavuudesta olivat varsin myönteisiä (PO: 64 %; VAKA 53 %), samoin kuin näkemykset kunnan houkuttelevuudesta ja elinvoimasta (PO: 57 %; VAKA 56 %). Sen sijaan suora kysymys uudistusten vaikutuksesta kunnan taloustilanteeseen jakoi vastaajia enemmän. Vaikka tähänkin väittämään noin puolet vastaajista valitsi myönteisen vastausvaihtoehdon (PO: 51 %; VAKA 39 %), oli kielteisten vastaajien osuus tyypillistä suurempi (PO: 16 %; VAKA 21 %).

Ympäristövaikutukset. Vastaajien mukaan viimeisin palveluverkon uudistus vaikutti myönteisesti toimipisteiden ympäristövaikutuksiin etenkin perusopetuksen toimialalla (PO: 59 %; VAKA 47 %). Huomionarvoista kuitenkin on, että näkemykset liikenteen ympäristövaikutuksista eivät olleet läheskään yhtä myönteisiä (PO: 22 %; VAKA 28 %). Esimerkiksi perusopetuksen vastaajista 26 prosenttia koki liikenteen ympäristövaikutukset kielteisinä, 52 prosenttia neutraaleina. Oletettavaa on, että kielteisten vastausten suuri osuus on yhteydessä kielteisiin näkemyksiin oppilaiden koulukuljetuksista.

Kysymys 17. Mieti viimeisintä palveluverkon uudistusta omalla toimialallasi. Arvioi millä tavoin uudistus on vaikuttanut seuraaviin asioihin?	Varhaiskasvatus						Perusopetus					
	Myönteinen vaikutus		Neutraali vaikutus		Kielteinen vaikutus		Myönteinen vaikutus		Neutraali vaikutus		Kielteinen vaikutus	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kuntalaisvaikutukset												
1. Varhaiskasvatus- / koulumatka (pituus, kesto, turvallisuus)	13	16	58	71	11	13	6	6	50	51	42	43
2. Lapsiryhmän / opetusryhmien koko	12	15	66	81	4	5	22	22	65	66	12	12
3. Oppiaineiden valinnaisuus (vain PO)	-	-	-	-	-	-	53	54	42	43	3	3
4. Tuen saatavuus (kolmiportainen tms.)	24	30	57	70	0	0	60	61	36	36	3	3
5. Oppilashuolto (vain PO)	-	-	-	-	-	-	53	54	43	44	2	2
6. Aamu- ja iltapäiväkerhot (vain PO)	-	-	-	-	-	-	50	51	46	47	2	2
7. Vanhempien vuorotyön huomioiminen (vain VAKA)	25	31	49	60	8	10	-	-	-	-	-	-
Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset												
1. Kelpoisen henkilöstön saatavuus	21	26	56	68	5	6	31	32	64	66	2	2
2. Henkilöstön joustava käyttö eri toimipisteissä	45	55	35	43	2	2	56	58	36	37	5	5
3. Henkilöstön työtyytyväisyys, työhyvinvointi	35	43	41	51	5	6	26	27	61	63	10	10
4. Tilat, piha-alueet	43	52	37	45	2	2	56	58	39	40	2	2
5. Tekniset laitteet (digiteknikka, etäopetus ym.)	42	51	39	48	1	1	63	65	33	34	1	1
Talousvaikutukset												
1. Kunnan taloudellinen tilanne	31	39	32	40	17	21	49	51	32	33	15	16
2. Toimipisteiden kunto / elinkaari	48	60	25	31	7	9	70	73	24	25	2	2
3. Varhaiskasvatuksen / Perusopetuksen laatu ja saatavuus	42	53	32	40	6	8	61	64	32	33	3	3
4. Kunnan houkuttelevuus / elinvoimaisuus	45	56	29	36	6	8	55	57	38	40	3	3
Ympäristövaikutukset												
1. Toimipisteiden ympäristövaikutukset (energiatohokkuus ym.)	36	47	39	51	1	1	57	59	37	39	2	2
2. Liikenteen ympäristövaikutukset (kuljetukset, siirtymät ym.)	21	28	50	66	5	7	21	22	50	52	25	26

Vastausjakaumat, joissa myönteisiä arvioita oli ≤ 40 prosenttia, on merkitty taulukkoon punaisella huomiovärillä. Alkuperäiset vastausvaihtoehdot (merkittävä myönteinen vaikutus, myönteinen vaikutus, neutraali vaikutus, kielteinen vaikutus, merkittävä kielteinen vaikutus) yhdistettiin kolmeen kategoriaan: myönteinen, neutraali tai kielteinen vaikutus. Osa väittämistä esitettiin ainoastaan joko varhaiskasvatuksen tai perusopetuksen viranhaltijoille.

TAULUKKO 6.1. Viimeisimmän palveluverkkouudistuksen vaikutukset vastaajan omalla toimialalla.

6.4.4 Viimeisimmän palveluverkkouudistuksen vaikutukset alueellisesti ja kuntaprofiileittain tarkasteltuna

Koska kyselyn vastausmäärä ei riittänyt maakuntakohtaiseen tilastointianalyysiin, tarkasteltiin vastausjakaumia alueellisesti neljän suuralueen mukaan¹⁰. Alueellisesti tarkasteltuna vastausjakaumat eivät eronneet toisistaan mittavassa määrin (liite 2, taulukko 3)¹¹. Helsingin–Uudenmaan alueen vastaajien näkemykset palveluverkon uudistamisen vaikutuksista oppimisen tuen saatavuuteen olivat selvästi muiden alueiden vastaajiin verrattuna kriittisempiä. Kun koko maassa noin 47 prosenttia

vastaajista arvioi uudistuksen vaikutukset tuen saatavuuteen myönteisiksi, oli vastaava lukema Helsingin–Uudenmaan alueella 20 prosenttia.

Alueellisen vertailun lisäksi haluttiin vastausjakaumia tarkastella myös kuntaprofiileittain. Tässä hyödynnettiin MDI:n tekemää väestönkehitysluokitusta, joka jaottelee kunnat viiteen eri luokkaan viimeisen 10 vuoden väestönkehityksen mukaisesti (ks. liite 2, taulukko 4). Väittämät, jotka kuntaprofiileittain tarkasteltuna osoittautuivat ristiintaulukoinnissa tilastollisesti merkitseviksi, on koottu taulukkoon 6.3 (liite 2).

¹⁰ Helsinki–Uusimaa, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi sekä Pohjois- ja Itä-Suomi. Euroopan unionin NUTS-alueuokitusjärjestelmä (NUTS 2 aluejako) otettiin käyttöön vuonna 2012. Siinä Manner-Suomi jaetaan neljään suuralueeseen.

¹¹ Ristiintaulukoinnin yhteydessä tehty Pearsonin χ^2 -testi oli tilastollisesti merkitsevä ainoastaan yhden väittämän osalta: oppimisen tuen saatavuus, $p = 0,02$.

Väestö-luokitus 5 lk. (MDI)		Jatkuvan kasvun kunta		Pääsääntöisesti kasvava kunta		Vaihteleva väestö-kehitys		Pääsääntöisesti supistuva kunta		Kroonisesti supistuva kunta		Yhteensä		Tilastollinen merkitsevyys p-arvo
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Kuntatalous	Myönteinen	12	42,9	7	41,2	7	26,9	5	31,3	49	55,1	80	45,5	0,08
	Neutraali tai kielteinen	16	57,1	10	58,8	19	73,1	11	68,8	40	44,9	96	54,5	
Toimipisteiden kunto	Myönteinen	22	78,6	12	70,6	14	53,8	6	37,5	64	71,9	118	67,0	0,02
	Neutraali tai kielteinen	6	21,4	5	29,4	12	46,2	10	62,5	25	28,1	58	33,0	
Palvelun laatu ja saatavuus	Myönteinen	19	67,9	9	52,9	16	61,5	5	31,3	54	60,7	103	58,5	0,17
	Neutraali tai kielteinen	9	32,1	8	47,1	10	38,5	11	68,8	35	39,3	73	41,5	
Kunnan houkuttelevuus / elinvoima	Myönteinen	18	64,3	11	64,7	14	53,8	6	37,5	51	57,3	100	56,8	0,47
	Neutraali tai kielteinen	10	35,7	6	35,3	12	46,2	10	62,5	38	42,7	76	43,2	

Vastausjakaumat, joissa myönteisiä arvioita oli ≤ 40 prosenttia, on merkitty taulukkoon punaisella huomiovärillä. Neutraalit ja kielteiset vastausluokat on yhdistetty.

TAULUKKO 6.2. Arviot viimeisimmän palveluverkkouudistuksen vaikutuksista kuntatalouteen kuntaprofiileittain tarkasteluna (väestökehitysluokitus, 5 lk., MDI).

Kuntaprofiileittain tehty tarkastelu vahvisti alueellisen tarkastelun havaintoa siitä, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämiseen kohdistuvat huolet painottuivat nimenomaan vahvan väestökasvun kuntiin. Kuten jo ennestään tiedetään, on koulunkäynnin tuen järjestelyissä huomattavia eroja eri kuntien ja alueiden välillä (mm. Lintuvuori, 2019) ja erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä ja tukipalvelujen kysyntä on ollut isoissa kaupungeissa tyypillisesti pieniä ja maaseutu-maisia kuntia suurempi (Kirjavainen ym., 2014). Aineistomme perusteella näyttäisi siltä, että nimenomaan kasvavien kaupunkien ja kuntien varhaiskasvatuksen viranhaltijat olivat kaikkein kriittisimpiä arvioissaan siitä, että viimeisin uudistus olisi auttanut tuen saatavuuden ongelmiin. Vastaushajontaa voi tulkinta niin, että pienissä kunnissa palveluverkkouudistuksilla on kyetty paikoin parantamaan tukitoimien saatavuutta, mutta isoissa kasvukeskuksissa tuen saatavuuden haasteet koetaan niin laajoiksi, ettei niiden ratkaisu löydy yksinään palveluverkkouudistuksesta.

Kuntaprofilianalyysi osoitti myös, että lasten ja nuorten varhaiskasvatus- ja koulumatkaan kohdistuneet arviot olivat kaikkein kriittisimpiä supistuvissa kunnissa (liite 2, taulukko 2). Havainto on varsin ymmärrettävä, sillä palveluverkko-muutokset vaikuttavat harvaan asutuilla alueilla usein konkreettisemmin lasten koulumatkoihin kuin tiiviisti asutuissa väestökeskittymissä. Muut kuntaprofililarkastelussa havaitut tilastollisesti merkitsevät erot koskivat toimipisteiden kuntoa sekä ympäristövaikutuksia. Näiden väittämien vastauksissa pääsääntöisesti supistuvien kuntien viranhaltijat olivat arviois-saan muita kriittisempiä.

Koska kunnan taloudellinen tilanne määrittää käytännössä usein paikallisen päätöksenteon ja siten myös palvelujen järjestämisen reunaehdot, haluttiin lopuksi tarkastella erikseen kuntataloutta koskevia väittämiä kuntaprofililuokituksen suhteen (taulukko 6.2). Vaikka yhtä muuttujaa lukuun otta-

matta (toimipisteiden kunto, $p = 0,02$) ristiintaulukointi ei ollut tilastollisesti merkitsevä, voidaan vastausjakaumista johtaa mielenkiintoinen havainto.

Aineiston perusteella näyttäisi siltä, että kaikkein kielteisim-mät arviot palveluverkon uudistamisen vaikutuksista kuntata-louteen kohdistuivat nimenomaan pääsääntöisesti supistuviin kuntiin (kunnat, joissa väestö kasvoi 2–3 vuotena 10 vuodesta). Esimerkiksi kroonisesti supistuvissa kunnissa (kunnat, joissa väestö kasvoi 0–1 vuotena 10 vuodesta) arvioitiin viimeisen palveluverkkouudistuksen vaikutukset kuntatalouteen selväs-ti myönteisemmiksi kuin pääsääntöisesti supistuvissa kun-nissa. On toki huomioitava, että vastausmäärät olivat melko pieniä tällä viisiportaisella luokittelulla (esim. pääsääntöisesti supistuvat kunnat: $n = 16$), minkä vuoksi tulkintoja on syytä tehdä varauksin. Silti havainto johtaa kysymään, onko kroo-nisesti supistuvissa kunnissa tehty ikään kuin pakon edessä ”radikaalimpia” palveluverkkouudistuksia, joiden vaikutukset näkyvät myönteisinä arvioina juuri kuntataloutta ajatellen, ja onko taas pääsääntöisesti supistuvien kuntien tekemät uudis-tukset olleet luonteeltaan ”varovaisempia”, koska väestökato ei ole vielä näyttäytynyt aivan yhtä johdonmukaisena kuin kroo-nisesti supistuvissa kunnissa.

6.4.5 Nykyiset palveluverkkoselvitykset ja kuntien tulevaisuusvisiot

Tutkimushankkeen toinen tutkimuskysymys koskee kuntien strategioita ja suunnitelmia väestömuutokseen vastaamises-sa. Kuntakyselyn vastausten perusteella useissa kunnissa on paraikaa vireillä palveluverkkoselvityksiä niin varhaiskasva-tuksen kuin perusopetuksen toimialoilla (liite 2, taulukko 5). Selvä enemmistö vastaajista piti hyvin tai melko todennäköi-senä sitä, että kunnassa tehdään kuluvalle valtuustokaudella omaa toimialaa koskeva palveluverkkoselvitys (koko maa: VAKA: 68,6 %; PO: 59,0 %). Kuntaprofiileittain tarkasteltuna

Varhaiskasvatus	Hyvin tai melko todennäköistä		Hyvin tai melko epätodennäköistä	
	n	%	n	%
1. Kunnan varhaiskasvatuspalvelujen järjestämistä suunnitellaan jatkossa aiempaa enemmän yhteistyössä naapurikuntien kanssa (n = 94)	28	29,8	66	70,2
2. Henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi räätälöidään varhaiskasvatukseen yhteisiä virkoja eri kuntien kesken (n = 94)	21	22,3	73	77,7
3. Kunnassamme tullaan kokeilemaan vastuukuntamallia varhaiskasvatuksen järjestämisessä (n = 92)	4	4,3	88	95,7
Perusopetus	n	%	n	%
1. Kunnan perusopetuspalvelujen järjestämistä suunnitellaan jatkossa aiempaa enemmän yhteistyössä naapurikuntien kanssa (n = 96)	55	57,3	41	42,7
2. Henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi räätälöidään perusopetukseen yhteisiä virkoja eri kuntien kesken (n = 96)	46	47,9	50	52,1
3. Kunnassamme tullaan kokeilemaan vastuukuntamallia perusopetuksen järjestämisessä (n = 94)	18	19,1	76	80,9
4. Kunnan oppilailla on jatkossa laajemmat mahdollisuudet valita etäopetusta lähiopetuksen vaihtoehtona (n = 95)	34	35,8	61	64,2
5. Haja-asutusalueiden oppilaille tullaan järjestämään etäpienryhmäopetusta pitkien koulukuljetusten sijaan (n = 96)	15	15,6	81	84,4
6. Kunnan oppilaiden oikeus laadukkaaseen ja yhteisölliseen lähiopetukseen tullaan turvaamaan myös jatkossa (n = 96)	96	100,0	0	0,0

TAULUKKO 6.3. Kuntavisiot: Arvioi seuraavia väittämiä. Kuinka todennäköisenä pidät seuraavien kehityskulkujen toteutumista?

vain pääsääntöisesti supistuvien kuntien perusopetuksen vastausjakauma poikkesi muista (vain 28,6 % hyvin tai melko todennäköistä), joskin havaintoon tulee suhtautua varauksin pienen vastaajamäärän vuoksi.

Nykyisten selvitysten lisäksi vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa erinäisiin tulevaisuusvisioita koskeviin väittämiin. Väittämien tavoitteena oli kartoittaa myös sellaisten toimintastrategioiden todennäköisyyttä tai houkuttelevuutta, joista on toistaiseksi varsin rajallisesti kokemusta kasvatuksen ja koulutuksen kentällä tai jotka ovat enemmän tai vähemmän hypoteettisen keskustelun tasolla. Väittämien vastausjakaumat on koottu toimialoittain taulukkoon 6.3.

Taulukon kolme ensimmäistä väittämää esitettiin sekä varhaiskasvatuksen että esi- ja perusopetuksen viranhaltijoille. Perusopetuksen viranhaltijoiden näkemykset olivat kaikkiin kolmeen väittämään varhaiskasvatuksen viranhaltijoita myönteisempiä: yhteistyön tiivistäminen naapurikuntien kanssa (PO: 57,3 %; VAKA: 29,8 %), yhteisten opetusvirkojen räätälöinti (PO: 47,9 %; VAKA: 22,3 %) ja vastuukuntamallin kokeileminen (PO: 19,1 %; VAKA: 4,3 %). Vastausjakauksen erot voivat osittain johtua siitä, että esitetyt väittämät ylipäänsä soveltuvat paremmin perusopetuksen kuin varhaiskasvatuksen toimialan luonteeseen. Siitä huolimatta mielenkiintoinen havainto on, että yli puolet perusopetuksen vastaajista näkee aiempaa tiiviimmän kuntarajat ylittävän yhteistyön todennäköisenä tulevaisuuden kehityskulkuna.

Perusopetuksen viranhaltijoille esitettiin lisäksi muutama väittämä etäopetuksen mahdollisuuksista. Kolmasosa vastaajista (35,8 %) piti todennäköisenä, että kunnan oppilailla on tulevaisuudessa laajemmat mahdollisuudet valita etäopetusta lähiopetuksen vaihtoehtona. Ajatus siitä, että haja-asutusalueiden oppilaille tarjottaisiin etäopetusta pienryhmissä, ei kuitenkaan näyttänyt yhtä vahvana kehityskulkuna (15,6 %). Sen sijaan usko laadukkaaseen ja yhteisölliseen lähiopetuksen turvaamiseen oli kiistaton – täydet 100 prosenttia perusopetuksen vastaajista piti tämän periaatteen toteutumista jatkossakin todennäköisenä.

6.4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntien väestönmuutokseen varautumisessa on tyypillisesti kyse kompleksisesta ilmiöstä. Väestönmuutoksella on erilaisia vaikutuksia sen mukaan, mistä tai kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Palveluverkonäkökulma on vahvasti esillä kuntien väestönmuutokseen varautumisessa. Kyselyaineiston perusteella valtaosassa kunnista on joko käynnissä tai suunnitteilla varhaiskasvatuksen tai perusopetuksen toimialaa koskevia palveluverkkouudistuksia. Palveluverkkoihin liittyvät päätökset ovat tämän perusteella keskeisessä roolissa sivistyskunnissa, kun sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Toisena kehityssuuntana näyttää olevan yhteistyön lisääntyminen kuntien kesken. Noin puolet perusopetuksen vastaajista arvioi kuntien välisen yhteistyön

tiivistyvän tulevaisuudessa. Toistaiseksi näyttää siltä, että kunnat hakevat vielä ensisijaisesti ratkaisuja väestömuutoksen paineisiin perinteisemmin kuntarajojen sisältä eli kuntakoh- taisten palveluverkkosuunnitelmien avulla.

Väestömuutos haastaa kuntia

Väestömuutos ja kuntien palveluverkkoon liittyvät kysymykset koskettavat kuntia eri tavoin. Erilaisista kehityssuunnista, väestön kasvusta, vähenemisestä tai ikärakenteen muutoksesta on tunnistettavissa samankaltaisia haasteita kuntien toiminnassa. Taloudelliset paineet ja muutosten läpi vieminen kuormittavat kuntia. Kasvavissa kunnissa taloudellinen paine liittyy investointitarpeisiin, kun taas lasten määrän väheneminen johtaa usein palveluverkon karsinnan tarpeeseen kustannusten hillitsemiseksi.

Palveluverkkokeskustelu tarvitsee aineiston perusteella ymmärryksen laajentamista supistamis- ja laajentamispuheesta erilaisten tarpeiden ja tilanteiden parempaan ymmärtämiseen. Kunnissa on usein käynnissä monia päällekkäisiä palveluverkkoon liittyviä muutoksia. Palveluverkon muutoksissa voidaan

- kasvattaa, laajentaa ja uudistaa palveluverkkoa (esim. lisärakennus olemassa olevaan yksikköön, uusi yksikkö)
- korjata tai muokata olemassa olevaa palveluverkkoa (esim. peruskorjaus, tilojen nykyaikaistaminen)
- supistaa tai keskittää palveluverkkoa (esim. koota eri yksiköitä yhteen päiväkotiiin tai kouluun, lakkauttaa yksiköitä tai siirtää tiettyjä luokka-asteita eri yksikköön).

Väestömuutokseen varautuminen ja ennakointi

Kunnat varautuvat kouluissa ja varhaiskasvatuksessa väestömuutokseen kiinteistölähtöisesti. Sekä uudisrakentamisessa että korjausrakentamisessa huomioidaan usein tilojen monikäyttöisyys ja muunneltavuus. Joidenkin kuntien osalta väestömuutokseen varaudutaan myös sisällöllisillä muutoksilla, kuten esimerkiksi lisäämällä englanninkielisiä kouluja ja varhaiskasvatusta.

Kuntien ennakoitua ja muutosvalmiutta vaikeuttavat enustamattomat muutokset sekä epävarmuus tulevista uudistuksista (muun muassa suhdannevaihtelu ja lainsäädännön muutokset). Viime vuosina erityisesti varhaiskasvatuksen lapsimäärien arvioiminen on ollut vaikeaa niin pandemian, työllisyystilanteen vaihtelun kuin mitoitusmuutosten vuoksi. Kunnat pyrkivät tekemään pitkäaikaisia ratkaisuja palveluverkoissa oikea-aikaisesti. Äkilliset muutokset palvelutarpeessa ovat erityisen hankalia, koska palveluverkon muutosprosessit ovat hitaita.

Tarkastelu osoittaa myös sen, millä tavalla kunnissa reagoidaan väestöennusteisiin. Osa kunnista uskoo siihen, että negatiivinen väestökehitys voi taittua vetovoimatekijöitä kehittämällä, ja palveluverkkoa ylläpidetään tästä näkökulmasta. Toiset kunnat taas sopeutuvat väestön vähenemiseen ja mitoittavat toimet palveluverkossa sen mukaan.

Palveluverkkojen erilaistuminen

Kuntien palveluverkot erilaistuvat. Kasvavilla seuduilla on tarvetta palveluverkon laajentamiseen, kun taas lapsimäärän pienentyessä on tarpeen supistaa palveluverkkoa. Investointi- ja korjaustarpeet vaikuttavat palveluverkon tarpeisiin kaikissa kunnissa. Niiden kuntien palveluverkossa, joissa on vain yksi koulu tai varhaiskasvatusyksikkö, ei yleensä ole muutostarpeita

(pl. korjaustarpeet). Palveluverkon tiivistämisessä ja suunnittelussa on aina otettava huomioon paikalliset olosuhteet (esim. välimatkat, väestörakenne ja kieli- ja kulttuurikysymykset). Paikalliset olosuhteet ja tarpeet vaikuttavat merkittävästi siihen, millä tavalla palveluverkkoa voidaan kehittää ja muokata.

Kasvavissa kunnissa yleisenä kehityssuuntana varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiden osalta näytävät olevan suuremmat yksiköt. Niiden avulla pystytään paremmin vastaamaan henkilöstötarpeeseen ja ehkäisemään haavoittuvien yksiköiden syntymistä. Kunnissa, joissa väestö vähenee, näkyy osittain samansuuntainen kehitys: palveluverkkomuutoksissa päädytään yhtenäiskouluihin, mutta niiden rinnalla halutaan säilyttää pienempiä toimipaikkoja alakouluikäisille etenkin pitkien välimatkojen kunnissa. Pienten yksiköiden ja etenkin kyläkoulujen säilyttämistä lapsimäärän vähenemisestä huolimatta perustellaan tyypillisimmin lapsen edulla (kodinomaisen koulu), koulumatkojen pituudella sekä kylän elinvoimaisuuden säilyttämisellä.

Vaikutusten kokonaistarkastelu

Muutosten vaikutukset konkretisoituvat harvoin, jos koskaan, kaikkien eri osa-alueiden myönteisenä kehityksenä. Sen sijaan palveluverkkoa koskevat uudistukset tulee hahmottaa päätöksenteon kokonaisuutena, jossa usein tiettyjä ratkaisuja joudutaan priorisoimaan toisten osa-alueiden kustannuksella. Myös päätösten aikajänne on olennainen ristiriitoja aiheuttava tekijä. Esimerkiksi palvelujen keskittäminen isompiin kokonaisuuksiin saattaa monesti olla pitkällä aikavälillä perusteltua kunnan toimitilojen kuntoarvioinnin tai energiatehokkuuden näkökulmasta, mutta ratkaisut eivät välttämättä saa uudistuksen kohteena olevien syrjäseutujen perheiden arjessa myönteistä vastaanottoa. Kuntapäätäjien rooliksi jää tasapainoilla eri kriteerien välillä ja toimia päätösten lopullisina ratkaisijoina. Tulokset saavat kuitenkin pohtimaan, millä tavoin lapset ja nuoret sekä kasvatuksen ja koulutuksen henkilöstö otetaan huomioon uudistamispäätöksissä. Toistaiseksi kunnissa tehdään vain vähän systemaattista seurantaä siitä, millaisia vaikutuksia tehdyillä palveluverkkomuutoksilla on ollut. Näkemykset vaikutuksista ovat viranhaltijakohtaisia, eikä vaikutusten arviointiprosesseja ole kunnissa yleisesti käytössä.

7 Väestönmuutos tapauskunnissa

Tässä luvussa tarkastellaan syvemmin väestönmuutoksen paikallisia vaikutuksia varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen kuudessa tapauskunnassa tehtyjen haastattelujen perusteella. Aineisto antaa monipuolisen kuvan siitä, miten eri tavalla väestönmuutos vaikuttaa kuntien toimintaan eri puolilla Suomea, erilaisissa kunnissa. Analyysi yhdistää eri kunnista kerättyjä haastatteluaineistoja. Tausta-aineistona vaikuttavat myös kuntadokumenttiaineiston havainnot, jotka ovat hyvin yhtenäisiä haastatteluaineiston kanssa. Tapauskunnat on kuvattu tarkemmin luvussa 1 (taulukko 1.4).

Tapauskunta-aineiston analyysi muodostuu teemoista, joita ovat väestönmuutoksen seuranta ja ennakoointi, palveluverkon muutosprosessit, erilaiset yhteistyön muodot väestönmuutokseen vastaamisessa, kuntien ja valtion yhteiset ratkaisut ja kehittämistarpeet, henkilöstön saatavuus sekä väestönmuutoksen vaikutukset koulujen ja päiväkotien arkeen.

7.1 VÄESTÖNMUUTOKSEN SEURANTA JA ENNAKOINTI PAIKALLISESTI

Väestönmuutoksen seurannan laajuudessa ja tiheydessä on suuria kuntakohtaisia eroja. Väestömääriä seurataan ja ennakoitaan vähintään vuosittain, joissakin kunnissa useamman kerran vuodessa tilannekuvan ylläpitämiseksi. Väestömäärään liittyvän muutoksen (mm. syntyvyys, muutto kunnasta ja kuntaan) ohella tarkastellaan myös tarkentavia muuttujia, kuten ikäkausittaisia väestömääriä, vieraskielisen väestön määrää ja sijoittumista sekä sosioekonomisia muuttujia. Niin kasvavissa kuin väestöltään vähenevissä kunnissa lasten määrää seurataan sekä laajemmin koko kunnan tasolla että esimerkiksi alueellisella tasolla (koulualueet, kylät) ja pienaluekohtaisesti (kaupunginosatasolla) sekä tarvittaessa myös koulukohtaisesti.

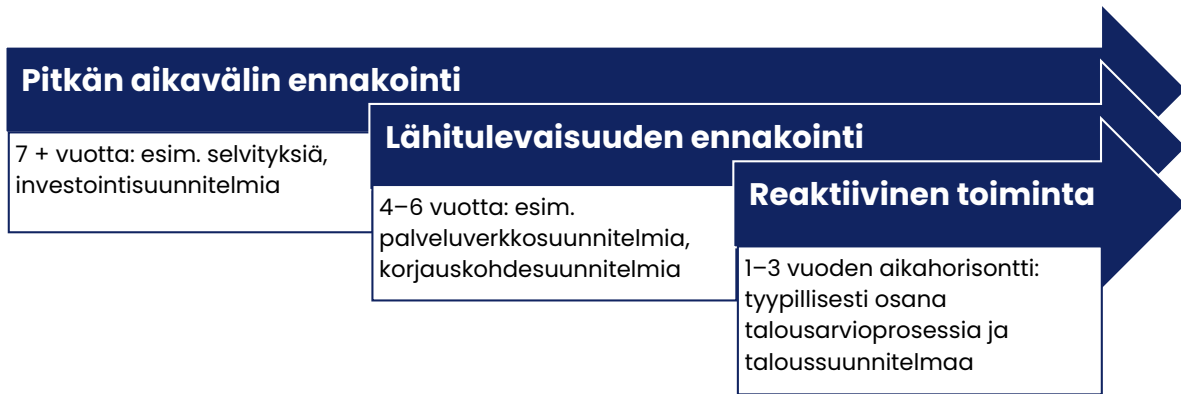
Oman kunnan lisäksi useissa kunnissa seurataan myös laajemman alueellisen tason kehitystä (seutukunta, maakunta) ja suhteutetaan omaa väestönkehitystä laajempaan ja myös kansalliseen trendiin. Kuntien omaa ja ulkopuolista tietoa hyödyntäen pyritään muodostamaan realistinen kuva kunnan väestötilanteesta ja sen tulevaisuudesta niin lähivuosina kuin pidemmällä tulevaisuudessa. Pidemmän aikavälin ennusteet

perustuvat useimmiten Tilastokeskuksen alueellisiin väestöennusteisiin. Osa kunnista tarkastelee vielä jälkikäteen aiempien ennusteiden suhdetta toteumiin ennusteiden paikkansapitävyyden arvioimiseksi.

Alueelliset vaihtelut lasten määrissä kunnan sisällä voivat olla erittäin suuria, ja jatkuva liikehdintä (esim. muuttoliike, vaihtuvat ikäluokat) vaikeuttaa palveluiden suunnittelua. Väestöltään kasvavissa kunnissa joillakin alueilla kasvu voi olla hyvin nopeaa, toisilla hidasta ja joillakin alueilla lasten määrä voi jopa vähentyä. Myös väestöltään vähenevissä kunnissa tapahtuu sisäistä liikettä alueiden välillä ja suuria ikäluokkia voi keskittyä tietyille alueille ennakoimattomastikin, samalla kun toisilla alueilla lapset vähenevät.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset siitä, onko palveluverkkosuunnittelun pohjaksi riittävästi tietoa saatavilla, vaihtelevat. Osa kokee, että tietoa on riittävästi tiedon tarpeeseen nähden, osa taas kokee, että tieto on pirstaleista ja vaikeasti koottavissa ja että tietotarpeeseen vastaaminen vaatisi uudenlaista kansallista tietotuotantoa. Eroja kuntien välillä selittävät osittain hyvin erilaiset tilanteet ja tietotarpeet väestömäärältään kasvavissa ja vähenevissä kunnissa. Etenkin muuttoliikkeeseen perustuvat väestömäärän vaihtelut koetaan vaikeasti ennakoitaviksi olemassa olevien väestötilastojen perusteella. Joissain kunnissa on lähdetty rakentamaan omia työkaluja tietotarpeeseen vastaamiseksi esimerkiksi keräämällä sekä palvelujen järjestäjiä että asiakkaita varten tietoa muun muassa varhaiskasvatuspaikkojen määristä sekä vapaista paikoista.

Ennakointitiedolle on tarvetta kuntien palveluverkon suunnittelutyössä. Kunnissa, joissa lapsiväestö vähenee, väestömäärien seurannan ja ennakkoinnin näkökulma keskittyy tyypillisesti yksiköiden toiminnan jatkuvuuden arviointiin. Kunnissa tarkastellaan, missä yksiköissä on riittävästi lapsia toiminnan jatkamiseen ja missä on tarpeen tarkastella mahdollisia lakkautuksia. Kasvavissa kunnissa tarvitaan ennakointitietoa tulevasta väestönkehityksestä palvelutarpeen arvioimiseksi sekä palveluverkon oikea-aikaiseksi laajentamiseksi. Kasvavissa kunnissa palveluverkon suunnittelua teh-



KUVIO 7.1. Kuntien aikahorisontit palveluverkkosuunnittelussa ja ennakkoinnissa.

dään strategisella tasolla ja pitkällä aikavälillä. Uusien tilojen rakentamisprosessit ovat pitkiä, mikä lisää ennakkoinnin ja oikea-aikaisuuden merkitystä prosesseissa. Laajentamispäätöksiin liittyy kuitenkin epävarmuuksia esimerkiksi investoinnin oikeasta ajoituksesta tai siitä, vastaako investointi tulevaa lapsiväestömäärää tai väestönkasvua. Kaikkiin muutoksiin ei kuitenkaan ole mahdollista varautua. Prosessit voivat viivästyä merkittävästi valituskierrosten seurauksena tai keskeytyä esimerkiksi rakennuspaikalta löytyneen harvinaisen lajin vuoksi, jolloin voi olla tarpeen etsiä kokonaan uusi rakennuspaikka. Toisinaan kunnissa joudutaan tekemään väliaikaisia ratkaisuja tilojen suhteen, mikä yleensä näkyy myös korkeina kustannuksina. Tilantarpeisiin ja investointeihin vaikuttavat lapsimäärän ohella rakennusten kunto, ja toisinaan esimerkiksi homelöydösten vuoksi investointikohteiden suunniteltua järjestystä on tarvetta muuttaa nopeasti. Uusien tilojen suunnittelussa korostuvat monikäyttöisyys ja muunneltavuus sekä toisinaan myös kunnan muidenkin palveluiden kokoaminen samoihin tiloihin.

Väestönkehityksen seurannan ohella kunnat ennakoivat palveluverkon tulevia tarpeita erilaisten suunnitelmien ja selvityksien avulla. Kunnissa on merkittävää vaihtelua siinä, miten pitkälle tulevaan palveluverkon tilannetta arvioidaan (kuviot 7.1). Osa kunnista ennakoii palveluverkkoon liittyviä muutostarpeita pitkällä aikavälillä (n. 7–10 v.), osa kunnista tekee ennakkointia lähitulevaisuuteen (n. 4–6 v.) ja osa kunnista taas toimii enemmän reaktiivisesti ja palveluverkkosuunnitelmia tehdään lyhyellä (1–3 v.) aikahorisontilla tyypillisesti talousarvioprosessin ja taloussuunnitelman yhteydessä.

7.2 PALVELUVERKON MUUTOSPROSESSIT

Sivistystoimialan viranhaltijoilla on usein realistinen kuva kunnan väestönkehityksestä ja myös tahtotila palveluverkkojen kehittämiselle niin, että varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut olisivat paitsi pedagogisesti myös kokonaistaloudellisesti kestäväällä tavalla järjestettyjä. Näkemykset siitä, minkälainen palveluverkon (koulujen sijainti, koko, lapsimäärät) tulisi olla, sen sijaan voivat vaihdella paljonkin. Lapsimääriltään vähenevissä kunnissa palveluverkon supistamistarpeesta oli havaittavissa kaksi vastakkaista näkemystä. Toisessa ääripäässä kestävä

nähdään pienten yksiköiden säilyttäminen lähikouluperiaatteen mukaisesti myös syrjäisemmillä asuinalueilla ja pienet ryhmä- tai luokkakoot lapsen edun mukaisena, mutta myös kokonaistaloudellisesti kestävämpänä. Toisessa ääripäässä koetaan parhaaksi kokonaisratkaisuksi se, että keskitetään isompiin yksiköihin, jolloin paremmat resurssit mahdollistavat laadukkaamman ja monipuolisemman varhaiskasvatuksen ja opetuksen sekä lasten mahdollisuuden sosiaalistua ikäistensä kanssa. Laajenevien palveluverkkojen kunnissa oli yhteneväisempiä näkemyksiä siitä, että perusopetuksen yhtenäiskoulut ja tulevaisuuden tarpeisiin muunnettavissa olevat tilaratkaisut vastaavat tulevaa tarvetta.

Luottamushenkilöillä on vaihtelevia näkemyksiä kunnan väestönkehityksestä ja palveluverkon tarpeista. Osa luottamushenkilöistä katsoo tilannetta hyvin realistisesti ja tilastoennusteisiin nojaten. Osa luottamushenkilöistä taas uskoo, että negatiivinen väestönkehitys voi vielä muuttua positiiviseen suuntaan, vaikka kaikki ennusteet olisivat tätä vastaan. Voimakkaasti kasvavissa kunnissa on tunnistettu tarvetta pohdita kasvutavoitteita palveluverkon kantokyvyn näkökulmasta. Liian nopea kasvu voi haastaa palveluverkon ja palveluiden järjestämisen äärimmilleen. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuorovaikutus, avoimuus ja tiedonjako nähdään tärkeäksi palveluverkkoon liittyvän päätöksenteon kannalta.

Jos olemassa oleva tilakapasiteetti ei riitä, on kunnan pakko järjestää lisää tilaa lapsimäärän tarpeen mukaan, ja taustalla vaikuttavat lainsäädännön asettamat vaatimukset erityisesti varhaiskasvatuksessa. Jos väestö vähenee, voidaan päätöksenteossa lykätä lakkauttamispäätöksiä, vaikka talouden näkökulmasta päätös lakkauttamisesta katsottaisiin tarpeelliseksi. Yksiköiden lakkautuksiin liittyvät esitykset ja päätökset perustuvat usein reaaliaikaiselle tilannekuvulle ja lapsimäärälle. Pienissä kunnissa jopa yksittäiset perheet voivat vaikuttaa lasten määrän osalta ratkaisevasti palveluverkkopäätöksissä ja suunnitelmissa ja toisaalta esimerkiksi sesonkityö tai alueen työllistävien toimialojen suhdannevaihtelut haastavat palveluiden järjestämistä kausittaisten vaihteluiden vuoksi.

Luottamushenkilöt kokevat päätökset palveluverkon resursien jakamisesta ja priorisoinneista toisinaan vaikeiksi. Palveluverkkokysymykset näyttäytyvät erilaisina päällekkäisinä



KUVIO 7.2. Palveluverkon muutosprosessin valmistelun ja päätöksenteon vaiheet.

ilmiönä ja tarpeina. Nämä tunnistetaan, mutta taloustilanteen takia priorisointia on pakko tehdä. Luottamushenkilöt käyttävät eri tavoin valtaa investointien priorisoinneissa. Viranhaltijat näkevät usein investointien priorisointikysymykset poliittisina päätöksinä, mutta toisinaan luottamushenkilöt taas toivovat viranhaltijoilta esityksiä priorisointikohteista. Päätöksenteossa yllättäviin ja akuutteihin tilanteisiin on pystytty vastaamaan esimerkiksi lisämäärärahaa.

Palveluverkon muutosprosessit ovat monivaiheisia ketjuja, joissa valmisteleva viranhaltijatyö sekä poliittinen päätöksenteko yhdistyvät toisiinsa (kuvi 7.2). Prosessien taustalla vaikuttavat usein taloudelliset paineet ja selvitystyö perustuu talouden ja ennusteiden logiikalle. Päätöksentekoon, erityisesti palveluverkon supistamisessa, vaikuttavat lisäksi paikalliset, alueelliset ja poliittiset intressit. Palveluverkon supistamispäätösten lykkäämiseen vaikuttavat myös kuntalaisten kannanotot. Etenkin kyläkoulujen lakkautusuhan edessä voi syntyä suoranaista kyläaktivismia.

Prosessi jakautuu tyypillisesti eri vaiheisiin, muutostarpeen tunnistamiseen, selvitystyöhön, valmisteluun, päätöksentekokierroksiin sekä päätökseen toimenpiteistä (ks. kuvi 7.2). Palveluverkkoselvitysten ehdotukset muuttuvat useissa tapauksissa eri käsittelyvaiheissa (lautakunnat, kunnanhallitus ja kunnanvaltuusto), tai niihin tehdään tarkennuksia tai niistä poistetaan joitakin sisältöjä. Päätöksen lopputulokseen näyttäisi vaikuttavan päätöksenteon kiireellisyys toiminnan turvaamisen näkökulmasta. Palveluverkon supistaminen koetaan usein laajentamista haastavammaksi. Lakkauttamispäätöksistä on tunnistettu useita erilaisia etenemisvaihtoehtoja ja tapoja siirtää päätöksiä eteenpäin:

1. Lakkauttamispäätökset: päätetään lakkauttaa yksi tai useampi koulu tai yksi tai useampi päiväkotiesityksen mukaisesti.

2. Muutettu lakkauttamispäätös: päätetään lakkauttaa yksi tai useampi koulu tai yksi tai useampi päiväkotietien muutoksin (esim. vain osa ehdotetuista lakkautuksista toteutetaan).

3. Ehdollinen lakkautuspäätös: päätetään, että yksi tai useampi koulu tai yksi tai useampi päiväkotilakkautetaan tietyillä ehdoilla, esimerkiksi kun määritelty oppilasmäärä alittuu.

4. Siirretty lakkautuspäätös: milloin asiaa tarkastellaan uudelleen tai päätetään jatkaa selvitys- tai valmisteluprosessia.

5. Kielteinen lakkautuspäätös: päätetään, että yhtä tai useampaa koulua tai yhtä tai useampaa päiväkotia ei lakkauteta. Joissakin tapauksissa voidaan myös päättää, että asiasta ei keskustella enää esimerkiksi kuluvalta valtuustokauden aikana.

7.2.1 Muut toimenpiteet

Kunnissa, joissa väestö vähenee, tehdään usein muita toimenpiteitä palveluverkossa ennen lakkautuspäätöksiä. Toimenpiteiden tavoitteena on kustannusten hillitseminen. Jos lapsimäärä pienenee merkittävästi, on pohdittu mahdollisuutta sijoittaa henkilöstöä toisiin tehtäviin. Tämä on kuitenkin käytännössä koettu vaikeaksi. Koulujen toimintaa saatetaan supistaa vähentämällä luokka-asteita (esim. 1.–6. lk:t → 1.–4. lk:t) siirtämällä vanhemmat oppilaat toiseen kouluun. Opetuksessa lapsimäärän väheneminen voi johtaa erilaisiin yhdy-

luokkaratkaisuihin. Usein pienemmissä kouluissa käytössä olevan kahden yhdysluokan (esim. 1.–2. lk.) sijaan voi olla tarpeen yhdistää useampia vuosiluokkia samaan yhdysluokkaan. Olosuhteissa, joissa etäisyydet ovat pitkiä, on pohdittu myös mahdollisuutta yhdistää kouluja, mutta käytännössä pitkät välimatkat johtavat tilanteeseen, jossa opetusyksiköitä on oltava tietyissä paikoissa, vaikka oppilasmäärät pienenevät, koska kuljetusmatkat ylittäisivät muussa tapauksessa laissa säädettyt matka-aikarajat. Osa kunnista on siis tilanteessa, jossa palveluverkon muuttaminen ei ole mahdollista. Kouluissa on tehty myös hallinnollisia muutoksia, kuten esimerkiksi yhdistetty rehtorien tehtäviä pienten koulujen kesken. Supistusta vaativien palveluverkkojen suunnittelu ja päätöksenteko on aika-jänteeltään suhteellisen lyhyttä.

Toisinaan kunnat joutuvat tilanteisiin, joissa tilaa on liian vähän tarpeeseen nähden. Tällaisia tilanteita tulee eteen esimerkiksi, jos kunnan työllisyystilanne muuttuu äkillisesti, tilantarpeen ennakointi on epäonnistunut, rakentamisinvestointia on lykätty heikon taloustilanteen vuoksi, uusien rakennusten valmistuminen on viivästynyt kunnasta riippumattomista syistä tai jokin yksikkö joudutaan siirtämään uusiin tiloihin (mm. sisäilmaongelmat). Kunnat ovat käyttäneet ratkaisuna tilanteisiin ryhmäkokojen kasvattamista, oppilaaksiottoalueiden muokkaamista tai kiinteiden oppilaaksiottoalueiden muuttamista tarpeen mukaan joustaviksi alueiksi (jotta oppilasmääriä voidaan tasoittaa eri koulujen välillä) sekä parakki-rakennusten tai muiden väliaikaisten tilojen käyttöä lisäkapasiteettina. Yksityinen kapasiteetti varhaiskasvatuksessa tukee kasvavissa lapsimäärissä palveluiden järjestämistä. Kunnissa painottuu kuitenkin suunnittelu ja ennakointi, joilla pyritään välttämään väliaikaisten ratkaisujen tarvetta.

7.3 YHTEISTYÖ VÄESTÖNMUUTOKSEEN LIITTYVISSÄ KYSYMYKSISSÄ

Kunnissa tehdään sisäistä ja ulkoista väestönmuutokseen liittyvää yhteistyötä. Sisäinen yhteistyö liittyy tyypillisesti toimialarajat ylittävään suunnittelutarpeeseen. Kuntien välinen yhteistyö on usein tiedon jakamista, verkostotyöskentelyä ja opetus- ja varhaiskasvatuspaikkojen käyttöön liittyvää yhteistyötä yli kuntarajojen.

7.3.1 Sisäinen yhteistyö

Väestönmuutos sekä palveluverkon suunnittelu ja kehittäminen vaativat poikkihallinnollista yhteistyötä kunnissa. Kuntien tilanteet väestönmuutoksen ja palveluverkon osalta ovat erilaisia, ja tämä vaikuttaa sisäisen yhteistyön tarpeeseen, mutta myös mahdollisuuksiin. Kunnissa, joissa väestönmuutos ja palveluverkon suunnittelu ja kehittäminen ovat ajankohtaisia, asioita pyritään ratkaisemaan sisäisen yhteistyön avulla. Tällä pyritään sujuvoittamaan suunnittelua sekä vastaamaan kunta-laisten palvelutarpeisiin.

Sivistystoimialan ja muiden toimialojen välistä yhteistyötä tehdään palveluverkkorakenteen suunnittelussa. Yhteistyön laajuuteen vaikuttaa oleellisesti kunnan koko. Pienissä kunnissa eri toimijoita on vähemmän, minkä usein koetaan helpottavan ja sujuvoittavan yhteistyötä. Suurissa kunnissa suunnitteluun liittyviä projekteja ja eri asiantuntijaryhmiä on enemmän ja toiminta vaatii laajempaa koordinoitua. Yleisintä on yhteistyö vapaa-ajan toimialan ja maankäytön ja kaavoituksen kanssa, lisäksi yhteistyötä tehdään muun muassa toimitilajohtamisen, korjausrakentamisen, taloushallinnon

ja tietohallinnon kanssa. Vapaa-ajan toimialan kanssa yhteistyö liittyy muun muassa tilojen monikäyttöisyyteen sekä opetuksen sisältöihin. Maankäytön ja kaavoituksen kanssa yhteistyö painottuu tilanteisiin, joissa kunnan alueelle ollaan suunnittelemassa esimerkiksi uutta asuinalueita. Tällöin karotetaan tyypillisesti myös sen vaikutukset sivistyspalveluiden tila- ja kapasiteettitarpeeseen. Yhteistyö painottuu aineiston perusteella viranhaltijoiden ja asiantuntijoiden tekemään yhteistyöhön. Tämän lisäksi yhteistyö ulottuu joiltain osin myös luottamushenkilötyöskentelyyn, esimerkiksi hyvinvointilautakunnan ja yhdyskuntalautakunnan väliseen yhteistyöhön. Elinkeinoelämän kanssa yhteistyötä tehdään vain vähän, ja joissakin pienissä kunnissa tähän toivotaan muutosta. Etenkin alueen työllistävien yritysten kanssa käyty dialogi uusista rekrytoinneista helpottaisi myös sivistystoimen suunnittelua ja ennakointia palveluverkon kehittämisessä.

Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sekä perusopetuksen välillä seurataan lapsimäärien ja oppilasmäärien kehitystä ja jaetaan tietoa. Toiminnallista yhteistyötä tehdään siirtymävaiheisiin liittyvissä käytännöissä ja kehittämisessä ja niiden periaatteista linjataan tyypillisesti paikallisissa varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevissa suunnitelmissa. Opetuksen, oppimisen tuen sekä oppilashuollon järjestämisen kannalta keskeinen tieto pyritään siirtämään yksiköstä toiseen tai koulutusasteelta toiselle lapsen kasvaessa. Yhteistyö koetaan pääosin hyväksi, mutta henkilöstön vaihtuvuus tuo haasteita tiedon kulkuun. Yhteistyössä pyritään monialaisuuteen myös väestönmuutokseen liittyvien erityiskysymysten hoitamisessa ja ratkaisemisessa esimerkiksi maahanmuuttajapalveluiden ja nuorisopalveluiden kanssa. Alueilla, joissa segregatio on voimistunut, on kehitetty tarvetta vastaavia yhteistyöryhmiä esimerkiksi perusopetuksen, lastensuojelun, lähipoliisin ja nuorisotyön kesken. Yhteisissä tapaamisissa käsitellään alueelta nousevia huolia ja niistä viestitään myös vanhemmille. Pienten koulujen osalta yhteistyötä tehdään myös lähellä sijaitsevien koulujen kanssa, esimerkiksi hyödyntäen isomman koulun liikuntatiloja.

7.3.2 Kuntien välinen yhteistyö

Kunnilla on monia yhteistyöverkostoja (esim. Kuntaliiton kautta, alueen kuntien kesken ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa), joilla pyritään muun muassa jakamaan tietoa ja käytäntöjä sekä luomaan samankaltaisia toimintamalleja opetuksen sisältöihin ja sivistystoimialan ja koulujen toimintakulttuureihin. Henkilöstön täydennyskoulutus järjestetään usein tämänkaltaisten yhteistyöverkostojen kanssa. Yhteistyötä tehdään erilaisina valtion erityisavustuksilla rahoitettavina projekteina. Tähän ohjaavat myös rahoitusmekanismin ehdot, jotka usein edellyttävät jonkinlaista alueellista yhteistyötä. Ruotsinkielisissä kunnissa yhteistyötä voidaan tehdä myös Ruotsin kanssa etenkin täydennyskoulutuksen osalta, sillä ruotsinkielisiä koulutuksia kuntien tarpeisiin on Suomessa vain vähän tarjolla tai keskittyy pääkaupunkiseudulle. Valtioiden rajat ylittävä kouluttautuminen näkyy myös saamelaisalu-eella. Pohjois-Norjassa koulutetaan saamen kielellä esimerkiksi opettajia. Koulutusmahdollisuuksien ohella rajakunnissa näkyy myös kilpailu koulutetusta työvoimasta.

Kunnat toimivat pääasiassa itse perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjinä, mutta joissakin kunnissa on käytössä alueellisia yhteistyösopimuksia, joiden perusteella lapset käyvät toisen kunnan alueella sijaitsevaa koulua tai päiväkotia.

Uusien yksiköiden (päiväkoti tai koulu) suunnittelu tapahtuu pääasiassa kuntien omana työnä, mutta joissakin tapauksissa on käyty keskustelua naapurikuntien kanssa kunnan rajoilla sijaitsevien kyläkoulujen yhdistämisestä. Harvoin keskustelut kuitenkaan johtavat pidemmälle vietyihin suunnitelmiin tai yhteistyön muodostumiseen.

Varhaiskasvatuksessa on tyypillisesti vain yksittäisiä lapsia, jotka käyttävät naapurikunnan tai työssäkäyntialueen palveluita. Palveluiden käyttö perustuu yleensä kuntien kahdenväliin sopimuksiin. Laajempia yhteistyömalleja asiakkuuksien koordinointiin on käytössä joissakin kaupunkiseutujen kunnissa. Syynä palvelun hankintaan naapurikunnasta voi olla perheen asuinpaikan ja kuljetusmatkan sujuvuuden lisäksi esimerkiksi kunnan vähemmistökielillä tarjottava palvelu, jota on saatavilla naapurikunnassa.

Perusopetuksen osalta oppilaat käyvät yleensä oman kunnan lähikoulua, ja aselman säilymiseen on kunnissa vahva tahtotila. Lähikouluperiaate on kirjattu myös perusopetuslakiin (21.8.1998/628). Varhaiskasvatuksen tapaan yksittäistapauksissa oppilaat voivat käydä naapurikunnan koulua, jos se on oppilaan asuinpaikan tai muun tarpeen kannalta perusteltua. Esimerkiksi pitkien etäisyyksien kunnissa naapurikunnan koulu voi sijaita merkittävästi lähempänä oman kunnan koulua. Jos oppilas valitsee toisen kunnan puolella sijaitsevan koulun, hän ei lähtökohtaisesti ole oikeutettu oman kunnan koulumatkatukeen tai kuljetukseen. Näyttäisi siltä, että hallinnolliset kysymykset ohjaavat kouluvalintoja kuntarajoilla koulun läheisyyden ja oppilaan arjen sujuvuuden sijaan.

Erityisopetuksen tarpeessa tai oppilaan kielisyydessä kunnat tekevät yhteistyötä usein niin, että isommalta ja resurssiltaan paremmalta kunnalta ostetaan esimerkiksi erityisopetusta tai toisella kielellä järjestettyä opetusta. Ruotsinkielisissä kunnissa suomenkielistä opetusta haluavat lapset voivat joutua käymään naapurikunnan koulua, ja vastaavasti suomenkielisten kuntien ruotsinkielisten oppilaiden opetus voidaan joutua järjestämään muussa kunnassa. Järjestelyjen kannalta oleellisena nähdään hyvät yhteistyösuhteet naapurikuntien viranhaltijoiden kanssa. Opetuksen monipuolisuuden takaamiseksi yhteistyötä tehdään opetuksessa naapurikuntien vapaa-ajan toimialojen kanssa, mikäli oma kunta ei pysty tarjoamaan kaikkia opetussuunnitelman mukaisia oppimissisältöjä muun muassa puutteellisten liikuntatilojen vuoksi.

7.3.3 Keinot ja tahtotila yhteistyön parantamiseksi

Tahtotila kuntien välisen yhteistyön lisäämiseksi palveluiden osalta vaihtelee. Osassa kuntia erilaisten yhteistyömallien kehittämistä pidetään lähtökohtaisesti tarpeellisenä ja tulevaisuudessa välttämättömänäkin. Kunnissa halutaan kuitenkin ensisijaisesti varmistaa oman toiminnan edellytykset ja kapasiteetin riittävyys ja toissijaisesti palvelua voidaan tarjota naapurikunnalle. Kuntien mahdollisuudet yhteistyöhön vaihtelevat merkittävästi harvaan asuttujen alueiden ja kaupunkiseutujen välillä. Pitkien etäisyyksien kunnissa yhteistyön mahdollisuudet keskittyvät digitaalisiin kanaviin, etäopetukseen ja erilaisten toiminnallisten mallien yhteisiin käyttöönottoihin, kun taas lyhyemmät välimatkat mahdollistavat myös toisenlaiset yhteistyömuodot. Osassa kuntia etenkin perusopetuspalveluissa halutaan säilyttää kunnan itsenäisyys opetuksen järjestämisessä myös hallinnon osalta. Yhteistyön lisäämisen ja syventämisen haasteita ovat erityisesti kuntien hallinnolliset ja organisaatioiden toimintaan liittyvät erot ja toimivien

yhteistyöesimerkkien puute. Yli kuntarajojen muodostuva palveluverkko vaatisi kunnilta uudenlaisten toimintatapojen omaksumista, mikä koetaan työläänä ja aikaa vievänä prosessina. Kunnissa myös koetaan, ettei tämänhetkinen valtion rahoitusjärjestelmä tue tai mahdollista palveluverkkotasolla tehtävää yhteistyötä kovin joustavasti. Sivistystoimialalla tehtävän yhteistyön hyvät kokemukset ja yhtenäisten toimintamallien syntyminen nähdään mahdollisuutena, jota voisi viedä eteenpäin myös palveluverkkojen tasolle.

7.4 Kuntien ja valtion yhteiset ratkaisut

Kunta–valtio-suhde on oleellisessa roolissa monissa kasvatukseen ja opetuksen kysymyksissä. Valtion erilaisten ohjausmekanismien ohella kunnissa toivotaan opetuksen ja kasvatuksen tilasta ja tulevaisuudesta laajaa kansallista keskustelua, joka liittyy kuntien erilaistumiseen sekä siihen, miten voidaan ratkaista kansallisella tasolla koulutuksen tasa-arvoisuus eri puolilla Suomea ja varmistaa riittävät resurssit erityistarpeisiin vastaamisessa (esim. oppimisen tuki, kielet, vammaispalvelut). Yhtenä ehdotuksena kunnista nousee ajatus kansallisen koulutusstrategian valmistelusta.

Varhaiskasvatuksen toimialalla on tapahtunut paljon lakimuutoksia viimeisten vuosien kuluessa (ks. Puroila & Kinunen, 2017; OKM, 2022). Useat peräkkäiset muutokset on koettu organisaatioita ja työntekijöitä kuormittaviksi. Lainsäädäntöön liittyvät muutokset ovat herättäneet erityistä huolta työntekijöiden ja tilojen riittävyydestä. Varhaiskasvatuksen osalta erittäin haastavana näyttäytyy vuoden 2030 lakimuutos työntekijämitoituksesta. Esimerkiksi mitoitukseen liittyvät muutokset ovat johtaneet siihen, että kunnat ovat muokanneet toimintaa ja tiloja vaatimusten mukaan, minkä jälkeen järjestelyt on taas jouduttu purkamaan ja organisoimaan uudelleen. Muutosten vaikutukset ja tilantarpeet ovat sitä vaativampia, mitä enemmän palveluiden käyttäjiä on. Järjestelyt ovat olleet erityisen haastavia olosuhteissa, joissa on jo valmiiksi ollut hankaluuksia tilojen riittävyydessä. Oman haasteensa kokonaisuuteen tuo uusien tilojen suunnittelu- ja toteutusprosessien pituus. Lainsäädäntömuutokset ovat heijastuneet myös kuntien muuhun toimintaan. Esimerkiksi on jouduttu lopettamaan avoimen varhaiskasvatuksen toimintaa, koska henkilöstö on tarvittu lakisääteisten palveluiden järjestämiseen.

Kuntien rahoitukseen ja valtion taloudelliseen tukeen liittyvä keskustelu sisältää erilaisia painotuksia kunnan väestönkehitystilanteen mukaan. Erilaisten kuntien keskuudessa vallitsee yhtenäinen näkemys hankerahoituksen ongelmallisuudesta (ks. myös Kaarakainen ym., 2022; Valtiovarainministeriö 2021). Hankerahoitusmalli koetaan lyhytjänteisenä ja intensiivisenä ponnistuksena, joka usein loppuu hankkeen päättymiseen, eikä sen aikana saavutettuja toimintamalleja saada juurrutettua organisaatioon. Pahimmillaan hankerahalla joudutaan kunnissa toteuttamaan opetuksen perustoimintaa, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Hankkeilta toivottaisiin alhaalta ylöspäin lähtevää toteutusotetta ja pidempiaikaisuutta, mihin valtio onkin jo vastaamassa tasa-arvorahan osalta. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen perustoiminnan takaamiseksi kunnissa toivotaan valtionosuuden painottamista avustusten sijaan.

Kasvavissa kunnissa toivotaan kasvun kustannusten huomioimista esimerkiksi valtionosuuksissa, koulurakentamisen tukena tai kuntien ja valtion yhteisrahoituksena. Kasvun kustannukset aiheuttavat merkittävää taloudellista painetta,

Kehittämistoiveet

Toimenpiteet ja resurssit	• Opettajien ja työntekijöiden saatavuuden varmistaminen ja alan työolosuhteiden parantaminen • Lasten hyvinvoinnista ja hoitoon pääsystä huolehtiminen • Opettajarekisterin perustaminen • Yhdyspintatyöskentely SOTE-alueiden kanssa • Toivotaan tarkastelua valtionosuuksien kohdentumisesta kuntarajat ylittävissä kouluvalinnassa
Rahoitus	• Lyhytaikaisesta hankerahoitusmallista pidempiaikaiseen kehittämiseen¹² • Perustoiminnan rahoituksen merkityksen huomioiminen koko systeemin tasolla • Kasvun kustannusten huomioiminen, esim. koulurakentamisen tuki • Kunnilla huoli investointikyvystä SOTE-uudistuksen astuessa voimaan • Kuljetuskustannustuki pitkien etäisyyksien kunnille • ”Kyläkouluavustus”
Lainsäädäntöprosessit	• Lainsäädäntömuutosten tarkastelu kuormittavuuden näkökulmasta • Perusopetuksen etäopetuslainsäädännön¹³ kehittäminen, mm. etäopetuksen valvojan pätevyysvaatimukset
Kehittämisideat	• Kansallinen koulutusstrategia, sis. mm. koulutuksen tasa-arvoisuus, riittävä väestöpohja erityistarpeisiin vastaamiseen, segregatio • Kouluille ennakoivaa työtä ja kootusti eri alojen osaajia (esim. nuorisotyö, sosiaalityö, maahanmuuttajapalvelut) • Säännöllisesti päivittyvä tietopankki kasvatuksen ja opetuksen toimialalta kerättävästä datasta

12 1.1.2023 voimaan tullut säännös vakiinnuttaa hallituskausittain tehdyt päätökset erityisavustuksesta varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin osaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmää sekä vakiinnuttaa avustuksen myöntämiseen ja hakemiseen liittyviä menettelyitä ja periaatteita.

13 Nykyinen lainsäädäntö: Lasten ja nuorten perusopetus järjestetään lähiopetuksena. Lähiopetuksen kuuluu opettajan antama opetus koulun osoittamassa turallisessa opiskeluympäristössä työsuunnitelmassa määritellyinä työaikoina. Perusopetuslaki ei mahdollista opetuksen järjestämistä etäopetuksena, jossa oppilas valitsee itse opiskelun ajan ja paikan. Opetuksessa voidaan kuitenkin hyödyntää etäyhteyksiä esimerkiksi videon tai tietokoneen välityksellä, kunhan edellä mainitut lähiopetuksen kriteerit täyttyvät (OPH 2022; ks. Perusopetuslaki 18, 20 a, 23, 29 § 1 momentti, 30 § ja 46 § 9 momentti).

TAULUKKO 7.1. Kuntien kehittämistoiveet valtiolle kasvatuksen ja opetuksen toimialalla.

ja tarvittavat investoinnit vievät huomattavan osan kasvavan kunnan budjetista. Tilojen niukkuus voi näkyä myös suurina ryhmäkokoina ja tilojen ahtautena. Perusinfrastruktuurin, kuten koulurakennusten, investoinnit nähdään laajemmin alueellisesti vaikuttavina asioina, kun koulujen yhteydessä on usein esimerkiksi liikuntapaikkoja ja muita palveluita. Kasvavilla seuduilla nähdään tarvetta myös paikallisten, kasvatuksen ja opetuksen toimialaan liittyvien erityiskysymysten, kuten segregaaation, ratkaisemiseen yhdessä valtion kanssa.

Pitkien etäisyyksien ja maantieteellisesti hankalien olosuhteiden kunnissa toivotaan tukea kuljetuskustannuksiin. Kuljetuskustannukset on pyritty minimoimaan, mutta lasten asuminen eri suunnissa ja määritellyt odotusajat rajoittavat merkittävästi kuljetusten yhdistelemisen mahdollisuuksia. Samalla, kun keskusteltiin siitä, miten voidaan taata yksittäisten kyläkoulujen toiminta, nousi esiin myös ajatus valtion myöntämästä kyläkoulutuesta. Valtionosuusjärjestelmään kaivataan

lisäksi pohdintaa siitä, miten valtionosuudet jaetaan suhteessa kunnille syntyviin kuluihin tapauksissa, joissa lapsi käyttää opetuksen tai varhaiskasvatuksen palvelua toisen kunnan alueella.

Erilaisten kuntien tarpeiden ja toiveiden yhteen sovittaminen ei ole helppoa, koska kuntien tilanteet, olosuhteet ja tarpeet eroavat merkittävästi toisistaan. Jokin toiselle kunnalle tärkeä asia voi olla toisen kunnan näkökulmasta merkitykseltään vähäinen. Väestönkehityksen vastakkaiset suunnat ja sitä kautta kuntien kohtaamat hyvin erilaiset ongelmat eivät aina ole ratkaistavissa yhtenäisillä keinoilla, vaan erilaiset kunnat tarvitsevat erilaisia työkaluja.

7.5 HENKILÖSTÖN SAATAVUUS

Opettajien, esiopettajien ja varhaiskasvatushenkilöstön saatavuus on tällä hetkellä useissa kunnissa todella haastavaa riippumatta siitä, minkälainen väestönkehityksen suunta kun-

nassa on. Suurin ongelma on kelpoisen varhaiskasvatushenkilöstön saatavuudessa. Perusopetuksen puolella pula koskettaa etenkin aineenopettajia ja erityisopettajia koko maassa. Tilanne on erittäin haastava myös ruotsinkielisillä ja saamenkielillä alueilla, joissa kunnat joutuvat kilpailemaan samoista harvoista hakijoista. Muutos aiempiin vuosiin on ollut jopa radikaali: aiemmin avoimiin virkoihin on ollut hakijoissa jopa ylitarjontaa, mutta tällä hetkellä virkoja voi jäädä täyttämättä kelpoisten hakijoiden puuttuessa ja kunnat joutuvat turvautumaan erilaisiin sijaisratkaisuihin. Sijaisratkaisut taas ketjuttavat henkilöstöpulaa sinne, mistä sijaiset siirtyvät esimerkiksi varhaiskasvatuksenopettajan tehtäviin. Suurissa kunnissa täyttämättömiä virkoja voi olla jopa satoja. Määräaikaisten tehtävien osalta tilanne on yhtä huono. Henkilöstön saatavuuteen nähdään vaikuttavan koulun tai päiväkodin sijainti liikenneyhteyksien näkökulmasta, mutta myös yksikön tai asuinalueen maine. Tätä pidetään erittäin huolestuttavana. Pätevien työntekijöiden puuttuessa lapsille ei pystytä antamaan riittävästi varhaista tukea, mikä tasoittaisi eroja esimerkiksi kielitaidossa.

Vieraskielisten (muiden kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten) oppilaiden runsaus syventää saatavuuden ongelmia entisestään etenkin pienissä kunnissa, joissa resurssit ovat niukempia eikä opetusresursseja voida jakaa yksikköjen kesken tai koulujen sisällä niin joustavasti kuin suuremmissa kunnissa. Toisaalta suurissa kunnissa kamppaillaan tarvittavan henkilöstömäärän kanssa. Oppilasmäärien kasvu haastaa jo ennestään vaikeassa työntekijäpulassa olevia kuntia. Tilannetta on joissakin kunnissa pyritty helpottamaan esimerkiksi pienentämällä ryhmäkokoja, jolloin vieraskielisten oppilaiden on koettu integroituvan paremmin, mutta samalla se on kasvattanut tarvetta resursoida niin muihin henkilöstökuluihin kuin tiloihinkin. Ennakoinnin haasteet vieraskielisten oppilaiden osalta ovat vaikeimpia kunnissa, joissa lapsiväestön kasvu perustuu suhdanneherkkään työperäiseen maahanmuuttoon.

Osa kunnista on tehnyt mittavia toimenpiteitä henkilöstön saatavuuden parantamiseksi. Yksi yleinen keino työntekijöiden houkuttelemiseen on esimerkiksi rekrytointilisän käyttö. Tämän ohella kunnissa on tehty huomattava määrä erilaisia toimenpiteitä niin johtamisen kehittämisessä, työntekijöiden koulutautumisessa, työnantajamaiseen parantamisessa, työnkuvien muutoksessa, työhyvinvointiin panostamisessa kuin oppilaitosyhteistyössä ja rekrytointiosaamisen kehittämisessä. Kunnissa koetaan, että ratkaisut henkilöstöpulaan on löydettävä yhteistyönä eri toimijoiden kanssa. Yksittäisten kuntien keinot henkilöstöpuolan ratkaisemisessa ovat vähissä.

7.5.1 Tunnistettuja syitä henkilöstöpulaan

Haastatteluiden perusteella kunnissa on tunnistettu useita syitä perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen henkilöstöpuolan taustalla.

Koulutus ja koulutusmäärät: Osaajapulan taustalla nähdään syinä riittämättömät koulutusmäärät, valmistuneiden osaajien maantieteellinen sijoittuminen suhteessa tarpeeseen eri alueilla ja osaajien päätyminen muille aloille (esim. kielet, matemaattiset ja luonnontieteiden alat). Osa opetuksen ja kasvatuksen ammattilaisista ei koskaan päädy työskentelemään alalle. Joissakin kunnissa on huomattu, että vastavalmistuneiden varhaiskasvatuksen opettajien mielikuvat työstä eivät vastaa todellisuutta ja alanvaihto tapahtuu heti työuran alussa.

Tämän taustalla nähdään vaikuttaneen erityisesti harjoittelujaksojen vähentyminen korkeakouluopinnoissa. Opiskelijoiden valintaprosessiin toivotaan tämän epäsuhtan vuoksi muutoksia. Tärkeänä pidetään myös erilaisten opintopolkujen mahdollisuuksia, esimerkiksi monimuoto-opintoja niille, jotka ovat jo alalla ja haluavat jatkokoulututtua.

Vajaat tunnint ja resurssien jakaminen: Kunnissa, joissa lapsimäärät vähenevät nopeasti, ei opettajille pystytä tarjoamaan tarpeeksi opetustunteja, jolloin ei pystytä kilpailemaan henkilöstöstä kuntien kanssa, jotka voivat tarjota täysiä tuntimääriä. Pitkät etäisyydet voivat olla esteenä opettajaresurssin jakamiseen eri koulujen kesken.

Määräaikaisuus ja hanketyö: Valtion erityisavustuksilla rahoitettu hanketyö kouluissa siirtää osaajia toisiin tehtäviin. Hankerahoituksella tehty rekrytoinnit ovat myös rahoituspuolelta takia määräaikaista, vaikka henkilöstön tarve on jatkuva, eikä tämä motivoi osaajia. Kunnat toivovat, että hankerahoitteinen työ voitaisiin ainakin joiltakin osin siirtää perusrahoituksen osaksi.

Työn arvostus ja vaatimukset: Opettajien työn arvostuksen yleinen heikkeneminen, lisääntyneet vaatimukset työn sisällöissä, alojen sisäiset ristiriidat, oppilaiden haasteiden moninaistuminen ja huoltajien odotukset ovat yhdessä johtaneet siihen, että opettajien mahdollisuudet ja oikeudet alkavat olla rajallisia siinä, mitä he voivat tehdä työrauhan ja laadukkaan opetuksen ylläpitämiseksi. Myös työelämän yleisempi murros vaikuttaa: enää ei haluta tehdä vain yhtä työtä valmistumisesta eläköitymiseen, ja vaihtuvuus on suurta.

7.6 VÄESTÖNMUUTOKSEN VAIKUTUKSET KOULUISSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

Seuraavaksi kuvataan, millaisia väestömuutoksen vaikutuksia varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen on kunnissa tunnistettu. Vaikutukset kohdistuvat varhaiskasvatustalveluiden ja perusopetuksen arjen pedagogisiin mahdollisuuksiin ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseen. Havainnot toimivat myös syötteinä tulevalle keskustelulle väestömuutoksen aiheuttamista tarpeista ja toisaalta vaadittavista ratkaisuista.

Väestömuutoksen seuraukset näkyvät välittömästi koulujen ja varhaiskasvatuksen arjessa. Väestömuutosta tulkitaan monikulttuurisuuden lisääntymisenä, mutta myös kantaväestössä tapahtuneena muutoksena, esimerkiksi monipolvisena huono-osaisuutena, heikentyneenä lukutaitona ja matemaattisina taitoina sekä koulutuskieleisyytenä. Yhtenä, vähemmän esillä olleena tekijänä näyttäytyvät työllisyystilanteen vaihteluiden vaikutukset varhaiskasvatuksen tarpeeseen.

Väestömuutoksen yhtenä seurauksena erityisesti isommissa kaupungeissa, mutta myös joissain pienissä kunnissa, on erikielisten lasten määrän lisääntyminen. Tämä vaikuttaa yhtä aikaa niin ammattilaisten ja huoltajien kommunikaatioon ja viestinnässä tarvittavien tulkkien määrään kuin kielten opetustarpeen laajentumiseen, S2-opetuksen ja valmistavan opetuksen lisääntymiseen. Monikielinen opetus näkyy myös uusina tilantarpeina, kun opetusryhmä on tarpeen jakaa pienempiin osiin esimerkiksi kieli- ja katsomusaineiden opetuksessa, mihin ei resursseiltaan jo valmiiksi niukoissa kunnissa tai kouluissa ole aina mahdollisuutta. Rahoitusjärjestelmä tunnistaa tällä hetkellä monikulttuurisuuden luomat haasteet



ja resurssitarpeet, mutta siitä on erilaisia kokemuksia, millä tavalla rahoitusta on pystytty hyödyntämään kantasuomalaisessa väestössä tapahtuneeseen muutokseen ja sitä kautta syntyviin tukitarpeisiin vastaamisessa.

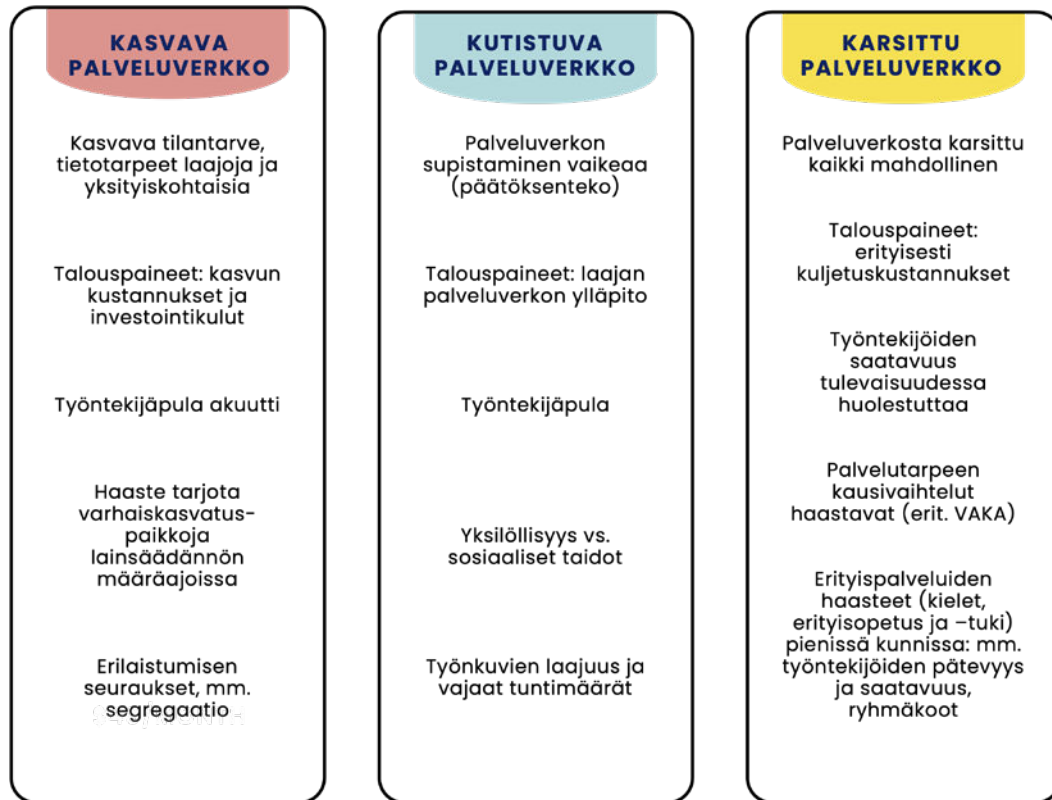
Muutokset väestössä ja toiminnassa vaikuttavat henkilöstön osaamistarpeisiin. Haastatteluissa tuodaan esiin henkilökunnan pätevyyden merkitys alueilla, joissa on haastavat olosuhteet, mutta samalla tiedostetaan, että tällaisille alueille on vaikeampaa rekrytoida työntekijöitä. Monikulttuurisessa ympäristössä toimiminen vaatii tietoa ja koulutusta erilaisista kulttuureista sekä kielitietoisuutta. Varhaiskasvatuksessa on tunnistettu tarve jakaa perheille tietoa myös siitä, millaista suomalainen varhaiskasvatus on. Monikulttuurisuus vaikuttaa myös ajankäyttöön. Esimerkiksi tulkkauspalvelua käytettäessä tarvitaan enemmän aikaa tapaamisiin. Kielitaitoisten opettajien tai tulkkien puute voi johtaa tilanteisiin, joissa lapset joutuvat toimimaan tulkkeina kodin ja koulun välillä. Tämä tunnistetaan kunnissa lapsen edun vastaiseksi, mutta aina tilanteilta ei voida henkilöstöpulan takia välttyä. Koulut ja varhaiskasvatuspaikat ovat tärkeitä kanavia ihmisten kohtaamisessa, ja toisinaan niistä pyydetään apua myös muissa virallisissa asioissa. Järjestelmämme ei kaikilta osin huomioi niitä, joilla on heikko kielitaito ja joille tästä syystä myös kunnan muiden palveluiden käyttäminen voi olla mahdotonta.

Eriytymiskehitys, eli alueiden välinen segregatio, liittyy oleellisesti myös väestönmuutokseen. Ennakointitietojen mukaan vieraskielisten määrä kasvaa merkittävästi tulevaisuudessa (Kuntaliitto 2020). Tällä kehityksellä voi olla vaikutuksia alueelliseen eriytymiseen. Aiemmat selvitykset (ks. esim. Huilla 2022, s. 28–30; Bernelius 2013) osoittavat, että kaupunkisegregation taustalla vaikuttavat muun muassa sosioekonomiset erot ja väestön etninen tausta. Tämä kehitys puolestaan

vaikuttaa koulujen eriytymiseen kaupungeissa. Haastatteluaineiston perusteella esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät asiat ovat nousseet esiin kouluissa, ja niihin on ollut tarvetta kiinnittää huomiota uudella tavalla. Berneliuksen (2013) mukaan asuinalueella on merkittävä vaikutus koulujen toimintatavoihin ja koulun oppilaspohjaan, ja ne heijastuvat myös oppimistuloksiin. Segregaatiokehitys vaikuttaa tällä hetkellä suurissa kaupungeissa, mutta kysymys koetaan oleelliseksi laajemminkin. Kunnat, jotka ensimmäisinä ovat kohdanneet segregatioon liittyviä ongelmia, ovat kehittämässä ratkaisuja tulevaisuuteen myös niille alueille, jotka voivat kohdata vastaavia ongelmia tulevaisuudessa. Palveluverkolla voidaan vaikuttaa segregatioon vain rajallisesti, ja näyttää siltä, että kouluilla on merkittäviä vaikutuksia perheiden muuttopäätöksiin. Segregation torjuminen sekä siihen liittyvien ongelmien ratkaiseminen vaatii yhteistyötä eri toimialojen välillä, poikkiallisia rakenteita, tiedonkulkua, ongelmien juurisyihin puuttumista sekä riittäviä taloudellisia resursseja.

Segregaatiokysymys kytkeytyy myös kouluvalintaan ja siihen ohjaaviin motiiveihin. Voimakkaimmin kouluvalintaa ohjaavat koulumatkan pituus ja keskeinen sijainti, erikoistuminen, koulun koko sekä koulun arvostus. Kouluvalinnat aiheuttavat myös kouluverkkosuunnittelulle haasteita (Tantari & Törhönen 2017). Vetovoimaiset koulut eivät voi ottaa vastaan oppilaita määränsä enempää, ja valintaa tehdään aina suhteessa muihin valittavina oleviin kouluihin. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa kouluverkon suunniteltu optimaalisuus ei käytännössä toteudu.

Väestönmuutos näkyy erilaisina vaikutuksina lasten arjessa. Pienissä yksiköissä haasteiksi on tunnistettu lasten kaverisuhteiden syntyminen ja vertaistoimijuuden puute, jos lapsia on hyvin vähän ryhmässä tai samassa luokassa on eri luokka-as-



KUVIO 7.3. Kuntien palveluverkot ja väestömuutoksen haasteet.

teiden oppilaita. Joissakin kunnissa lapset voivat jakautua kieliryhmien perusteella eri ryhmiin. Pienissä kouluissa käytössä oleva vuorolukusysteemi on toisinaan koettu ongelmalliseksi erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa lapset vaihtavat koulua ja päätyvät tästä syystä opiskelemaan uudelleen samoja oppisisältöjä ja jäävät vaille toisia. Pienten ryhmien hyvinä puolina tuodaan esiin se, että aikuisilla on enemmän aikaa lapsille.

Opetuksen laadun säilyttämisen ja pedagogisten mahdollisuuksien haasteet huolestuttavat lapsiväestöltään vähenevissä kunnissa erityisesti opetuksen järjestäjätahoa. Liian pieniksi supistuvat kouluyksiköt (yksi tai kaksi opettajaa) edellyttävät henkilöstöltä monialaisia taitoja, mutta myös joustavuutta, minkä pelätään kuormittavan opettajia liikaa. Opetusresurssien niukkuuden ei pienissä yksiköissä katsota myöskään olevan lapsen edun mukaista. Myös pienten yksiköiden oppimisympäristöjä pidetään osin puutteellisina. Pienten koulujen säilyttämistä perustellaan usein päätöksenteossa lapsen edulla, jonka mukaisia pienet yksiköt ovat. Viranhaltijoiden näkemyksissä tähän suhtaudutaan huomattavasti kriittisemmin.

Kouluverkkojen supistamisen ja koulujen lakkautusten yhteyksistä oppimistuloksiin on tehty tutkimuksia, joiden tulokset ovat osin ristiriitaisia. Lakkautusten vaikutuksia tutkittaessa on otettu huomioon muun muassa koulukokojen kasvu, oppimisympäristöjen muutos, koulumatkojen pidentyminen sekä lakkautuksen aiheuttama hetkellinen "sokki". Lakkautuksen välittömistä vaikutuksista tutkimuksia ei juuri ole. Izadin (2015) tutkimus Suomen syrjäseutujen kyläkoulujen sulkemisen takia koulua vaihtamaan joutuneista viides- ja

kuudesluokkalaisista oppilaita ja heidän myöhemmästä koulumenestyksestään osoitti, ettei koulujen sulkemisella ollut negatiivisia vaikutuksia oppimistuloksiin. (Izadi, 2015, s. 33.) Ruotsinkielisiä suomalaisoppilaita OECD-aineiston perusteella tarkastelleen tutkimuksen mukaan (Harju-Luukkainen, Sulkunen & Vettenranta 2015, s. 64–69) koulukoolle ei tutkituilla muuttujilla havaittu olevan yksiselitteisesti tilastollisesti merkitsevää eroa oppimistuloksiin. Tutkimuksessa tarkasteltiin pieniä (< 106 oppilasta), keskikokoisia (107–384 oppilasta) ja isoja (yli 384 oppilasta) kouluja. Koulukoon sijaan eroja oppimistuloksissa selittivät vahvemmin oppilaiden sosioekonomiset ja kulttuuriset taustat. (Harju-Luukkainen ym., 2015, s. 70.) Koulukokoa keskeisimmiksi tekijöiksi niin oppimistulosten osalta kuin toimivan toimintakulttuurin luomisessa on tunnistettu opettajan osaaminen, erilaisten oppimisympäristöjen hyödyntäminen ja yhteisöllisen toimintakulttuurin rakentaminen (Nyyssölä & Kumpulainen 2020).

7.7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnissa on paine arvioida tarkasti käytettävissä olevien resurssien kohdentamista palvelujen järjestämiseen ja la- kisäateisten toimintojen turvaamiseen kaikilla toimialoilla. Varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiden turvaaminen myös haja-asutusalueilla niin, että koulutuksellisen tasa-arvon periaatteet täyttyvät, on haaste niin pienissä kuin suurissa, etenkin pinta-alaltaan laajoissa, kunnissa. Kasvat kunnat kamppailevat investointikustannusten, tila- hauden ja en- nakointihaasteiden kanssa. Ennakointia haastavat erityisesti

lainsäädännössä ja toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Myös väestömuutoksen vaikutukset näkyvät muuttuneina tilantarpeina erityisesti koulujen arjessa.

Kuntien toiminnassa on tunnistettavissa piirteitä rajoitetusta rationaalisuudesta ja inkrementaalisesta päätöksenteosta (ks. esim. Braybrooke & Lindblom, 1963; Simon, 1955; 1978). Kuntien palveluverkkomuutoksissa yhdistyvät tulevaisuuden suunnittelu ja ennakoitavuus sekä arvopohjainen päätöksenteko. Palveluverkon muutostarkastelut (selvitykset) ovat tyypillisesti talous- ja kiinteistölähtöisiä. Viranhaltijoiden tekemän valmistelun jälkeen vastuu päätöksentekoprosessissa siirtyy luottamushenkilöille ja samalla erilaiset intressit, arvot ja mielipiteet monimutkaistavat päätöksentekoa ja tuovat siihen piirteitä rajoitetusta rationaalisuudesta. Palveluverkon muutosprosessin eri vaiheet on kuvattu aiemmin kuviossa 5.2. Erityisesti palveluverkon supistamiseen liittyvät päätökset ovat vaikeita, ja niitä lykätään tai tehdään vaihteittain, jolloin esimerkiksi kyläkoulun toimintaa supistetaan asteittain. Tämä toimintatapa kuvastaa inkrementaalista päätöksentekoprosessia. Palveluverkon laajennusprosessit taas ovat kasvavan lapsimäärän luoman paineen vuoksi yleensä suoraviivaisempia.

Kuntien erilaiset väestömuutokseen ja palveluverkkoihin liittyvät tilanteet ja tarpeet voidaan tiivistää kolmeen pääkategoriaan: kasvaviin, kutistuviin ja karsittuihin palveluverkkoihin (kuvio 7.3). Nämä kolme kategoriaa kuvaavat, miten erilaisissa tilanteissa kunnat ovat väestömuutokseen ja palveluverkkoon liittyvissä kysymyksissä.

Kuntien palveluverkkokeskustelua yhdistää voimakas muutospaine, jota kuitenkin värittää kuntien erilaisuus. Kuntien tarpeet, tulevaisuuden näkymät ja päätöksenteon realiteetit ovat hyvin vaihtelevia. Väestömuutos näkyy kuntien palveluverkkoon kohdistuvana muutospaineena. Kunnissa on kuitenkin paikallista ja alueellista vaihtelua siinä, liittykö muutospaine palveluverkon kasvattamiseen, korjaamiseen vai supistamiseen. Palveluverkon muutosvaatimukseen vastaamiseen on vaikea löytää yhteisiä, koko Suomen laajuisia ratkaisuja. Ongelmat kulmineituvat paikallisiin tai alueellisiin haasteisiin (esim. maantiede, väestörakenne ja -kehitys, kielikysymykset), ja niihin on etsittävä paikallisia ratkaisuja. Tämä lisää ongelman kompleksisuutta (esim. Byrne & Callahan, 2014) sekä vaikeuttaa ratkaisujen löytämistä. Kunnat tekevät kuitenkin paljon yhteistyötä, jakavat tietoa ja kokemuksia toisilleen. Kuntarajat määrittävät suurelta osin palveluverkkoa, vaikka poikkeuksena on joillakin alueilla tehtävä laaja seutuyhteistyö.

Erityisesti suuret ja kasvavat kunnat tekevät paljon proaktiivista työtä niin palveluverkkosuunnittelussa kuin henkilöstön saatavuuteen liittyvissä kysymyksissä. Kunnat ennakoivat ja suunnittelevat palveluverkon muutoksia pitkällä aikavälillä, koska palveluverkon muutosprosessit ovat hitaita. Suuremmilla kunnilla on käytössään enemmän resursseja sekä erityisosaamista omassa organisaatiossaan. Pienempien kuntien osalta toiminta näyttäytyy reaktiivisena. Tätä selittää osaltaan se, että väestömuutos on tyypillisesti kulkenut samaan suuntaan jo kauan ja samoja asioita on voitu käsitellä päätöksenteossa vuodesta toiseen (esim. kyläkoulukysymykset).

Väestömuutos sekä muut muutokset, kuten lainsäädäntö, kuormittavat eri tavoin kuntia. Kasvavien kuntien kannalta yhtälö on haastava. Samanaikainen väestönkasvun aiheuttama tilantarve ja lainsäädännön muutoksista seuraavat, ennakoin-

nissa huomioimattomat muutokset, ovat venyttäneet palveluverkon ja kapasiteetin äärimmilleen. Samanaikaisesti kunnissa, joissa väestö vähenee, muutokset eivät välttämättä ole luoneet minkäänlaisia uusia muutospaineita toiminnalle. Kasvava väestömäärä näyttäisi haastavan erityisesti palveluverkon kapasiteettia ja suunnittelua, kun taas supistuva väestömäärä haastaa paikallista poliittista päätöksentekoa. Palveluverkon supistaminen on päätöksenteon näkökulmasta erittäin haastavaa. Palveluverkon supistamiseen liittyvä keskustelu ei rajaudu opetuksen ja kasvatuksen toimialalle, vaan siihen yhdistyvät tiiviisti paikalliset elinvoimanäkökulmat.

Erilaisia kuntia yhdistävä haaste on rahoitukseen liittyvät paineet. Kaikissa kunnissa on taloudellista painetta, joka liittyy palveluiden järjestämiseen. Yhteisten haasteiden ratkaisemiseksi kaivataan keskustelua digitalisaation ja etäopetuksen mahdollisuuksista. Työntekijäpulan osalta kunnat tarvitsevat niin valtion kuin koulutusinstituutioiden kanssa käytävää vuoropuhelua, jossa otetaan huomioon myös alueelliset koulutusmäärätarpeet ja täyttämättömien virkojen määrät eri puolilla Suomea.

Väestömuutos ja palveluverkon tarpeet näkyvät kuntien toimialojen rajapinnoilla. Asiat ovat monialaisia, ja ratkaisuihin tarvitaan laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä. Yhteistyön tarve korostuu sekä palveluverkon muutoksissa että väestömuutoksen vaikutuksista seuraavissa tarpeissa. Varhaiskasvatus ja opetus jakavat samankaltaisia väestömuutokseen liittyviä haasteita, mutta toimialoilla on myös alakohtaisia erityispiirteitä.

Salovaara, V., Kalland, M., Kyösti, A. Kaarakainen, S.-S. & Wallenius, T.

8 Väestönmuutos ja paikalliset lapsivaikutukset

Tutkimuksessa luodaan kattavaa ymmärrystä lasten ja nuorten kuulemisen nykytilasta ja kuntien käytännöistä sekä etsitään ymmärrystä siihen, millä tavalla lapset ja nuoret tulisi huomioida tulevassa päätöksenteossa. Luvun alussa esitellään lasten osallisuuteen liittyvää aiempaa tutkimusta. Tämän jälkeen tarkastellaan alustavia havaintoja lasten ja nuorten kuulemisesta kyselyaineiston ja tapauskuntien viranhaltijajäsen luottamushenkilöiden haastattelujen perusteella. Kattavin lasten ja nuorten kuulemiseen liittyvä aineisto tulee olemaan loppuraportissa raportoitava työpaja-aineisto, joka kytkeytyy lasten ja nuorten kuulemiseen soveltuvan mallin etsimiseen tutkimushankkeen aikana.

8.1 TEOREETTISIA MALLEJA LASTEN OSALLISUUDESTA

Lapsen osallisuus on aina riippuvainen aikuisen ja lapsen välisestä vuorovaikutuksesta. Roger Hartin osallisuuden tiokapissa (Hart, 1992) lasten osallisuuteen vaikuttavat tiedonsaanti, kuuleminen ja päätöksenteko. Alimmilla tasoilla lasta kuullaan muodon vuoksi ja aikuisten viestien esiin tuomista varten. Manipulaatio, lapsen äänen käyttäminen aikuisten tarkoituksiin ja muodollinen lasten osallistaminen ei ole aitoa osallisuutta. Seuraavilla tasoilla lapsen ääni tulee kuulluksi, mutta aikuisten ehdoilla. Lapsen osallistuminen on heikkoa, koska lapset saavat osallisuuden kokemuksen ja riittävästi tietoa, mutta eivät pysty aidosti vaikuttamaan päätöksiin. Ylimmillä tasoilla lasta kuullaan ja hänen näkemyksensä huomioidaan. Ylimmällä tasolla aloite toimintaan tai päätökseen on lapsilähtöinen. Tarkoituksena ei ole Hartin mukaan, että lapsella olisi täysi vastuu päätöksestä (Hart, 2008). Viime kädessä aikuinen kantaa aina vastuun päätöksistä.

Harry Shierin (2001) osallisuuden mallin mukaan osallisuuden tasoja on viisi: Ensimmäisellä tasolla ainoastaan kuullaan lasta. Seuraavalla tasolla tuetaan lasta ilmaisemaan näkemyksensä ja kolmannella tasolla huomioidaan lasten näkemykset päätöksenteossa. Neljännellä tasolla lapsi on mukana päätöksenteossa, ja viidennellä tasolla aikuinen ja lapsi ovat yhdenvertaisia toimijoita päätöksenteossa ja jakavat vastuun päätöksistä. Shier (2001) huomauttaa, että ainakin kolmen ensimmäisen tason täytyy toteutua, jotta saavutetaan riittävä lasten osallisuuden taso YK:n lasten oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Ei riitä, että ainoastaan kuullaan lasten näkemyksiä, vaan ne täytyy myös huomioida päätöksenteossa, ja aikuisen tehtävä on auttaa lasta ilmaisemaan näkemyksensä ja mielipiteensä asioista (Shier, 2001). Erilaisissa projekteissa, joissa lapset ovat olleet mukana suunnittelemassa tai heidän näkemyksiänsä on kysytty, aikuiset ovat kuitenkin toimineet

portinvartijoina päättämässä, huomioidaanko lasten näkemykset vai ei (Turja, 2010). Jos lapsilta kysytään asioista, mutta lasten vastauksilla ei ole paljon merkitystä eikä päätöksenteossa perustella, miksi lasten näkemyksiä tai ehdotuksia ei voida päätöksenteossa toteuttaa, lasten osallisuus ei aidosti toteudu.

Leena Turjan osallisuuden mallissa (Turja, 2010) valtaistumisen aste määrittää lapsen osallisuuden tasoa ja sitä, millä tavalla valta jaetaan lapsen ja aikuisen välillä. Pienen lapsen osallisuus alkaa mukanaolosta, ja valtaistumisen asteen kasvaessa lapsen osallisuus lisääntyy, kun lapsi kokee tulevansa kuulluksi ja hän saa lisää tilaa ja valtaa osallistua päätöksentekoon. Viimeisessä vaiheessa lapsi ja aikuinen neuvottelevat yhdessä valinnoista ja päätöksistä.

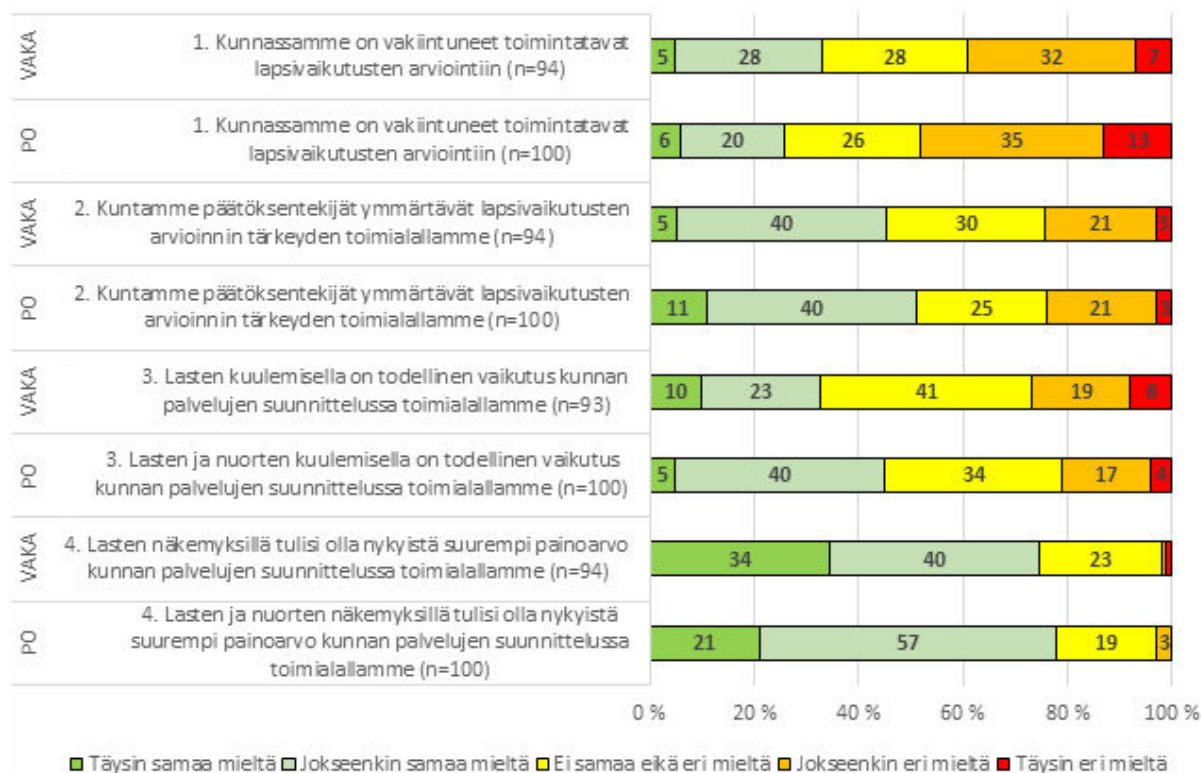
Laura Lundyin mallissa (Lundy, 2007) on neljä elementtiä, joiden täytyy toteutua, jotta lasten osallisuus toteutuu. Nämä neljä elementtiä ovat tila, ääni, yleisö sekä vaikutusvalta. Lapsille täytyy tarjota tilaa ilmaista näkemyksensä, lasta täytyy tukea näkemyksen muodostamisessa, lapsilla täytyy olla yleisö, joka kuuntelee, ja lapsilla täytyy olla vaikutusvaltaa toimintaan tai päätöksentekoon.

8.2 ALUSTAVAT HAVAINNOT LASTEN OSALLISUUDESTA KUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen toimialoilla lasten osallisuus huomioidaan erilaisten muutosprosessien lapsivaikutusten arvioinneissa, mutta arviointi on kansallisesti mitattuna vielä varsin vähäistä (kuvio 8.1). Varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen viranhaltijat pitävät tärkeänä lasten kuulemistä ja lapsivaikutusten arviointia. Vastaajista suuri osa (70–80 %) on sitä mieltä, että lasten ja nuorten näkemyksillä tulisi olla nykyistä suurempi painoarvo. Kuitenkin vain noin alle kolmanneksen (20–30 %) mukaan kunnissa on vakiintuneet toimintatavat lapsivaikutusten arviointiin. Perusopetuksessa vajaa puolet vastaajista arvioi, että lasten kuulemisella on todellista vaikutusta kunnan palvelujen suunnitteluun. Varhaiskasvatuksen osalta näin arvioi vain reilu kolmannes. Vastauksista ei kuitenkaan selviä, millä tavalla lapsivaikutusten arviointia on tehty tai miten lapsia on kuultu ja kuinka paljon lapset todellisuudessa ovat saaneet vaikuttaa päätöksiin.

Tutkimuksen tapauskunnissa lasten ja nuorten osallisuutta on pyritty vahvistamaan kuntien palveluiden kehittämisessä 2010-luvulta lähtien. Kouluissa ja varhaiskasvatuksessa osallisuus liittyy pääosin yksiköiden toimintaan, mutta myös palveluverkon muutosprosesseihin liittyvä osallisuus on saanut sijaa kunnissa.

Yleisiä kanavia lasten ja nuorten näkemysten huomioimi-



KUVIO 8.1. Viranhaltijoiden arviot lapsivaikutusten arvioinnin toteutumisesta omalla toimialalla.

seen ovat nuorisovaltuustot ja oppilaskunnat, arjessa tapahtuva osallistuminen ja osallisuuteen liittyvät teemapäivät. Unicefin lapsiystävällinen kunta -malli tulee esiin useissa kunnissa. Erilaisissa korjaushankkeissa lapsia ja nuoria on helpompi osallistaa, kun käyttäjäryhmät ovat tiedossa. Uusien yksiköiden osalta käyttäjien osallistaminen on vaikeampaa. Koulu-suunnitteluun lapset ja nuoret ovat tapauskunnissa osallistuneet esimerkiksi suunnittelemaan unelmien luokkatilan. Monikulttuurisilla alueilla osallistumisessa käytetään apuna esimerkiksi kuvia, tulkkausta sekä viestintää ja tiedottamista useilla kielillä. Kouluverkkoselvitysten yhteydessä lapsia ja nuoria osallistetaan usein käytännössä lapsille ja nuorille suunnattujen kyselyjen avulla. Lapset voivat tuoda oman näkemyksensä esiin esimerkiksi siitä, kävisikö mieluummin nykyistä koulua vai jotain muuta koulua ja minkälaisia vaikutuksia koulun vaihtumisella olisi lapsen arkeen. Kyselyjä on joissain kunnissa täydennetty haastatteluilla.

Varhaiskasvatuksen muutosprosesseissa lasten tai huoltajien tai molempien osallisuutta on toteutettu esimerkiksi päiväkotien henkilökunnan välityksellä kysymyspatteristojen ja diasettien avulla, jolloin kunnan palveluverkkoasioista vastaavat asiantuntijat toimittavat materiaaleja päiväkodin käyttöön. Päiväkotien osalta henkilöstöpuola on vaikuttanut lasten osallistumiseen. Jos henkilökunnasta on pulaa, lasten osallistumiseen on vähemmän mahdollisuuksia. Päiväkodeissa lapset ovat saaneet vaikuttaa muun muassa pihasuunnitteluun valitsemalla mieleisen piha-alueen vaihtoehtojen joukosta ja sisätiloihin maalaamalla seinä.

Osallisuusprosessissa tärkeänä pidetään sitä, että lapsille ja nuorille on selvää, mihin he voivat vaikuttaa ja millaisia valintoja annetun budjetin rajoissa on mahdollista tehdä. Osallis-

tumiseen liittyväksi haasteeksi mainitaan aikuis- ja hallinto-lähtöisyys, mikä korostuu myös osallisuusutkimuksessa (ks. esim. Hart, 1992). Vaikka osallisuuden nähdään lisääntyneen, koetaan kunnissa, että lasten ja nuorten osallisuudessa on vielä paljon kehitettävää. Kunnissa, joissa osallistamista oli tehty palveluverkon supistamisen yhteydessä, ei sen merkitystä selvitysprosessissa nähty kovin suurena: suunnitelmat ja mahdolliset päätökset koulujen lakkauttamisista tehdään muilla perusteilla. Konkreettisia malleja ja menetelmiä kunnissa toivotaan erityisesti suunnitelmiin osallistamisessa sekä muutosten lapsivaikutusten arviointiin. Viranhaltijoiden ja luottamus-henkilöiden näkemysten mukaan voidaan todeta, että lasten ja nuorten osallistamisen suunnittelussa tai muutosprosesseissa ollaan vielä osallistamismallien alimmilla tasoilla.

8.3 LASTEN KUULEMISEN MALLIN ETSIMINEN

Tässä tutkimushankkeessa lasten ja nuorten kuulemisessa on kaksi tavoitetta. Yhtenä tavoitteena on selvittää, millä tavalla lapset ja nuoret itse haluavat, että heitä kuullaan. Toinen tavoite on selvittää, mitkä asiat ovat heille tärkeitä, kun suunnitellaan heille kouluverkostoa ja palveluita. Osatutkimuksessa kuullaan lasten ja nuorten näkemyksiä heille tärkeistä aiheista: oppimisympäristöstä, koulumatkoista, vapaa-ajasta ja harrastuksista, aamupäivä- ja iltapäivätoiminnasta, arjen rakentumisesta sekä hyvinvoinnista. Sen lisäksi, että kuullaan lasten ja nuorten näkemyksiä, dokumentoidaan ja arvioidaan prosessia, jolla kuullaan lapsia ja nuoria. Selvitetään, millä tavalla lapset ja nuoret itse haluavat osallistua lasten ja nuorten kuulemiseen ja vaikuttaa asioihin, jotka koskevat heitä. Tarkoituksena on luoda uusia näkökulmia lasten ja nuorten kuulemiseen.

Lasten ja nuorten osallisuudella on erityinen painoarvo

tässä osatutkimuksessa. Tutkimuksessa lasten kuulemisen läpileikkaavana teemana on lapsinäkökulma: sekä lapsen oma näkökulma (lapsilähtöinen näkökulma, child's perspective) että aikuisen näkökulma lapsen asioista (lapsikeskeinen näkökulma, child perspective) (esim. Nilsson ym., 2015). Lasten omaa toimijuutta ja osallisuutta painotetaan läpi tutkimuksen. Lapsen omaa näkökulmaa painotetaan aineistonkeruussa: lapset ja nuoret saavat itse tuoda esiin näkemyksiään ja ajatuksiaan. Tarkoitus on antaa lapsille ja nuorille tilaa puhua heille tärkeistä asioista. Tutkimuksen arvopohja on vahvasti lapsilähtöinen, ja lasten ja nuorten omaa osallisuutta painotetaan läpi tutkimustyön (Shier, 2001; Hart, 1992; 2008; Turja, 2010; Lundy, 2007). Vuorovaikutustilanteissa lasten ja nuorten kanssa tutkijat siirtyvät vertikaalisesta tutkimusotteesta horisontaaliseen (Gerrits ym., 2005; Russell ym., 1998), eli vähennetään aikuisen ja tutkijan valta-asemaa ja lisätään dialogisuutta ja osallisuutta, jotta lasten ja nuorten oma toimijuus ja näkökulmat tulevat vahvemmin esille. Tutkimuksen aikana huomioidaan lasten ja nuorten yhdenvertaisuus ja oikeudet, huomioidaan lasten ikä ja kehitystaso ja myös heidän kulttuuriinsa ja kielisiinsä liittyvät seikat parhaalla tavalla. Lapsilla voi olla paljon ideoita siitä, millä tavalla he haluavat osallistua tutkimuksiin ja kehittämistyöhön, ja he ehdottavatkin usein uusia tapoja toteuttaa tutkimusta (Weckström, 2021; van Bijleveld ym., 2020).

Lasten ja nuorten kuuleminen toteutettiin työpajoina syksyllä 2022. Työpajoissa lapsilla ja nuorilla oli tilaa jatkokysymyksille, niissä oli mahdollisuus tarkistaa, että lasten ja nuorten näkemyksiä on ymmärretty, ja lapsille ja nuorille annettiin tilaa nostaa esiin asioita, joista he haluavat keskustella. Lasten kanssa työskentely vaatii myös tulkintaa, ja avoimilla kysymyksillä ja keskustelevalle otteella mahdollistetaan lapsilähtöinen näkökulma, jotta lapset saavat vaikuttaa keskustelun sisältöön (Stenvall, 2020). Työpajat mahdollistivat keskustelun ja vuorovaikutuksen osallistujien välillä. Tutkija toimi enemmän fasilitaattorina ja yhteiskehittämisen mahdollistajana. Työpajan lisäarvo tulee yhteiskehittämisestä, lasten ja nuorten itse tuottamasta tiedosta ja yhdessä neuvotelluista työpajan tuloksista. Työpajojen jälkeen tutkija kytkee yhteen työpajojen tuloksia sekä kontekstualisoi tulokset teoreettiseen viitekehykseen ja koulujärjestelmään. Kytännössä toteutuu myös translatiivinen tutkimusote, kun tulokset viedään takaisin kuntapäätäjille suunnittelun ja päätöksenteon tueksi käytännön tasolla. Nämä tulokset raportoidaan hankkeen loppuraportissa vuonna 2023.

8.4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Lasten ja nuorten kuuleminen päätöksenteossa on merkittävä kysymys tässä hetkessä ja tulevaisuudessa. Käytännön kokemukset osoittavat, että osallisuustyöskentely vaatii panostusta ja tietoa. Vaikka lapsivaikutusten arviointi on lisääntynyt ja sitä on kehitetty Suomessa viime vuosikymmenten aikana (esim. Alila, 2011; Taskinen, 2006; Ruuska ym., 2018; Iivonen & Pollari, 2021; Iivonen & Pollari, 2022), lapsivaikutusten arviointi ei ole systemaattisesti juurtunut käytänteisiin eikä päätöksentekoon. Tämän tutkimuksen alustavat havainnot vahvistavat, että lasten ja nuorten kuuleminen tai lapsivaikutusten arviointi kunnissa ei ole systemaattista. On tärkeää, että arkisten käytäntöjen tasolla lasten ja nuorten kuuleminen vakiintuu osaksi paikallisten palvelujen suunnittelua kansallisella tasol-

la. Lasten ja nuorten osallisuus mainitaan kuntien strategisissa asiakirjoissa ja päätöksenteon valmistelussa, mutta toiminnan tasolla osallisuus jää usein pintapuoliseksi. Kunnissa on kuitenkin halua huomioida lapsia ja nuoria paremmin päätöksenteossa. Haasteena on usein tiedon keräämisen hankaluus, oikeiden kohderyhmien tunnistaminen ja tavoittaminen, prosessiin menevä aika ja käytössä olevat resurssit. Oleellista on, millä tavalla lapsivaikutusten arviointia tehdään, jotta saadaan erilaisten lapsiryhmien näkökulmat esiin, miten varmistetaan, että myös haavoittuvissa oloissa elävät lapset ja nuoret tai erityistä tukea tarvitsevat lapset osallistuvat kuulemistilaisuuksiin ja miten näitä tuloksia voidaan hyödyntää päätöksenteossa. Lapsilta ja nuorilta kerätään harvoin tietoa suoraan lainvalmistelua varten (Iivonen & Pollari, 2021). Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjassa lainvalmistelijoille suositellaan lasten suoraa kuulemistä (Iivonen & Pollari, 2021), mutta täsmällisempiä menetelmiä siihen, millä tavalla suora kuuleminen käytännössä toteutetaan siellä, missä lapset ja nuoret ovat, puuttuu usein kunnista.

Hartin (1992) tikapuumallin mukaan tarkasteltuna lasten osallisuus palveluverkko muutoksissa näyttää toteutuvan alustavien havaintojen perusteella alimmalla ja keskitasolla. Joiltakin osin lasten kuuleminen näyttäytyy muodon vuoksi tehtävänä osallistamisena eikä sitä voida pitää aitona osallisuutena. Tyypillistä on, että lasten ääni tulee kuulluksi palveluverkko muutoksissa aikuisten ehdoilla. Keskeinen kysymys liittyy myös siihen, voivatko lapset vaikuttaa aidosti päätöksiin. Tikapuumallin ylimmät tasot vaativat kuntien toiminnan uudelleentarkastelua ja pohdintaa siitä, miten lapsia voidaan kuulla lapsilähtöisesti ja miten nämä näkemykset otetaan huomioon päätöksenteossa.

Lapset ja nuoret ovat erilaisia ja tulevat eri lähtökohdista, joten heitä ei pidä käsitellä yhtenä homogeenisenä ryhmänä. Lapset ja nuoret ovat eri-ikäisiä, he tulevat eri taustoista, heillä saattaa olla erilaisia tarpeita ja kykyjä, heillä on erilaisia kokemuksia ja näkemyksiä. Jos lapsia kuullaan ainoastaan eri edustusfoorumien kautta, esimerkiksi lapsijärjestöjen kautta, oppilaskunnan kautta tai nuorisoparlamentin kautta, lasten kuuleminen jää helposti näennäiseksi. Usein näiden foorumeiden kautta saadaan suppea näkemys lasten ajatuksista, eikä silloin kuulla edustajia kaikista lapsiryhmistä, joita ovat esimerkiksi vähemmistöryhmien edustajat, erityistä tukea tarvitsevat lapset tai haasteellisessa elämäntilanteessa olevat. Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjassa lainvalmistelijoille painotetaan, että varsinkin pienten lasten kuulemisessa tarvitaan erityistä asiantuntemusta ja menetelmien hallintaa, jotta saadaan lasten näkökulmat esiin lainvalmistelijoille (Iivonen & Pollari, 2021).

Tutkimus tuottaa jatkossa tietoa ja ymmärrystä siitä, millä tavalla lapset ja nuoret haluavat tulla kuulluiksi sekä minkälaiset asiat ovat heidän näkökulmastaan tärkeitä. Tutkimushanke vastaa kuntien sekä valtion tarpeeseen vahvistaa lasten osallistamisen ja lapsivaikutusten arvioinnin menetelmiä osana väestönmuutoksen aiheuttamia muutosprosesseja.

9 Johtopäätöksiä

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti Oikeus oppia -kehittämishjelman vuonna 2019 hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi. Oikeus oppia -kehittämishjelmalla tavoitellaan pysyvää ja vaikuttavaa kehittämistä rakenteiden ja lainsäädännön uudistamisen avulla. Johtopäätösluvussa tuodaan yhteen väliraportin eri aineistoista yhdistämällä saadut havainnot sekä kuvataan, miten tutkimus jatkuu vuonna 2023. Tutkimuksen pohjalta annetaan suosituksia siitä, miten väestönmuutos tulisi huomioida varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa.

9.1 KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET

Väestönmuutoksen vaikutukset kuntien varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämiseen on kompleksinen ilmiö, johon vaikuttavat väestönmuutoksen ohella myös monet muut tekijät. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa kunta- ja aluekohtaiset erot niin maantieteellisesti kuin taloudellisesti, kuntien palvelujen kehittämiskulttuurin liittyvät seikat sekä esimerkiksi väestön kielisyyteen liittyvät kysymykset. Kuntien tilanteet ja tarpeet eroavat toisistaan, ja kunnallisten peruspalveluiden järjestämistä kehitetään tällä hetkellä ennen kaikkea paikallisista lähtökohdista käsin. On kuitenkin muistettava, että varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus ovat subjektiivisia, laissa säädettyjä perusoikeuksia.

Seuraavassa esitetään vastaukset tutkimushankkeen tutkimuskysymyksiin 1 ja 2.

Tutkimuskysymys 1: Väestönmuutoksen tämänhetkiset vaikutukset varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen

Väestönmuutos vaikuttaa radikaalilla tavalla kuntien mahdollisuuksiin järjestää varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta. Tulevina vuosina ja vuosikymmeninä palvelutarjonnan muutoksia tulee ennakoida nykyistä paremmin ja todennäköistä on, että paine kuntien väliseen uudentyypiseen yhteistyöhön kasvaa huomattavasti.

Koko Suomea tarkasteltaessa väestö vähenee suuressa osassa maata merkittävästi 2030-luvulla, ja tämän takia kunnallisten peruspalveluiden tuottamisen tapoja on tarpeen tarkastella

lähivuosina tulevaa kehitystä ennakoiden. Spatiaalinen oikeudenmukaisuus on läsnä paikallisissa keskusteluissa: Jakava oikeudenmukaisuus (palveluiden jakautuminen tasaisesti eri alueille) on palveluverkkokeskustelun historiallinen perusolemus ja lähtökohta. Prosessuaalinen oikeudenmukaisuus (paikallisyhteisöjä koskeva neuvottelu- ja päätöksentekoprosessi) näkyy erityisesti osallisuutena paikallisissa suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa. On kuitenkin tärkeää tunnistaa erot perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen välillä: Erityisesti varhaiskasvatuksen osallistumisasteen vaikutukset palvelutarpeeseen – vaikka lasten määrä vähenee, on mahdollista, että varhaiskasvatuksen tarve kuitenkin kasvaa, jos osallistumisas- te nousee. Esiopetus on sijoittunut vaihtelevasti sekä koulujen että päiväkotien yhteyteen, eikä kunnista ole tunnistettavissa merkkejä siitä, että toiminta olisi keskittymässä tiettyyn suuntaan.

Kuntien varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämisen käytännöt ovat tällä hetkellä monissa kunnissa tarkastelun alaisina. Palveluverkkojen kasvu on keskittynyt pääasiassa kaupunkiseuduille. Osa kunnista on supistamisvaiheessa, jolloin palveluverkkoa pyritään keskittämään, ja osa kunnista taas on tilanteessa, jossa palveluverkkoa on jo karsittu. Palveluverkkomuutoksista on tunnistettu erilaisia vaikutuksia: kuntalaisvaikutukset, organisaatio- ja henkilöstövaikutukset, taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset sekä vaikutukset koulutukselliseen tasa-arvoon ja laatuun. Lisäksi väestönmuutos vaikuttaa päiväkotien ja koulujen arjessa, erityisesti vieraskielisten lasten määrän lisääntymisenä.

Kunnallisten päätösten muutosvaikutuksia voidaan tulkita samanaikaisesti hyvinä tai huonoina sen mukaan, kuka asiaa tarkastelee ja mistä näkökulmasta. Ilmiön kompleksisuus käy ilmi myös kyselyaineiston vastausjakauksissa. Uudistuksilla voidaan saavuttaa erilaisia myönteisiä kehityskulkuja, mutta tyypillisimmin myönteiset näkemykset yhdistettiin taloudellisiin vaikutuksiin, joko suoraan tai välillisesti toimitilojen uusimisen ja nykyaikaistamisen myötä. Yli puolet vastaajista kokivat, että viimeisimmät uudistukset olivat lisänneet kunnan vetovoimaa.

Havainto on mielenkiintoinen, etenkin jos sitä peilaa vastaa-



jien kielteisiin näkemyksiin uudistuksen kuntalais- tai henkilöstövaikutuksista. Esimerkiksi vaikutukset lasten ja nuorten koulumatkoihin, opetushenkilöstön saatavuuteen tai työtyytyväisyyteen koettiin selvästi vähemmän myönteisessä valossa. On varsin hankalaa nähdä, miten pitkät koulukuljetukset tai opetushenkilöstön työtytymättömyys edesauttavat kunnan vetovoimaa. Monissa kunnissa on tälläkin valtuustokaudella käynnissä erilaisia selvityksiä palveluverkon kehittämiseksi. Väistämätöntä on, että useat kuntapäättäjät eivät välttämättä enää voi välttää valintojen tekemistä, kun taloudelliset realiteetit konkretisoituvat: tällaisessa tilanteessa eri osapuolten – mukaan lukien lapset ja nuoret – kuuleminen ja osallistaminen saavat entistä enemmän painoarvoa.

Tutkimuskysymys 2: Kuntien strategiat ja tarpeet väestönmuutokseen vastaamiseksi varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa

Toisena keskeisenä tarkastelun kohteena on, millaisia kuntien strategiat ja tarpeet väestönmuutokseen vastaamisessa ovat varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Kuntastrategiatasolla noin puolet kunnista ottavat huomioon väestönmuutoksen vaikutukset. Lisäksi tämä näkyy varsinkin kuntien talousarvioiden perusteluissa. Strategisella tasolla väestönmuutosta tarkastellaan sekä faktoihin pohjautuvana tietona että kuntien asettamina tavoitteina, mikä antaa viitteitä kuntien adaptiivisuudesta toimintaympäristöstä esiin nouseviin haasteisiin ja kertoo ehkä myös siitä, että tiedolla johtamisen ajatus on ainakin jollain tavoin lyönyt itsensä läpi strategisena näkökulmana. Ennakointiin ja pitkän aikavälin suunnitteluun on panostettu erityisesti kasvavissa kunnissa. Lyhyen aikavälin suunnitelmat ja päätösten reaktiivisuus ovat tyypillisempiä pienemmille kunnille, joissa väestön määrä yleensä pienenee.

Väestömäärien ennakointi luo kunnille tietotarpeita, mutta käytössä olleen tutkimusaineiston perusteella kunnilla on kuitenkin ollut saatavilla pääasiassa tarkoituksenmukaisesti tietoa suunnittelun tueksi. Kunnissa tehdään poikkihallinnollista yhteistyötä tietotarpeiden täyttämiseksi. Tiedon puutteisiin liittyvät haasteet koskettavat kasvavia kuntia ja tarkemman, pienaluekohtaisen tiedon keräämisen vaikeuksia. Tarkastelun perusteella väestökehitystietoa niistä kunnista, joiden väestö vähenee, on käytettävissä tarpeeksi. Kuntien tarpeet väestönmuutoksen vaikutusten osalta liittyvät myös kansainvälisessä vertailussa tunnistettuihin haasteisiin. Segregaatioon liittyvät huolet koskettavat tällä hetkellä suuria kaupunkeja, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Kuntien yhteisesti jakama huoli on pätevän henkilöstön saatavuuden varmistaminen sekä henkilöstön pitovoiman vahvistaminen – seikka, joka on systeeminen muutostekijä siinä mielessä, kun tarkastellaan myös muita julkisten alojen työntekijäryhmiä (esim. hoivapalveluhenkilöstö). Henkilöstökysymys liittyy oleellisesti sivistyssektorilla varhaiskasvatuksen ja opetuksen laadun varmistamiseen sekä huoleen siitä, millaisia seurauksia koko koulutusjärjestelmälle seuraa, jos järjestelmän kantava pohja rapautuu ja koulutuksen lasten lähtötaso tasapainottava vaikutus heikkenee henkilöstöpulan seurauksena.

Kuntien palveluverkon tarkastelu yhdessä väestökehitysdatan kanssa osoittaa systeemisiä muutostarpeita vuoteen 2030 ja 2040 mennessä. Tämä systeeminen muutos koskettaa sekä palveluverkon rakenteita että palvelun tuottamisen tapoja, joissa on tulevana vuosina huomioitava myös laajemmat, kuntarajat ylittävät, yhteistyömahdollisuudet. Tulevaisuuden kannalta kuntien on tärkeää tunnistaa muutossuunnat ajoissa hyödyntäen älykkään sopeutumisen mallia. Kuntien haasteet ovat väestönmuutoksen seurauksena erisuuntaisia. Laajentamistarve koskettaa yhä pienenevää määrää kuntia.

Samanaikaisesti Suomessa on kuntia, joiden palveluverkko on ylläpitotilassa, mahdolliset supistamiset on jo tehty eikä laajentamiselle ole tarvetta. Joukossa on kuitenkin suuri määrä kuntia, joita palveluverkon supistaminen koskettaa lähivuosina. Tällä hetkellä supistavat ratkaisut ovat kunnissa vaikeita toteuttaa, mikä näkyy inkrementaalisina päätöksinä sekä erilaisina rationaliteetteina (mm. talous, elinvoima, arvot), jotka ovat usein keskenään ristiriidassa.

Yksi keskeinen kysymys tulevaisuuden kannalta on, miten päätösvalta sekä valtion ja kuntien välinen ohjaussuhde kehittyy. Pyritäänkö paikallisia haasteita ratkaisemaan päätösvalan keskittämällä valtiolle vai hajautetaan valtaa kunnille ja missä määrin otetaan käyttöön uudentyypisiä julkisen politiikan ohjauksen menetelmiä? Myös rakenteelliset ratkaisut noussevat pohdittavaksi – käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kuntien yhdistymisiä tai tehtävien kokoamista ”laajemmille hartioille”. Valtiolle on käytössään julkisen politiikan menetelmiä, joilla kuntien toimintaa ohjataan. Tällaisina menetelmiä on perinteisesti pidetty säädös-, informaatio- ja resurssiohjausta, jotka kaikki näyttävät tutkimuksen perusteella tärkeiltä jatkossa. On tarpeen tarkastella sitä, että säädökset tukevat kuntien opetus- ja kasvatuspalveluiden järjestämistä väestömuutoksen seurausten hallitsemisessa: ennakoitavuus, dialogi ja avoimuus uudentilaisille ratkaisuille näyttävät erittäin tarpeellisilta tulevaisuuteen valmistautumisessa. Lisäksi resurssikysymykset ovat keskeinen osa varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämistä lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Onkin ilmeistä, että tarvitaan kannustimia, joilla luodaan uutta toimintakulttuuria kuntien väliseen suunnitteluyhteistyön, palvelukonseptien kehittämiseen, ennakointiin, osamisen johtamiseen, lasten osallistamiseen ja erilaisten resurssien yhteiskäyttöön. Esimerkiksi lasten osallisuus julkisen politiikan reformeissa on merkittäväksi tunnistettu asia YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksessa (artikla 12), mutta tutkimuskirjallisuuden valossa näistä prosesseista on olemassa hämmästyttävän vähän tieteellistä tutkimusnäyttöä (esim. Stenvall ym., 2023). Lasten osallistamisessa Suomella voisi näin ollen olla näytön paikka myös kansainvälisesti. Samoin oletettavaa on, että kuntayhteistyön suuntautuminen on merkittävää nimenomaan varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen osalta. Tältä osin olisi huomionarvoista systemaattisesti selvittää tutkitun tiedon perusteella sitä, miten muissa maissa paikallis-hallinnon yhteistyössä on sivistystoimen sektorilla onnistuttu.

9.2 TUTKIMUSTULOKSIIN PERUSTUVAT TOIMINTASUOSITUKSET

Tutkimuksen perusteella on koottu suosituksia, joiden toivotaan herättävän keskustelua sekä toimivan syötteinä kunnille, valtiolle ja keskeisille sidosryhmille. Tässä alaluvussa esitettävät käsillä olevan väliraportin toimitasuositukset ovat luonteeltaan alustavia, ja niitä täsmennetään vuoden 2023 loppuraportissa tutkimushankkeen kokonaisuuden valmistuttua.

1. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laadun ja tarkoituksenmukaisen saatavuuden turvaaminen

Koulujen ja päiväkotien laadukkaan toiminnan turvaaminen edellyttää koulutetun työvoiman saatavuutta sekä riittävää perustoiminnan rahoitusta. Laadukas perustyö takaa hyvät lähtökohdat myös erityispalveluille ja antaa lapsille tasa-arvoisemmat oppimisen edellytykset ja keinot laadun turvaamiseen

tulevaisuudessa. Alueellisen tasa-arvon toteutuminen ja maahanmuuttotasaisten henkilöiden kotoutuminen ovat omia väestömuutoksen vaikutuksiin liittyviä erityiskysymyksiään. On selvää, että kuntien yhteistyökäytännöt 1.1.2023 toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden kanssa tulee miettiä alueellisista ja paikallisista yhteistyötarpeista liikkeelle lähtien hyväksyen se, että yhteistyökäytännöt erilaistuvat väestömuutosten alueellisen erilaisuuden vuoksi.

Suositus hallituskaudelle 2023–2026: Laaditaan **kansallinen koulutusstrategia**, jossa tarkastellaan laajasti yli toimialarajojen sitä, millä keinoilla Suomi varautuu väestömuutoksen aiheuttamiin muutoksiin varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa. Koulutusstrategia luo vakautta ja jatkuvuutta yli hallituskausien. Koulutusstrategiassa tulee ottaa kantaa kasvatuksen transformaatiopisteisiin varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen jälkeen mutta myös siirtymissä peruskoulun jälkeen toiselle asteelle ja korkeakoulutukseen ja myös työelämään. Näiden transformaatiopisteiden huolellinen analysointi paljastaa sen, millaisia haasteita lasten ja nuorten koulutuspoluilla Suomessa tällä hetkellä on ja miten niihin pitäisi puuttua, jotta voidaan välttää koulutuspolulta putoamiset, oppimiseen liittyvät ongelmat ja syrjäytymiskehityksen käynnistyminen ja syveneminen.

Suositus pidemmälle aikajaksolle (2030-luvulle): Varmistetaan varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen henkilöstön saatavuus, pitoisuus ja koulutautumismahdollisuudet ja vakiinnutetaan kuntien väliset ennakoluultomat yhteistyökäytännöt varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen laadun turvaamiseksi.

- Tarkastellaan koulutusmäärien ja työvoiman tarvetta alueittain säännöllisesti.
- Perustetaan opettajarekisteri.
- Varmistetaan monimuotokoulutuksen jatkuvuus (varhaiskasvatus).
- Vahvistetaan työntekijöiden osallisuutta, tiimityötä ja työnohjausta.
- Lisätään kaksoispätevien maisteritasoisten opettajien lukumäärää yhteistyössä yliopistojen kanssa. Lapsi voisi jatkaa esimerkiksi ensimmäiset kolme kouluvuotta samassa yksikössä (päiväkodissa) esiopetuksen jälkeen.

2. Kuntien muutosvalmiuden tukeminen

Kunnat ovat erilaisissa tilanteissa kunnallisten peruspalveluiden järjestämiseen liittyvien tarpeiden osalta, mutta tärkeää on tukea kuntia palveluverkon tietoon perustuvissa muutoksissa ja kannustaa muutosprosessien ennakointiin niin, että väestömuutokset vaikutukset osataan jatkossa paremmin ennakoita ja niihin osataan varautua.

Suositus hallituskaudelle 2023–2026: Kehitetään kuntien sisäistä ja niiden välistä yhteistyötä sekä palveluverkkoinnovaatioita. Samanaikaisesti on kehitettävä uusia työkaluja ja käytäntöjä sivistyksellisten ja lasten oikeuksien toteutumisen seuraamiseksi.

Suositus pidemmälle aikajaksolle (2030-luvulle): Kuntia tulee kannustaa palveluverkkojen ennakointiin kehittämiseen, ja tästä tulisi kuntia myös palkita käytössä olevien julkisen politiikan ohjausmenettelyjen keinoin (esim. uusia innovaatioita tuottavien toimenpideohjelmien toteuttaminen).

Samoin kuntien tulisi kehittää olemassa olevia päätöksentekomenettelyjä (jotka liittyvät esimerkiksi toimitiloihin, budjetointiin, henkilöstömitoituksiin, henkilöstön osaamiseen)



tehtyjen strategisten linjausten perusteella ja avoimesti. Muutosten tueksi pitäisi kannustaa kuntia uudistamaan osallisuusajatteluaan, mikä voisi tarkoittaa uutta kehitysvaihetta päättäjien ja kuntalaisten ratkaisukeskeisessä osallistumisessa.

3. Palveluketjujen toiminnan varmistaminen taitekohdassa

Hyvinvointialueuudistuksen¹⁴ aloituksen jälkeen varmistetaan sujuva yhteistyö varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa.

Suositus hallituskaudelle 2023–2026: Seurataan kuntien ja hyvinvointialueiden rajapintayhteistyötä ja tunnistetaan ongelmat ja ratkaistaan ne erityisesti tilanteissa, joissa tarvitaan ennakkoluulotonta ja joustavaa yhteistyötä sivistyssektorin ja sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Tämä edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä yhteistä näkemystä hyvinvointialueiden ja kuntien välisestä yhteistyöstä.

Suositus pidemmälle aikajaksolle (2030-luvulle): Kootaan erilaiset palvelut jatkossa enemmän päiväkotien ja koulujen yhteyteen toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi. Väestönmuutoksen vaikutukset (ks. luku 5.1.5) näkyvät välittömästi päiväkodeissa sekä kouluissa, ja lapsille tulisi tarjota tukea lähellä arkea. Vaikutusten hallinta vaatii moniammatillisia ratkaisuja, ja kouluilla on tarvetta palvelujen kokoamiseen tiiviimmin koulujen yhteyteen (esim. sosiaalityö, maahanmuuttopalvelut, terveydenhoito, mielenterveyspalvelut). Tämän yhteistyön tuloksia voi raportoida esimerkiksi osana lapsistrategian toteutumista valtioneuvostotasolla, osana hyvinvointialueiden toiminnallista raportointia ja kuntien toimintakertomuksia.

4. Lasten kuulemismenettelyn kehittämistarve

Kansainvälisten esimerkkien valossa paikallinen kuuleminen nousee yhdeksi keskeiseksi toimintatavaksi kouluverkkojen muutosten yhteydessä. Väiliraportin perusteella vaikuttaa siltä, että lasten kuulemisen käytännöt eivät tällä hetkellä nouse erityisen keskeisesti esiin. Tämän hankkeen alustavien havaintojen perusteella kunnallisessa päätöksenteossa lasten osallisuutta on pyritty ottamaan huomioon, mutta vailla systematiikkaa.

Suositus hallituskaudelle 2023–2026 ja pidemmälle aikajaksolle (2030-luvulle): Lapset tulee jatkossa ottaa huomioon suunnittelun ja päätöksenteon eri vaiheissa johdonmukaisesti, lähtökohtaisesti ja systemaattisesti. Tähän avuksi tarvitaan toimivia malleja ja toimintatapoja lasten osallistumiseen. Hankkeen tulokset osaltaan auttavat lasten kuulemismenettelyjen kehittämistä ja käyttöönottoa koko Suomen tasolla ja julkisen politiikan eri tasoilla (paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti).

5. Alueellinen ja koulutuksellinen tasa-arvo ja lasten sivistykselliset oikeudet

Väiliraportin tutkimustulokset ja aikaisemmat selvitykset (Bernelius & Huilla 2021) viittaavat varhaiskasvatus-, esi- ja perusopetuspalveluiden alueelliseen eriytymiseen, kun väestö vähentyy haja-asutusalueilla ja kasvaa suurissa kaupungeissa, mutta myös kuntien sisällä. Kuten vertailukehittämisaineiston valtioissa, Suomessa maahanmuutto todennäköisesti kasvattaa väestömäärää erityisesti suuremmissa kaupungeissa, mutta ei ratkaise syrjäisempien seutujen väestönmuutokseen liittyviä tulevaisuuden haasteita. Maahanmuuttotasaustaisten lasten sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen ja koulutuksellisen tasa-arvon varmistaminen taas on erityisesti kaupunkialueita koskeva haaste.

¹⁴ Väiliraportin tutkimusaineisto on kerätty v. 2022, ennen kuin hyvinvointialueuudistus on astunut voimaan. Tässä vaiheessa on vain voitu ennakoita niitä vaikutuksia, joita uudistuksella mahdollisesti on.

Suositus hallituskaudelle 2023–2026 ja pidemmälle aikajaksole (2030-luvulle): Seurataan ja arvioidaan systemaattisesti kansainvälisiä esimerkkejä positiivisen erityiskohdeltelun rahoitusmalleista koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi. Tulevaisuudessa on syytä kiinnittää erityishuomiota siihen, että kaikki lapset Suomessa kasvavat yhteiskuntamme täysin yhdenvertaisiksi ja yhteiskuntaan luottaviksi kansalaisiksi, taustastaan riippumatta. Tilallisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa muun muassa laadukkaan ja tasa-arvoisen varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen takaamista kaikille yhdenvertaisena perusoikeutena, asuinpaikasta ja sosioekonomisesta taustasta riippumatta.

6. Kuntien ja valtion toiminnan yhteen sovittaminen

Väliarportin kansainvälisestä vertailuaineistosta yksi esiin nousseista teemoista koski valtion, aluehallinnon ja kuntien välistä suhdetta. Monissa vertailumaissa koulutusjärjestelmä on hyvin desentralisoitunut, ja paikallisilla kouluviranomaisilla ja jopa oppilaitoksilla on paljon autonomiaa koulutuksen järjestämisessä. Yhtenä keinona vastata tehokkaammin väestömuutoksen haasteisiin erityisesti syrjäseuduilla oli osassa vertailumaista ehdotettu lisääntynyttä toimivaltaa aluetasolle. Suomessa olemme tällä hetkellä taitekohdassa, kun hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alusta ja sivistyspalveluiden merkitys korostuu kuntien keskeisenä tehtävänä. Väestömuutoksen haasteet ovat merkittäviä, ja niitä on ratkaistava yhteistyössä eri hallinnon tasojen kesken.

Suositus hallituskaudelle 2023–2026: Tehdään linjaukset siitä, millä keinoilla tai valtion ohjaustoimilla pyritään ratkaistamaan paikallisia ja valtakunnallisia väestömuutokseen liittyviä haasteita varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen osalta ja miten voidaan edistää kuntien liikkumavaraa sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseksi lapsille. Käytännössä tämä tarkoittaa paikallistason uudistamisen tukemista, mikä edellyttää myös systemaattisen tutkimustiedon tuottamista sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta.

9.3 TUTKIMUS JATKUU – MITÄ SEURAAVAKSI?

Tutkimushanke jatkuu väliarporttivaiheesta, ja alkavana vuonna 2023 hankkeessa täydennetään aineistoja sekä kerätään uutta aineistoa (ks. taulukko 9.1). Tutkimuksen loppuraportissa vastataan tutkimuskysymyksiin 3–4: Miten väestömuutos vaikuttaa lapsen oikeuksiin ja sivistyksellisen tasa-arvon toteutumiseen sekä millaista on vaikutusten seuranta (tutkimuskysymys 3)? Millaisia näkemyksiä lapset ja nuoret haluavat tuoda esille (tutkimuskysymys 4)?

Vuoden 2023 kuluessa kerätty tutkimusaineisto raportoidaan vuoden 2023 lopussa julkaistavassa loppuraportissa. Loppuraporttiin syntetisoidaan käytännössä kaikki koko tutkimushankkeen aikana kerätty tutkimusaineisto, jonka perusteella muodostetaan keskeiset koko tutkimushanketta koskevat johtopäätökset ja toimintasuositukset.

Loppuraportin sisällöt	
Aineistot	- Kansainvälinen vertailukehittämisaineisto; täydentävät haastattelut - Kyselyaineiston lisämateriaali - Lasten ja nuorten kuulemisen työpaja-aineisto
Toiminnan tukeminen	- Seurantaa koskevien indikaattorien valmistelu - Lasten kuulemisen käsikirja - Lainsäädännön ja hallinnon kehittämistä tukevat toimenpidesuosituks

TAULUKKO 9.1. Tutkimushankkeen loppuraportin aineistot ja materiaalit

Lähteet

- Aasland, A. & Soholt, S. (2020). Agents of centralization? Local school administrators and contested school closures in Norwegian rural districts. *Journal of Rural Studies*, 80, 595–605. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.09.008>
- Alila, K. (2011). *Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia*. (Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7)
- Antikainen, A. (2006). In search of the Nordic Model in Education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 229–243. <https://doi.org/10.1080/00313830600743258>
- Arnesen, A. L. & Lundahl, L. (2006). Still social and democratic? Inclusive education policies in the Nordic welfare states. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 285–300. <https://doi.org/10.1080/00313830600743316>
- Aro, T., Aro, R. & Mäkelä, I. (2020). Väestöselvitys 2040. Ikäryhmäkohtaiset ja alueelliset väestöennusteet sekä uusien opiskelijoiden määrän ennuste kaikilla koulutusasteilla Suomessa 2018–2040. (Sitran taustaraportti, kesäkuu 2020.) Sitra.
- Bateson, G. (1973). *Steps to an ecology of mind*. Paladin.
- Bemelmans-Videc, M., Rist, R. & Vedung, E. (toim.). (1998). *Carrots, sticks, and sermons. Policy instruments & their evaluation*. Transaction Publishers.
- Berg, V. (2018). *Lapsilukihanteet, lapsiaikeet ja syyt lastensaannin lykkäämiseen Suomessa 2018*. Väestöliitto.
- Bernelius, V. (2013). *Eriytyvät kaupunkikoulut. Helsingin peruskoulujen oppilaspuhjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä*. (Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1/2013) [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. HELDA – Helsingin yliopiston digitaalinen arkisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-272-530-1>
- Bernelius, V. & Huilla, H. (2021). *Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet*. (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7.) <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-761-4>
- Bertalanffy, L. von (1969). *General system theory: foundations, development, applications*. Braziller.
- Bijleveld, G. G. van, Bunders-Aelen, J. F. G. & Dedding, C. W. M. (2020). Exploring the essence of enabling child participation within child protection services. *Child & family social work*, 25(2), 286–293. <https://doi.org/10.1111/cfs.12684>
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Braybrooke, D. & Lindblom, C. E. (1963). *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*. The Free Press.
- Byrne, D. & Callaghan, G. (2014). *Complexity theory and the social sciences*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203519585>
- Bäck, M. & Kestilä-Kekkonen, E. (toim.). (2019). *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Pohut, trendit ja kuilut*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>
- Bähr, H. (2010). *The Politics of Means and Ends: Policy instruments in the European Union*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315554365>
- Cilliers, P. (1998). *Complexity and postmodernism: Understanding Complex Systems*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203012253>
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Del Barrio Aliste, J. M. (2013). De los problemas a los retos de la población rural de Castilla y León. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 6, 117–128. <http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/52>
- Dror, Y. (1964). Muddling through – “science” or inertia? *Public Administration Review*, 24(3), 153–157. <https://doi.org/10.2307/973640>
- Dror, Y. (1968). *Public policy making re-examined*. Chandler Publishing Company.
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe J. M. & Jordfald, B. (2015). *The Nordic model towards 2030. A new chapter?* Fafo report 2015:07. <https://www.faf.no/images/pub/2015/20412.pdf>
- Education Act, R. S. O. 1990, c. E.2. <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e02>
- Eduskunta. (1963). Valtiopäiväasiakirjat. Eduskunta.
- Eurostat. (2019) *Ageing Europe. Looking at the lives of older people in the EU. The 2019 edition*. Eurostat. <https://data.europa.eu/doi/10.2785/811048>
- Eurydice. (26.10.2022a). *Norway*. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/norway/norway/>
- Eurydice. (27.10.2022b). *Netherlands*. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/netherlands/netherlands>
- Eurydice. (27.10.2022c). *Spain*. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/spain/spain>
- Ferenczy, M. (2021). *Improving Rural Education. Executive Summary*. <https://www.sdgcounties.ca/sites/default/files/2021-11/Improving%20Rural%20Education%20Report.pdf>
- Gerrits, M. H., Goudena, P. P. & Aken, M. A. G. van (2005). Child–parent and Child–peer interaction: Observational Similarities and Differences at age Seven. *Infant and Child Development*, 14(3), 229–241. <https://doi.org/10.1002/icd.377>
- Geyer, R. & Rihani, S. (2010). *Complexity and public policy: A new approach to 21st century politics, policy, and society*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203856925>

- Gleditsch, R. F., Michael J. Thomas, M. J. & Syse, A. (2020). *Nasjonale befolkningsframskrivninger. Modeller, forutsetninger og resultater. Rapporter 2020/24*. Statistisk sentralbyrå/Statistics Norway. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/422992
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoria*. Tampere University Press.
- Harju-Luukkainen, H., Sulkunen, S., & Vettenranta, J. (2015). Enemmän yhtäläisyyksiä kuin eroja: Ruotsinkieliset pienet ja suuret koulut PISA 2009 -tulosten valossa. *Nuorisotutkimus*, 33(3–4), 59–73.
- Hart, R. (1992). Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. UNICEF *Innocenti Essays*, No. 4. International Child Development Centre of UNICEF. <https://www.unicef-irc.org/publications/100-childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.html>
- Hart, R. A. (2008). Stepping Back from 'The Ladder': Reflections on a Model of Participatory Work with Children. Teoksessa A. Reid, B. B. Jensen, J. Nikel & V. Simovska (toim.), *Participation and Learning*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6416-6_2
- Huilla, H. (2022). *Kaupunkikoulut ja huono-osaisuus*. (Kasvatustieteellisiä tutkimuksia, numero 135) [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. HELDA – Helsingin yliopiston digitaalinen arkisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-8000-1>
- Iivonen, E. & Pollari, K. (2021). *Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille*. (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5.) Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>
- Iivonen, E. & Pollari, K. (2022). *Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella. Ohjeistus hyvinvointialueiden päättäjille, nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:2. Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7>
- Izadi, R. (2015). *The impact of school closures on student achievement - evidence from rural Finland*. VATT Working Papers 63. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-149-3>
- Kaarakainen, S.-S., Hiilamo, A. & Ristikari, T. (2022). *Lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisen mahdollisuudet kunnissa nykytuotoisessa valtionavustajärjestelmässä*. (Itäen raportit ja selvitykset 2022:1.) Itä.
- Kahila, P., Hirvonen, T., Jolkonen, A., Kurvinen, A., Lemponen, V., Makkonen, T., Rautiainen, S., Copus, A., Teräs, J., Turunen, E., Lebbing, J., Vester, L. & Meijer, M. (2022). *Mitä on älykäs sopeutuminen?* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:42.) Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-173-5>
- Kansallinen lapsistrategia*. (2021). (Valtioneuvoston julkaisuja 2021: 8.) Valtioneuvosto.
- Karppinen, K. & Moe, H. (2012). What We Talk about When We Talk about Document Analysis. Teoksessa M. Puppis & N. Just (toim.), *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects*. Intellect.
- Katz, D. & Kahn, R.L. (2005). Organizations and the system concept. Teoksessa J. M. Shafritz, S. J. Ott & Y. S. Jang (toim.), *Classics of organization theory* (s. 480–490). Thompson & Wadsworth.
- Kestilä, L. & Martelin, T. (2019). *Suomen väestörakenne ja sen kehitys*. Indikaattorikatsaus. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2019. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201902286550>
- Kiilakoski, T., Gretscher, A. & Nivala, E. (2012). Osallisuus, kansalaisuus, hyvinvointi. Teoksessa A. Gretscher, & T. Kiilakoski (toim.) *Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa* (s. 9–33). (Julkaisuja 118.) Nuorisotutkimusverkosto & Nuorisotutkimusseura.
- Kirjavainen, T., Pulkkinen, J. & Jahnukainen, M. (2014). Erityisopetuksen järjestämisen muutokset kunnissa 2000-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42, nro 3, s. 306–323. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/232759>
- Kiss, M., Laananen, T., Margaras, V., Zamfir, I., Augère-Granier, M.-L. & Atanassov, N. (2020). *Demographic Outlook for the EU 2020*. European Parliamentary Research Services. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/999213>
- Kulu H. (2005). Migration and fertility: competing hypotheses re-examined. *European Journal of Population*, 21(1), 51–87.
- Kulu, H. (2013). Why Do Fertility Levels Vary between Urban and Rural Areas. *Regional Studies*, 47(6), 895–912.
- Ilkuntalaki. 410/2015.
- Kuntaliitto. (20.5.2020). *Kuntaliitto selvitti: Vieraskielisen väestön määrä yli kaksinkertaistuu vuoteen 2040 mennessä*. <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/kuntaliitto-selvitti-vieraskielisen-vaeston-maara-yli-kaksinkertaistuu-vuoteen-2040>
- Kuntaliitto. (2022). *Kuntaliiton selvitys varhaiskasvatuksen henkilöstön riittävydestä*. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Varhaiskasvatus_ty%C3%B6ntekij%C3%B6iden%20riitt%C3%A4vyys%20%28002%29.pdf
- Lascoumes, P. & LeGales, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance* 20(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Leerplichtwet (1969). The Dutch School Attendance Law 1969.
- Lintuvuori, M. (2019). *Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana*. Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-5327-2>
- Lubienski, C. (2009). *Do Quasi-markets Foster Innovation in Education? A Comparative Perspective*. (OECD Education Working Papers No. 25.) OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/221583463325>
- Lundahl, L. (2016) Equality, inclusion and marketization of Nordic education: Introductory notes. *Research in Comparative and International Education*, 11 (1), 3–12. <https://doi.org/10.1177/1745499916631059>
- Lundy, L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927–942. <https://doi.org/10.1080/01411920701657033>

- March, J. G. (1978). Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics*, 9(2), 587–608. <https://doi.org/10.2307/3003600>
- Miettinen, A. (2015). *Miksi syntyvyys laskee? Suomalaisten lastensaantiin liittyviä toiveita ja odotuksia*. Perhebarometri 2015. (Katsauksia E49/2015.) Väestöliitto.
- Ministry of Education Ontario. (2017a). *Plan to Strengthen Rural and Northern Education*. https://efis.fma.csc.gov.on.ca/faab/Memos/B2017/B09_EN.pdf
- Ministry of Education Ontario. (2017b). *Supporting Students and Communities. A Discussion Paper to Strengthen Education in Ontario's Rural and Remote Communities*. https://files.ontario.ca/rural_education_discussion_paper_eng.pdf
- Ministry of Education Ontario. (2015). *Community Planning and Partnership Guideline*. https://efis.fma.csc.gov.on.ca/faab/Memos/B2015/B9_EN_attach1.pdf
- Morales Romo, N. (2017). The Spanish rural school from the New Rural paradigm. Evolution and challenges for the future. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 8(2), 412–438. <https://doi.org/10.21501/22161201.2090>
- Morales Romo, N. (2013). Rural schools in Spain. Past, present and future: a sociological framework. Teoksessa M. Gather (toim.), *Proceedings of the 2nd Eurufu Scientific Conference: Education, Local Economy and Job Opportunities in Rural Areas* (s. 4–13). Erfurt: Institut Verkehr und Raum. <https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/128103/1/Ruralschools.pdf>
- Nicolaas, H. & Sprangers, A. (2007). *Buitenlandse migratie in Nederland 1795–2006: de invloed op de bevolkingssamenstelling*. Bevolkingstrends, 4e kwartaal 2007. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Nilsson, S., Björkman, B., Almqvist, A.-L., Almqvist, L., Björk-Willén, P., Donohue, D., Enskär, K., Granlund, M., Huus, K. & Hvit, S. (2015). Children's voices – Differentiating a child perspective from a child's perspective. *Developmental Neurorehabilitation*, 18(3), 162–168. <https://doi.org/10.3109/17518423.2013.801529>
- NJI. (7.6.2021). *Cijfers over jeugd met migratieachtergrond*. <https://www.nji.nl/cijfers/jeugd-met-een-migratieachtergrond>
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- Nonaka, I., Kodama, M., Hirose, A. & Kohlbacher, F. (2014). Dynamic fractal organizations for promoting knowledge-based transformation – a new paradigm for organizational theory. *European Management Journal* 32(1): 137–146. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2013.02.003>
- Nyysölä, K. & Kumpulainen, T. (2020). *Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuuden näkymiä*. (Raportit ja selvitykset 2020:25.) Opetushallitus.
- OECD. (2014). *Education Policy Outlook: Netherlands*. Haettu 28.10.2022 osoitteesta https://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK_NETHERLANDS_EN%20.pdf
- OECD (2018a). *Education Policy Outlook: Spain*. Haettu 27.10.2022 osoitteesta <https://www.oecd.org/education/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Spain-2018.pdf>
- OECD (2018b). *Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre*. OECD Publishing. Haettu 27.10.2022 osoitteesta <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301528-en>
- OECD. (2020). *Education Policy Outlook in Norway*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8a042924-en.pdf>
- OECD/EC-JRC. (2021). *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*. OECD Rural Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ab69cf-en>
- OFA. (2017). OFA submission to Ontario's Rural Education Strategy consultation Haettu 15.6.2022 osoitteesta <https://ofa.on.ca/resources/ofa-submission-ontarios-rural-education-strategy-consultation/>
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. (2021). *España 2050 - Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Ministerio de la Presidencia.
- OKM. (2022). *Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö*. Opetus- ja kulttuuriministeriö. <https://okm.fi/varhaiskasvatustilast>
- Ontario. (12.7.2021). *Consultation: Ontario's Rural Education Strategy*. <https://ontario.tps.ca/page/consultation-ontarios-rural-education-strategy>
- Ontario. (6.7.2022). *Responsibility for publicly funded elementary and secondary education*. <http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/brochure/whosresp.html>
- Oord, M. van der, Ahamiane, S. van der & Wesseling, S. (2020). *Leerlingen prognose BO 2019/20*. Gemeente Amsterdam/Onderzoek, informatie en statistiek.
- OPH. (2022). *Etäopetus perusopetuksessa*. Opetushallitus. <https://www.oph.fi/fi/usein-kysytty/etaopetus-perusopetuksessa>
- PBL/CSB. (2022). *Regionale bevolknings- en huishoudensprognose*. <https://themasites.pbl.nl/o/regionale-bevolkingsprognose/>
- PBL. (2017). *Staat van Zeeland 2017. Een beschrijving van de sociaaleconomische ontwikkelingen in de provincie Zeeland*. <https://www.dezb.nl/dam/planbureau/bestanden/staat%20van%20zeeland%202017/staat-van-zeeland-2017.pdf>
- People for Education (2016). *The geography of opportunity: what's needed for broader student success* (Annual Report on Ontario's Publicly Funded Schools 2016). People for Education.
- People for Education. (2022a). *Public education in Ontario*. <https://peopleforeducation.ca/public-education-in-ontario/>
- People for Education. (2022b). *How education is funded in Ontario*. <https://peopleforeducation.ca/public-education-in-ontario/how-education-is-funded/>
- Perusopetuslaki. 628/1998.
- Puroila, A.-M. & Kinnunen, S. (2017). *Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista*. (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 78/2017.)

- Ringarp, J. (2016). PISA lends legitimacy: A study of education policy changed in Germany and Sweden after 2000. *European Educational Research Journal*, 15(4), 447–461. <https://doi.org/10.1177/1474904116630754>
- Román, H., Hallsén, S. & Nordin, A. (2015). *Geografisk rättvisa i svenska skolreformer – ett kommunalt perspektiv*. https://www.eduu.se/digitalAssets/758/c_758974-1_3-k_24-geografisk-rattvisa-i-svenska-skolreformer.pdf
- Rotkirch, A. (2020). Syntävyyden lasku ja muuttunut lastensaantimaisema. Teoksessa T. Sorsa (toim.), *Kestävän väestönkehityksen Suomi: Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020* (s. 27–48). Väestöliitto.
- Rotkirch, A., Tammisalo, K., Miettinen, A. & Berg, V. (2017). *Miksi vanhemmuutta lykätään?* Nuorten aikuisten näkemyksiä lastensaannista. Väestöliitto, Perhebarometri 2017.
- Roustaei, Z., Räisänen, S., Gissler, M. & Heinonen, S. (2019). *Fertility rates and the postponement of first births: a descriptive study with Finnish population data*. BMJ Open 2019
- Russell, A., Pettit, G. S. & Mize, J. (1998). Horizontal Qualities in Parent–Child Relationships: Parallels with and Possible Consequences for Children’s Peer Relationships. *Developmental Review*, 18(3), 313–352. <https://doi.org/10.1006/drev.1997.0466>
- Ruuska, T., Itkonen-Ratilainen, M., Harju-Kivinen, R. & Honkanen, K. (2018). *Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi: Tarkastelussa lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä ja esimerkkejä lapsivaikutusten arvioinneista*. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE). THL. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018100937860>
- Savory, C. (2010). Patient and public involvement in translatable healthcare research. *Clinical Governance: An International Journal* 15(3), 191–199. <https://doi.org/10.1108/14777271011063823>
- SCB. (2021). *Sveriges framtida befolkning 2021–2070*. (Demografiska rapporter 2021:1.) Statistiska centralbyrån.
- Scott, W. R. (1987). *Organizations. Rational, natural, and open systems*. Prentice-Hall.
- Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (2015). *Lohkoutuva peruskoulu. Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka*. (Kasvatusalan tutkimuksia 68.) Suomen Kasvatustieteellinen Seura.
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations. *Children & Society*, 15(2), 107–117. <https://doi.org/10.1002/chi.617>
- Simon, H. A. (1955). A behavioural model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118.
- Simon, H. A. (1978). Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review*, 68(2), 1–16.
- Skolverket. (2016). *Invandringens betydelse för skolresultaten. En analys av utvecklingen av behörighet till gymnasiet och resultaten i internationella kunskapsmätningar*. <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65becf/1553966593126/pdf3604.pdf>
- Skolverket. (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. <https://www.skolverket.se/publikationsserier/kunskapsoversikter/2009/vad-paverkar-resultaten-i-svensk-grundskola-kunskapsoversikt-om-betydelsen-av-olika-faktorer>
- Slätmo, E., Bogason, Á., Vasilevskaya, A. & Salonen, H. (2022). *Essential rural services in the Nordic region – Challenges and opportunities*. Report 2022:1. Nordregio.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Solstad, K.-J. & Solstad, M. (2015). *Meir skyss mindre helse? Skulesentralisering i eit helseperspektiv*. Nordlandsforskning.
- Sosa Troya, M. (13.5.2021). *Spain’s aging population: Four provinces will have the highest average age in Europe by 2050*. El País. <https://english.elpais.com/society/2021-05-13/spains-aging-population-four-provinces-will-have-the-highest-average-age-in-europe-by-2050.html>
- SOU 2020. En mer likvärdig skola: minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. Statens offentliga utredningar 2020:28. Norstedts Juridik. <https://www.regeringen.se/498b68/contentassets/fcf0e59defe04870a39239f5bda331f4/en-mer-likvardig-skola-minskad-skolsegregation-och-forbatttrad-resurstilldelning-sou-202028>
- Spijker, F. van, Rubingh, S. & Wouden, M. van der. (2021). *Segregatiemonitor primair en voortgezet onderwijs 2020/21*. Gemeente Amsterdam/Onderzoek, Informatie en Statistiek.
- Staatsblad van der Koninkrijk der Nederlanden. (2017). *Wet van 19 augustus 2017 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool)*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-327.pdf>
- Stenvall, E. (2020). *Lasten ja nuorten osallisuus kansallisessa lapsistrategiassa. Osa 2: Osallisuuden toteutuminen lapsistrategian valmistelussa*. (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:39.) Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8435-6>
- Stenvall, E., Kurki, M. & Virtanen, P. (tulossa 2023). Is there a place for children in the making of public policy? Insights from the research evidence. *Journal of Childhood, Education and Society*.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen. Hallintoreformien toteutus monimuotoisessa yhteiskunnassa*. Tietosanoma.
- Sundqvist, S. & Oulasvirta, L. (toim.) (2011). *Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa. Kuntaliiton verkkojulkaisu*. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2011/1418-vaikutusten-ennakoarviointi-kunnallisessa-paatoksenteossa>
- Suuriniemi, S.-M., Ahlholm, M. & Salonen, V. (2021). Opettajien käsitykset monikielisyydestä: heijastumia koulun kielipolitiikasta. Teoksessa M. Ahlholm, I. Piippo & P. Portaankorva-Koivisto (toim.), *Koulun monet kielet*. 13 toim. Vuosikerta 2021, AFinLA-e Soveltavan kielitieteen tutkimuksia, Suomen soveltavan kielitieteen yhdistys AFinLA ry.
- Svensk näringsliv. (2021). *Bra skolor i hela landet – skillnader i resultat mellan stad och land i TIMSS 2019*. https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/utbildning/bra-skolor-i-hela-landet-skillnader-i-resultat-mellan-stad-och-la_1174478.html
- Tantariäki, S. & Törhonen, A. (2017). *Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkkosuunnittelu?* (Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 105.) KAKS – kunnallisan kehittämissäätiö.

- Taskinen, S. (2006). *Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen*. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201204193877>
- Telhaug, A. O., Mediås, O. A. & Aasen, P. (2006). The Nordic model in education: Education as part of the political system in the last 50 years. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 245–283. <https://doi.org/10.1080/00313830600743274>
- TENK. (2012). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa*. <https://tenk.fi/ohjeet-ja-aineistot/HTK-ohje-2012>
- Turja, L. (2010). Lapset osallisina – kohti uutta varhaiskasvatuskulttuuria. Teoksessa L. Turja & E. Fonsén: Suuntana laadukas varhaiskasvatus. Professori Eeva Hujalan matkassa. Tampere: Suomen Varhaiskasvatus ry., 30–47.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2017). *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool)*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34512-3.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (24.3.2022). *37 skoler ble lagt ned i 2021*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/skolenedleggelse/>
- Vaattovaara, V. (2015). *Elämänkulku ja toimijuus. Lapin maaseudun nuorista aikuisiksi 1990–2011*. (Acta electronica Universitatis Lapponiensis 169) [väitöskirja, Lapin yliopisto]. Lauda, Lapin yliopiston sähköinen julkaisuarkisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-823-7>
- Valtiovarainministeriö. (2021). *Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Väliraportti: Hallintopolitiikka*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-713-5>
- Varjo, J., Lundström, U. & Kalalahti, M. (2018). The governors of school markets? Local education authorities, school choice and equity in Finland and Sweden. *Research in Comparative and International Education*, 13(4), 481–498. <https://doi.org/10.1177/1745499918807038>
- Vidal, T. & Renaco, J. (1986). Rural Demography in Spain Today. *Rural populations and agricultural populations 1986-3*, 63–73. <https://doi.org/10.3406/espos.1986.1161>
- Virtanen, P., Ristikari, R. & Niemelä, M. (2022). *Collective impact and human wellbeing*. Springer.
- Waldman, M. H. (2006). Evidence-based medicine: How to translate research into patient care. *Journal of the American Podiatric Medical Association* 96(4), 374–377. <https://doi.org/10.7547/0960374>
- Weckström, E. (2021). *Kertoen rakennettu – toimien toteutettu: Sosiaalisesti kestävä osallisuuden toimintakulttuurin rakentaminen varhaiskasvatuksessa*. [väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto]. UEF EREPOSITORY Itä-Suomen yliopiston avoimien aineistojen eRepo-palvelu. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4288-3>
- Wiborg, S. (2010). *Swedish Free Schools: Do they work?* (LLAKES Research Paper 18.) <http://www.llakes.org/wp-content/uploads/2010/09/Wiborg-online.pdf>
- ZB. (2016) *Onderwijs ons goed. Afgenemende leerlinggetallen in Zeeland. Update 2016*. ZB/Planbureau and bibliotheek van Zeeland. <https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/ZEE1700095.pdf>

Liitteet

Liite 1. Kyselylomake

Suomi

Saateteksti: Johdanto



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

UNDERSVNINGSG- OCH KULTURMINISTERIET

Hyvä vastaaja,

Tervetuloa vastaamaan kyselyyn, jolla kartoitamme väestömuutoksen vaikutuksia varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelujen järjestämiseen kunnissa. **Kysely on suunnattu kuntien varhaiskasvatuksesta ja esi- ja perusopetuksesta vastaaville viranhaltijoille.**

Kysely koostuu 4 osasta:

1) Väestömuutos ja kuntastrategia

2) Palveluverkkomuutokset/-selvitykset ja kuntalaisten kuuleminen

3) Lapsivaikutusten arviointi

4) Tulevaisuuden kuntavisiot

Kyselyyn vastaaminen vie noin 20-25 minuuttia. Aloita painamalla alla olevaa nuolipainiketta.

Taustatiedot

Aivan aluksi muutama taustatieto:

1. Valitse oma kuntasi alasetoalikoista.

2. Valitse oma toimenkuvasi. (Valitse sopivin vaihtoehto):

☐

Viranhaltija kunnan **varhaiskasvatuksen** toimialalla (esim. varhaiskasvatusjohtaja)

☐

Viranhaltija kunnan **esi- ja perusopetuksen** toimialalla (esim. perusopetusjohtaja)

☐

Toimin **sekä varhaiskasvatuksen että esi- ja perusopetuksen** toimialojen viranhaltijana

Saateteksti: OSA I (VAKA)

Osa I Väestömuutos ja kuntastrategia

Kyselyn ensimmäisessä osuudessa tiedustelimme, millä tavoin väestömuutosennusteet on huomioitu kuntien strategioissa ja millä tavoin ne heijastuvat kunnan varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseen ja suunnitteluun.

Osa I Väestömuutos ja kuntastrategia (VAKA)

3. Arvioi aluksi kuntasi väestökehitystä eri ikäryhmien kohdalla. Miten arvioit kunnan väestömäärän muuttuvan seuraavan 10 vuoden aikana?

	Kasvavan huomattavasti	Kasvavan hieman	Pysyvän samalla tasolla	Supistuvan hieman	Supistuvan huomattavasti	En osaa sanoa
Koko kunnan väestömäärä	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Alle kouluikäisten lasten (0-6 v.) osuus	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kouluikäisten lasten (7-15 v.) osuus	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4. Arvioi seuraavia väittämiä koskien väestöennusteiden käyttöä varhaiskasvatuspalvelujen suunnittelussa kunnassanne.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Kunnan varhaiskasvatuspalvelujen suunnittelu pohjaa tuoreisiin väestöennusteisiin	☐	☐	☐	☐	☐
Kunnan varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisestä on selkeä näkemys lyhyellä aikavälillä (0-5 vuotta)	☐	☐	☐	☐	☐

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Kunnan varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisestä on selkeä näkemys pitkällä aikavälillä (5-15 vuotta)	☐	☐	☐	☐	☐
Kunnan päätöksenteko varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisessä on riittävän pitkäjänteistä	☐	☐	☐	☐	☐
5. Minkä toimijoiden väestöennusteisiin kunnan varhaiskasvatuspalvelujen suunnittelu pohjaa? (Voit valita useamman)					
☐ Tilastokeskus					
☐ Kuntaliitto					
☐ Kunnan oma ennuste					
☐ Muut toimijat (esim. konsulttiyritys, tutkimuslaitos jne.)					
☐ En osaa sanoa					
6. Arvioi minkälaisia haasteita kunnan varhaiskasvatuksen järjestämiseen kohdistuu lähitulevaisuudessa (seuraavat 10 vuotta).					
	Nykyistä suurempia haasteita	Nykyisen kaltaisia haasteita	Nykyistä lievempiä haasteita		
Päiväkodin johtajien saatavuus (uudet kelpoisuusehdot 1.1.2030)	☐	☐	☐		
Varhaiskasvatuksen opettajien saatavuus (uudet kelpoisuusehdot 1.1.2030)	☐	☐	☐		
Varhaiskasvatuksen erityisopettajien saatavuus	☐	☐	☐		
Varhaiskasvatuksen S2-opettajien saatavuus	☐	☐	☐		
Varhaiskasvatuksen muun hoito henkilöstön saatavuus	☐	☐	☐		

	Nykyistä suurempia haasteita	Nykyisen kaltaisia haasteita	Nykyistä lievempiä haasteita	
Yhdenvertaisten varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen koko kunnan alueella	☐	☐	☐	
Nykyisen palveluverkon ylläpitäminen	☐	☐	☐	
Lakisääteisten varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen	☐	☐	☐	
7. Onko kunnassanne laadittu strategia kelpoisen varhaiskasvatushenkilöstön saatavuuden turvaamiseksi?				
☐ Kyllä				
☐ Ei				
8. Arvioi seuraavien väittämiä todennäköisyyttä kunnan varhaiskasvatuksessa lähitulevaisuudessa (seuraavat 10 vuotta).				
	Hyvin todennäköistä	Melko todennäköistä	Melko epätodennäköistä	Hyvin epätodennäköistä
Toimipisteiden lukumäärä tulee väheneään nykyisestä	☐	☐	☐	☐
Toimipisteitä lakkautetaan ja yhdistetään isommiksi kokonaisuuksiksi kunnan asutuskeskuksiin	☐	☐	☐	☐
Nykyiset toimipisteet säilyvät kunnan haja-asutusalueilla	☐	☐	☐	☐
Toimipisteiden suunnittelu rakentuu tilojen monikäyttöisyydelle	☐	☐	☐	☐

	Hyvin todennäköistä	Melko todennäköistä	Melko epätodennäköistä	Hyvin epätodennäköistä	
Yksityisten toimijoiden osuus varhaiskasvatuksen järjestämisessä kasvaa	☐	☐	☐	☐	
9. Arvioi millä tavalla SOTE-uudistus vaikuttaa kuntanne varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseen.					
	Vahvistuu huomattavasti	Vahvistuu hieman	Pysyy ennallaan	Heikkenee hieman	Heikkenee huomattavasti
SOTE-uudistuksen myötä kuntamme rooli varhaiskasvatuspalvelujen tuottajana...	☐	☐	☐	☐	☐
SOTE-uudistuksen myötä kuntamme taloudellinen liikkumavara varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisessä...	☐	☐	☐	☐	☐
SOTE-uudistuksen myötä tuen piirissä (kolmiportainen tuki) olevien lasten asema kuntamme varhaiskasvatuksessa...	☐	☐	☐	☐	☐
Saate teksti: OSA II (VAKA)					
Hienoa, siirrytään seuraavaan teemaan!					
OSA II Palveluverkkomuutokset ja -selvitykset					
Lapsimäärän muutokset vaikuttavat usein varhaiskasvatuksen palveluverkkoon. Varhaiskasvatuspaikkoja saatetaan tarvita lisää tai vastaavasti paikkoja on vähennettävä. 2000-luvulla monissa kunnissa toimipisteitä on yhdistetty ja lakkautettu. Seuraavat kysymykset koskevat kunnassa tehtyjä ja tekeillä olevia palveluverkon muutoksia, niitä koskevia selvityksiä ja kuntalaisten kuulemista.					
Varhaiskasvatuksella viittaamme kunnan varhaiskasvatuspalveluihin (kunnan päiväkodit, yksityiset palveluntarjoajat, perhepäivähoito jne.)					

OSA II Palveluverkkomuutokset ja -selvitykset (VAKA)					
	2009-2013	2013-2017	2017-2021		
Varhaiskasvatusverkko selvitys	☐	☐	☐		
Laajempi palveluverkkoselvitys (sisältäen varhaiskasvatus-verkkoselvityksen)	☐	☐	☐		
Ei ole tehty lainkaan	☐	☐	☐		
En osaa sanoa	☐	☐	☐		
11. Kuinka todennäköistä on, että kunnassanne tehdään omaa toimialaasi koskeva palveluverkkoselvitys/selvityksiä tällä valtuustokaudella (2021-2025)?					
	Hyvin todennäköistä (myös jos käynnissä)	Melko todennäköistä	Melko epätodennäköistä	Hyvin epätodennäköistä	
Varhaiskasvatusverkko selvitys	☐	☐	☐	☐	
Laajempi palveluverkkoselvitys (sisältäen varhaiskasvatus-verkkoselvityksen)	☐	☐	☐	☐	
12. Valitse numeroin 3 tärkeintä syytä palveluverkkoselvitysten teolle omalla toimialalla. (1=tärkein; 2=toiseksi tärkein; 3=kolmanneksi tärkein)					
☐	Väestömuutos, lapsimääräennuste				
☐	Taloudelliset syyt (kuntatalous)				
☐	Toimipisteiden kuntokartoitus				
☐	Kaavoituspolitiikka				
☐	Kuntaliitos (toteutunut tai suunniteltu)				
☐	Henkilöstön saatavuuden ongelmat				
☐ Kunnan kaikkia varhaiskasvatuksen toimipisteitä (koko palveluverkosto)? ☐ Vain osaa varhaiskasvatuksen toimipisteistä (esim. tietty palvelualue)?					
17a. Mieti viimeisintä palveluverkon uudistusta omalla toimialalla. Arvioi millä tavoin uudistus on vaikuttanut seuraaviin asioihin.					
	Merkittävä myönteinen vaikutus = +2	Myönteinen vaikutus = +1	Neutraali vaikutus = 0	Kielteinen vaikutus = -1	Merkittävä kielteinen vaikutus = -2
Lasten matka varhaiskasvatukseen (pituus, kesto, turvallisuus)	☐	☐	☐	☐	☐
Lapsiryhmien koko	☐	☐	☐	☐	☐
Tuetun varhaiskasvatuksen (kolmiportainen tuki) saatavuus	☐	☐	☐	☐	☐
Vanhempien vuorotyön huomioiminen varhaiskasvatuksessa (vuoropäiväkodit ym.)	☐	☐	☐	☐	☐
Ruokailun järjestäminen varhaiskasvatuksessa	☐	☐	☐	☐	☐
17b. Mieti viimeisintä palveluverkon uudistusta omalla toimialalla. Arvioi millä tavoin uudistus on vaikuttanut seuraaviin asioihin.					
	Merkittävä myönteinen vaikutus = +2	Myönteinen vaikutus = +1	Neutraali vaikutus = 0	Kielteinen vaikutus = -1	Merkittävä kielteinen vaikutus = -2
Kelpoisen henkilökunnan saatavuus	☐	☐	☐	☐	☐
Henkilöstön joustava käyttö eri toimipisteissä / lapsiryhmissä	☐	☐	☐	☐	☐

☐ Kunnan pedagogiset perusteet / tavoitteet
☐ Selvitys ollut osa kunnan itsearviointiprosessia
☐ Muu syy, mikä?
13. Mieti viimeisintä palveluverkkoselvitystä omalla toimialalla. Mikä taho toteutti kyseisen selvityksen?
☐ Pääosin kunnan itse toteuttama selvitys (esim. sivistystoimi)
☐ Pääosin ulkopuolisen toimijan toteuttama selvitys (konsulttitoimisto tms.)
☐ Jokin muu tapa, mikä?
14. Vaadittiinko alkuperäiseen selvitykseen lisäselvityksiä? (Palautuiko selvitys uudelleen valmisteluun lautakunnan/kunnanhallituksen/kunnanvaltuuston toimesta?)
☐ Kyllä
☐ Ei
14b. Mistä syystä? (valitse sopivin vaihtoehto)
☐ Arviodut säästöt katsottiin liioitelluiksi
☐ Arviodut kustannukset katsottiin aliarvioduiksi
☐ Lapsivaikutusten arviointi katsottiin puutteelliseksi
☐ Muu syy, mikä?
15. Onko oman toimialasi palvelujen suunnittelussa hyödynnetty EVA-työkalua (ennakkovaikutusten arviointityökalu)?
☐ Kyllä
☐ Ei
☐ En tiedä / En osaa sanoa
16. Mieti viimeisintä palveluverkkoselvitystä omalla toimialalla. Koskiko selvitys

	Merkittävä myönteinen vaikutus = +2	Myönteinen vaikutus = +1	Neutraali vaikutus = 0	Kielteinen vaikutus = -1	Merkittävä kielteinen vaikutus = -2
Henkilöstön työtyytyväisyys / työhyvinvointi	☐	☐	☐	☐	☐
Toimipisteiden tilat, piha-alueet	☐	☐	☐	☐	☐
Toimipisteiden tekniset laitteet (digiteknikka ym.)	☐	☐	☐	☐	☐

17c. Mieti viimeisintä palveluverkon uudistusta omalla toimialallasi. Arvioi millä tavoin uudistus on vaikuttanut seuraaviin asioihin.

	Merkittävä myönteinen vaikutus = +2	Myönteinen vaikutus = +1	Neutraali vaikutus = 0	Kielteinen vaikutus = -1	Merkittävä kielteinen vaikutus = -2
Kunnan taloudellinen tilanne	☐	☐	☐	☐	☐
Toimipisteiden kunto / elinkaari	☐	☐	☐	☐	☐
Varhaiskasvatuspalvelujen laatu ja saatavuus	☐	☐	☐	☐	☐
Kunnan houkuttelevuus / elinvoimaisuus	☐	☐	☐	☐	☐

17d. Mieti viimeisintä palveluverkon uudistusta omalla toimialallasi. Arvioi millä tavoin uudistus on vaikuttanut seuraaviin asioihin.

	Merkittävä myönteinen vaikutus = +2	Myönteinen vaikutus = +1	Neutraali vaikutus = 0	Kielteinen vaikutus = -1	Merkittävä kielteinen vaikutus = -2
Toimipisteiden ympäristövaikutukset (energiatodistus ym.)	☐	☐	☐	☐	☐

	Merkittävä myönteinen vaikutus = +2	Myönteinen vaikutus = +1	Neutraali vaikutus = 0	Kielteinen vaikutus = -1	Merkittävä kielteinen vaikutus = -2
Liikenteen ympäristövaikutukset (lapsikuljetusten määrä, henkilöstön siirtymiset toimipisteiden välillä ym.)	☐	☐	☐	☐	☐

Saateteksti: OSA II B Kuntalaisten kuuleminen (VAKA)

Palveluverkon suunnittelun avoimuus ja kuntalaisten osallistavuus on tärkeää niin kuntademokratian kuin hallitun muutosprosessin kannalta.

Seuraavat kysymykset koskevat eri osapuolten kuulemistä ja osallistavuutta.

OSA II B Kuntalaisten kuuleminen (VAKA)

18. Mieti viimeisintä omaa toimialaasi koskenutta palveluverkkoselvitystä kunnassanne. Kuultiinko selvityksen yhteydessä seuraavia osapuolia?

	Kyllä	Ei
Toimipisteiden henkilöstö	☐	☐
Toimipisteiden lapset	☐	☐
Vanhempainyhdistys / perheet	☐	☐
Kuntalaiset (kyläyhdistys, kaupunginosayhdistys jne.)	☐	☐
Kunnan elinkeinoelämä / yritykset ym.	☐	☐

19. Millä tavoin eri osapuolia kuultiin?

	Kyllä	Ei
--	-------	----

	Kyllä	Ei
Yleinen kuulemistilaisuus esim. kunnantalolla, päiväkodissa, koulussa tms.	☐	☐
Kuntakysely kunnan asukkailla (internet-kysely tms.)	☐	☐
Toimipisteiden henkilöstölle suunnattu kysely	☐	☐
Kysyttiin lasten toiveita / haastateltiin lapsia	☐	☐
Muulla tavalla, miten?	☐	☐

20. Arvioi omaa toimialaasi koskevan palveluverkkosuunnittelun toteuttamisen eri vaiheita kunnassasi.

	Toteutuu erittäin hyvin	Toteutuu joksinkin hyvin	Toteutuu joksinkin puutteellisesti	Toteutuu erittäin puutteellisesti
Suunnittelun avoimuus	☐	☐	☐	☐
Viestintä kunnan asukkailla	☐	☐	☐	☐
Lasten kuuleminen	☐	☐	☐	☐
Vaihtoehtojen palveluverkkojen kattavuus selvityksissä	☐	☐	☐	☐
Päätösten perustelu eri osapuolille	☐	☐	☐	☐

21. Millaiseksi ylipäänsä arvioit omaa toimialaasi koskevan palveluverkkosuunnittelun ilmapiirin kunnassasi?

	Erittäin haastava	Melko haastava	Hieman haastava	Ei lainkaan haastava
Kuntapolitiikka (puolueiden väliset intressit tai jännitteet)	☐	☐	☐	☐

	Erittäin haastava	Melko haastava	Hieman haastava	Ei lainkaan haastava
Kunnan maantiede (eri asuinalueiden väliset jännitteet)	☐	☐	☐	☐
Kunnan lasten ja perheiden yhdenvertaisuuden toteutuminen varhaiskasvatuspalvelujen saatavuudessa	☐	☐	☐	☐
Kuntatalous (taloudelliset resurssit)	☐	☐	☐	☐
Aiemmistä palveluverkkomuutoksista jääneet jännitteet	☐	☐	☐	☐

Saateteksti: OSA III Lapsivaikutusten arviointi (VAKA)

Hienoa, nyt olet jo voiton puolella! Seuraa kyselyn kolmas teema.

OSA III Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arviointi on päätösten ja toimenpiteiden yhteydessä tehtävää lapsiin kohdistuvien vaikutusten ennakoimista ja seuranta. Se pohjaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Kansallisen lapsistrategian keskeisenä linjauksena on lisätä lapsivaikutusten arviointia Suomessa.

Seuraavat kysymykset koskevat lapsivaikutusten arviointia varhaiskasvatuksen suunnittelussa kunnissa.

OSA III Lapsivaikutusten arviointi (VAKA)

22. Arvioi seuraavia väittämiä omaa toimialaasi koskien.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
--	---------------------	-------------------------	--------------------------	-----------------------	-------------------

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Kunnassamme on vakiintuneet toimintatavat lapsivaikutusten arviointiin	☐	☐	☐	☐	☐
Kuntamme päätöksentekijät ymmärtävät lapsivaikutusten arvioinnin tärkeyden toimialallamme	☐	☐	☐	☐	☐
Lasten kuulemisella on todellinen vaikutus kunnan palvelujen suunnittelussa toimialallamme	☐	☐	☐	☐	☐
Lasten näkemyksillä tulisi olla nykyistä suurempi painoarvo kunnan palvelujen suunnittelussa toimialallamme	☐	☐	☐	☐	☐

23. Arvioi millä tavoin eri haavoittuvassa asemassa olevien lasten tarpeet huomioidaan oman toimialanne päätöksenteossa.

	Huomioidaan erittäin hyvin	Huomioidaan jokseenkin hyvin	Huomioidaan jokseenkin puutteellisesti	Huomioidaan erittäin puutteellisesti
Kunnan syrjäalueilla asuvien lasten tarpeiden huomioiminen	☐	☐	☐	☐
Kunnan kielivähemmistön lasten tarpeiden huomioiminen	☐	☐	☐	☐
Tuen piirissä olevien lasten tarpeiden huomioiminen	☐	☐	☐	☐

	On jo käytössä kunnassamme	Hyvin todennäköisesti	Melko todennäköisesti	Melko epätodennäköisesti	Hyvin epätodennäköisesti
Lapsivaikutusten arviointiin kehitettyä mittaripankkia / arviointityökalua?	☐	☐	☐	☐	☐
Eri palveluverkko-vaihtoehtojen kustannusvertailuun kehitettyä arviointityökalua?	☐	☐	☐	☐	☐
Varhaiskasvatusmatkan pituuden, keston ja turvallisuuden vertailuun kehitettyä arviointityökalua?	☐	☐	☐	☐	☐

Saateteksti: OSA IV Kuntavisiot (VAKA)

Mahtavaa! Jäljellä on enää tämän kyselyn lyhyt viimeinen osuus.

OSA IV Kuntavisiot varhaiskasvatuksen järjestämisessä

Arvioi lopuksi minkälaisena varhaiskasvatus ja sen järjestäminen näyttää oman kuntanne näkökulmasta lähitulevaisuudessa (2020/30-luvulla). Minkälaisia kehityskulkuja, haasteita ja mahdollisuuksia arvioit väestömuutokseen tai varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseen liittyvän?

OSA IV Kuntavisiot (VAKA)

26. Arvioi seuraavia väittämiä. Kuinka todennäköisenä pidät seuraavien kehityskulkujen toteutumista?

	Hyvin todennäköistä	Melko todennäköistä	Melko epätodennäköistä	Hyvin epätodennäköistä
Kunnan varhaiskasvatuspalvelujen järjestämistä suunnitellaan jatkossa aiempaa enemmän yhteistyössä naapurikuntien kanssa	☐	☐	☐	☐

	Huomioidaan erittäin hyvin	Huomioidaan jokseenkin hyvin	Huomioidaan jokseenkin puutteellisesti	Huomioidaan erittäin puutteellisesti
Vammaisten lasten tarpeiden huomioiminen	☐	☐	☐	☐
Maahanmuuttajalasten tarpeiden huomioiminen	☐	☐	☐	☐

24. Mieti viimeisintä omaa toimialaasi koskennutta palveluverkkouudistusta kunnassanne. Arvioi millä tavoin uudistus on vaikuttanut seuraaviin asioihin lasten näkökulmasta.

	Merkittävä myönteinen vaikutus = +2	Myönteinen vaikutus = +1	Neutraali vaikutus = 0	Kielteinen vaikutus = -1	Merkittävä kielteinen vaikutus = -2
Ryhmähenki, toimipisteen ilmapiiri	☐	☐	☐	☐	☐
Rauhallinen varhaiskasvatuksen ympäristö	☐	☐	☐	☐	☐
Turvallisuuden tunne, aikuisten tuki	☐	☐	☐	☐	☐
Yksinäisyyden kokemuksen riski	☐	☐	☐	☐	☐
Kiusaamisen riski	☐	☐	☐	☐	☐
Ikäluokan mukaiset piha-alueet ja aktiviteetit	☐	☐	☐	☐	☐
Lasten harrastusmahdollisuudet	☐	☐	☐	☐	☐
Siirtymävaiheiden sujuvuus: varhaiskasvatus --> esiopetus --> alakoulu	☐	☐	☐	☐	☐

25. Arvioi kuinka todennäköisesti kunnassanne hyödynnettäisiin:

	On jo käytössä kunnassamme	Hyvin todennäköisesti	Melko todennäköisesti	Melko epätodennäköisesti	Hyvin epätodennäköisesti
--	----------------------------	-----------------------	-----------------------	--------------------------	--------------------------

	Hyvin todennäköistä	Melko todennäköistä	Melko epätodennäköistä	Hyvin epätodennäköistä
Henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi räätälöidään varhaiskasvatukseen yhteisiä virkoja eri kuntien kesken	☐	☐	☐	☐
Kunnassamme tullaan kokeilemaan vastuukuntamallia varhaiskasvatuksen järjestämisessä	☐	☐	☐	☐

27. Voit lopuksi halutessasi visioida alle, millaisena toivoisit oman kuntanne varhaiskasvatuksen näyttävän lähitulevaisuudessa. Minkälaisia haasteita ja mahdollisuuksia palvelujen järjestämiseen kunnassanne liittyy?

28. Voit myös halutessasi jättää kommenttisi kyselystä sen tekijöille.

Saateteksti: OSA I (PO)

OSA I Väestömuutos ja kuntastrategia

Kyselyn ensimmäisessä osuudessa tiedustelimme, millä tavoin väestömuutosennusteet on huomioitu kuntien strategioissa ja millä tavoin ne heijastuvat kunnan

Liite 2. Kyselyaineiston alueellinen tarkastelu.

Vastausten määrä (n)					
NUTS 2 -aluejako*	Maakunta	Kuntien määrä (n)	Varhaiskasvatus	Perusopetus	Vähintään yksi vastaus kunnasta n (%)
Helsinki-Uusimaa	Uusimaa	26	14	14	20 (77)
Etelä-Suomi	Varsinais-Suomi	27	9	7	12 (44)
	Kanta-Häme	11	5	2	7 (64)
	Päijät-Häme	10	4	5	8 (80)
	Kymenlaakso	6	3	1	4 (67)
	Etelä-Karjala	9	4	4	6 (67)
Länsi-Suomi	Keski-Suomi	22	5	8	12 (55)
	Etelä-Pohjanmaa	18	5	4	8 (44)
	Pohjanmaa	14	6	3	7 (50)
	Satakunta	16	6	6	11 (69)
	Pirkanmaa	23	4	6	8 (35)
Pohjois- ja Itä-Suomi	Etelä-Savo	12	2	7	8 (67)
	Pohjois-Savo	19	6	5	9 (47)
	Pohjois-Karjala	13	6	7	9 (69)
	Kainuu	8	4	3	5 (63)
	Keski-Pohjanmaa	8	4	4	6 (75)
	Pohjois-Pohjanmaa	30	11	13	19 (63)
	Lappi	21	11	6	11 (52)
Yhteensä		293	109	105	170 (58)

* Aluejakona käytettiin vuonna 2012 käyttöön otettua Euroopan unionin NUTS-alueuokitusjärjestelmää. NUTS 2 -aluejakoluokituksessa Manner-Suomi jakautuu neljään suuralueeseen, jotka ovat Helsinki-Uusimaa, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi sekä Pohjois- ja Itä-Suomi.

TAULUKKO 1. Kyselytutkimuksen maakunnittainen kattavuus.

Vastausten määrä (n)					
Väestökehitys- luokitus ³	Väestökasvu viimeisen 10 vuoden aikana (vuotta)	Kuntien määrä (n)	Varhaiskasvatus	Perusopetus	Vähintään yksi vastaus kunnasta n (%)
Jatkuvan					
kasvun kunta	9–10	32	16	15	23 (72)
Pääsääntöisesti					
kasvava kunta	7–8	19	11	9	14 (74)
Vaihtelevan					
väestökehityksen kunta	4–6	47	17	16	26 (55)
Pääsääntöisesti					
supistuva kunta	2–3	36	12	7	15 (42)
Kroonisesti					
supistuva kunta	0–1	159	53	58	92 (58)
Yhteensä		293	109	105	170 (58)

TAULUKKO 2. Kyselytutkimuksen kattavuus kuntaprofiileittain.

NUTS 2 -aluejako													
			Helsinki- Uusimaa		Etelä-Suomi		Länsi-Suomi		Pohjois- ja Itä-Suomi		Yhteensä		Tilastollinen merkitsevyys
			n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	p-arvo
Kuntalais- vaikutukset	1. Varhais- kasvat- / koulumatka	Myönteinen	4	16,0	1	3,1	5	10,4	9	12,0	19	10,6	0,40 (Fisher)
		Neutraali tai kielteinen	21	84,0	31	96,9	43	89,6	66	88,0	161	89,4	
	2. Ryhmäkoko	Myönteinen	3	12,0	4	12,1	12	25,0	15	20,0	34	18,8	0,44 (Fisher)
		Neutraali tai kielteinen	22	88,0	29	87,9	36	75,0	60	80,0	147	81,2	
	3. Tuen saatavuus	Myönteinen	5	20,0	17	53,1	28	58,3	34	45,3	84	46,7	* 0,02
		Neutraali tai kielteinen	20	80,0	15	46,9	20	41,7	41	54,7	96	53,3	
Organisaatio - ja henkilöstö- vaikutukset	1. Kelpoisen henkilöstön saatavuus	Myönteinen	7	28,0	11	35,5	15	31,3	19	25,3	52	29,1	0,74
		Neutraali tai kielteinen	18	72,0	20	64,5	33	68,8	56	74,7	127	70,9	
	2. Henkilöstön käyttö eri ryhmissä	Myönteinen	13	52,0	19	61,3	27	56,3	42	56,0	101	56,4	0,92
		Neutraali tai kielteinen	12	48,0	12	38,7	21	43,8	33	44,0	78	43,6	
	3. Työ-tyytyväisyys	Myönteinen	10	40,0	12	40,0	18	37,5	21	28,0	61	34,3	0,51
		Neutraali tai kielteinen	15	60,0	18	60,0	30	62,5	54	72,0	117	65,7	
	4. Tilat, piha-alueet	Myönteinen	17	68,0	17	54,8	28	58,3	37	49,3	99	55,3	0,42
		Neutraali tai kielteinen	8	32,0	14	45,2	20	41,7	38	50,7	80	44,7	
	5. Tekniset laitteet	Myönteinen	13	52,0	20	64,5	26	54,2	46	61,3	105	58,7	0,69
		Neutraali tai kielteinen	12	48,0	11	35,5	22	45,8	29	38,7	74	41,3	
Talous- vaikutukset	1. Kuntatalous	Myönteinen	10	40,0	18	58,1	19	41,3	33	44,6	80	45,5	0,46
		Neutraali tai kielteinen	15	60,0	13	41,9	27	58,7	41	55,4	96	54,5	
	2. Toimi- pisteiden kunto	Myönteinen	16	64,0	22	71,0	32	69,6	48	64,9	118	67,0	0,91
		Neutraali tai kielteinen	9	36,0	9	29,0	14	30,4	26	35,1	58	33,0	
	3. Palvelun laatu ja saatavuus	Myönteinen	14	56,0	18	58,1	24	52,2	47	63,5	103	58,5	0,67
		Neutraali tai kielteinen	11	44,0	13	41,9	22	47,8	27	36,5	73	41,5	
	4. Kunnan houkuttelevuus	Myönteinen	14	56,0	17	54,8	27	58,7	42	56,8	100	56,8	0,99
		Neutraali tai kielteinen	11	44,0	14	45,2	19	41,3	32	43,2	76	43,2	
Ympäristö- vaikutukset	1. Toimipisteiden ympäristövaikutukset	Myönteinen	16	66,7	14	46,7	25	54,3	38	52,8	93	54,1	0,53
		Neutraali tai kielteinen	8	33,3	16	53,3	21	45,7	34	47,2	79	45,9	
	2. Liikenteen ympäristövaikutukset	Myönteinen	7	29,2	3	10,0	11	23,9	21	29,2	42	24,4	0,21
		Neutraali tai kielteinen	17	70,8	27	90,0	35	76,1	51	70,8	130	75,6	

Vastausjakaumat, joissa myönteisiä arvioita oli ≤ 40 prosenttia, on merkitty taulukkoon oranssilla huomiovärillä. Neutraalit ja kielteiset vastausluokat on yhdistetty. Tilastollinen merkitsevyystaso * ($p < 0.05$).

TAULUKKO 3. Arviot viimeisimmän palveluverkkouudistuksen vaikutuksista alueellisesti tarkasteluna.

Väestö-luokitus 5-ik (MDI)		Jatkuvan kasvun kunta		Pääsääntöisesti kasvava kunta		Vaihteleva väestö-kehitys		Pääsääntöisesti supistuva kunta		Kroonisesti supistuva kunta		Yhteensä		Tilastollinen merkitsevyys
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Varhaiskasvatus- koulumatka	Myönteinen	7	25,0	3	16,7	2	7,7	0	0,0	7	7,6	19	10,6	* 0,05 (Fisher)
	Neutraali tai kielteinen	21	75,0	15	83,3	24	92,3	16	100	85	92,4	161	89,4	
Tuen saatavuus	Myönteinen	8	28,6	5	27,8	12	44,4	7	43,8	52	57,1	84	46,7	* 0,03
	Neutraali tai kielteinen	20	71,4	13	72,2	15	55,6	9	56,3	39	42,9	96	53,3	
Toimipisteiden kunto	Myönteinen	22	78,6	12	70,6	14	53,8	6	37,5	64	71,9	118	67,0	* 0,02
	Neutraali tai kielteinen	6	21,4	5	29,4	12	46,2	10	62,5	25	28,1	58	33,0	
Toimipisteiden ympäristövaikutukset	Myönteinen	20	71,4	11	68,8	11	42,3	4	28,6	47	53,4	93	54,1	* 0,04
	Neutraali tai kielteinen	8	28,6	5	31,3	15	57,7	10	71,4	41	46,6	79	45,9	

Vastausjakaumat, joissa myönteisiä arvioita oli ≤ 40 prosenttia, on merkitty taulukkoon oranssilla huomiovärillä. Neutraalit ja kielteiset vastausluokat on yhdistetty. Tilastollinen merkitsevyystaso $*(p < 0.05)$.

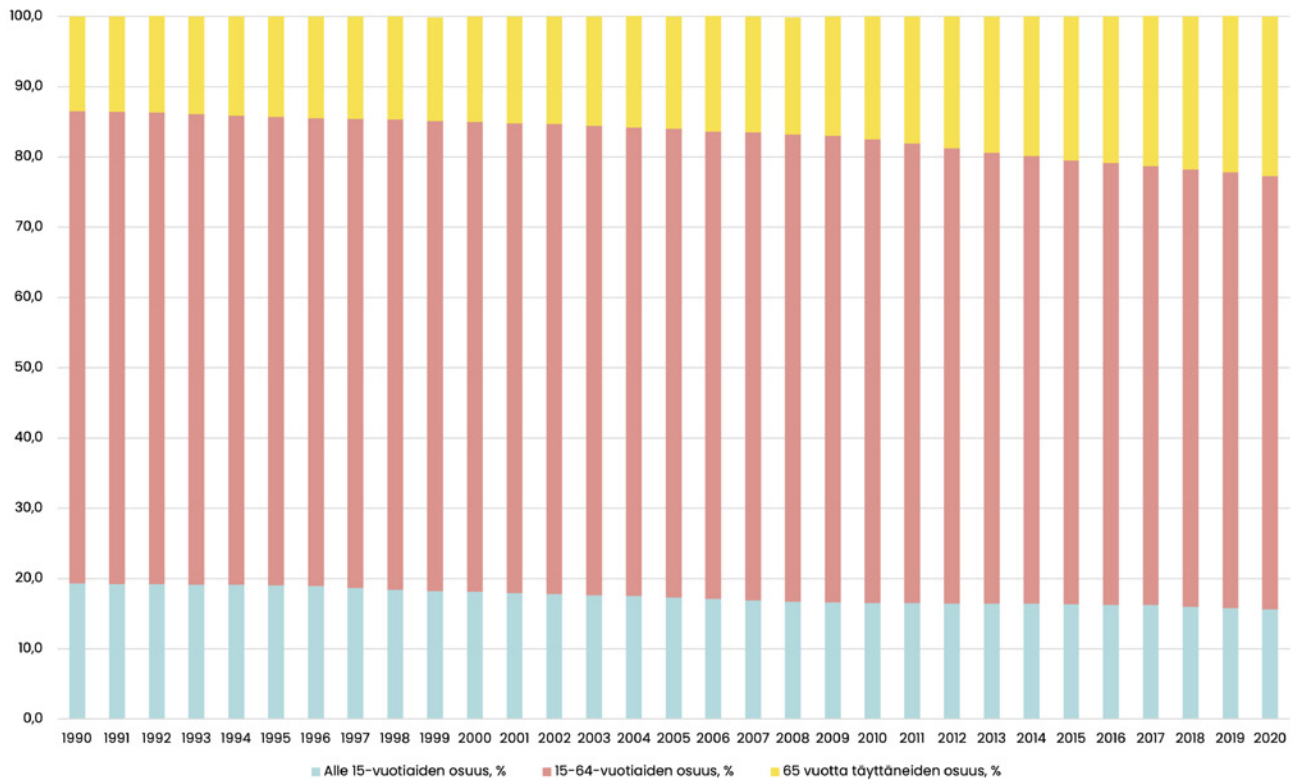
TAULUKKO 4. Arviot viimeisimmän palveluverkkouudistuksen vaikutuksista kuntaprofiileittain tarkasteluna (Väestökehitysluokitus 5-ik, MDI).

Väestöluokitus 5-ik (MDI)		Jatkuvan kasvun kunta		Pääsääntöisesti kasvava kunta		Vaihteleva väestö-kehitys		Pääsääntöisesti supistuva kunta		Kroonisesti supistuva kunta		Yhteensä		Tilastollinen merkitsevyys
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	p-arvo
Varhaiskasvatus (n = 105)	Hyvin tai melko todennäköistä	13	86,7	8	72,7	10	62,5	8	72,7	33	63,5	72	68,6	0,52 (Fisher)
	Hyvin tai melko epätodennäköistä	2	13,3	3	27,3	24	37,5	3	27,3	19	36,5	33	31,4	
Perusopetus (n = 100)	Hyvin tai melko todennäköistä	12	80,0	8	88,9	8	53,3	2	28,6	29	53,7	59	59,0	* 0,05 (Fisher)
	Hyvin tai melko epätodennäköistä	3	20,0	1	11,1	7	46,7	5	71,4	25	46,3	41	41,0	

Vastausjakaumat, joissa myönteisiä arvioita oli ≤ 40 prosenttia, on merkitty taulukkoon oranssilla huomiovärillä. Tilastollinen merkitsevyystaso $*(p < 0.05)$.

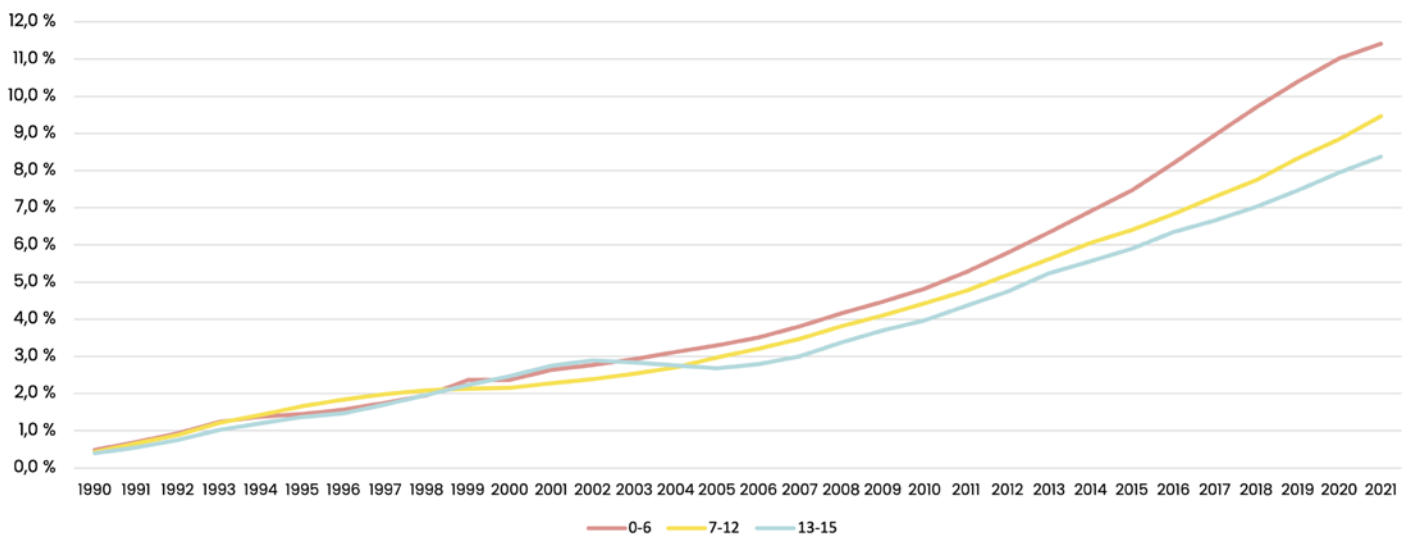
TAULUKKO 5. Oman toimialan tai laajemman palveluverkkoselvityksen teko kuluvalle valtuustokaudella kuntaprofiileittain tarkasteltuna (Väestökehitysluokitus 5-ik, MDI).

Liite 3. Lukua neljä koskevat lisäkartat, -kuviot ja -taulukot.



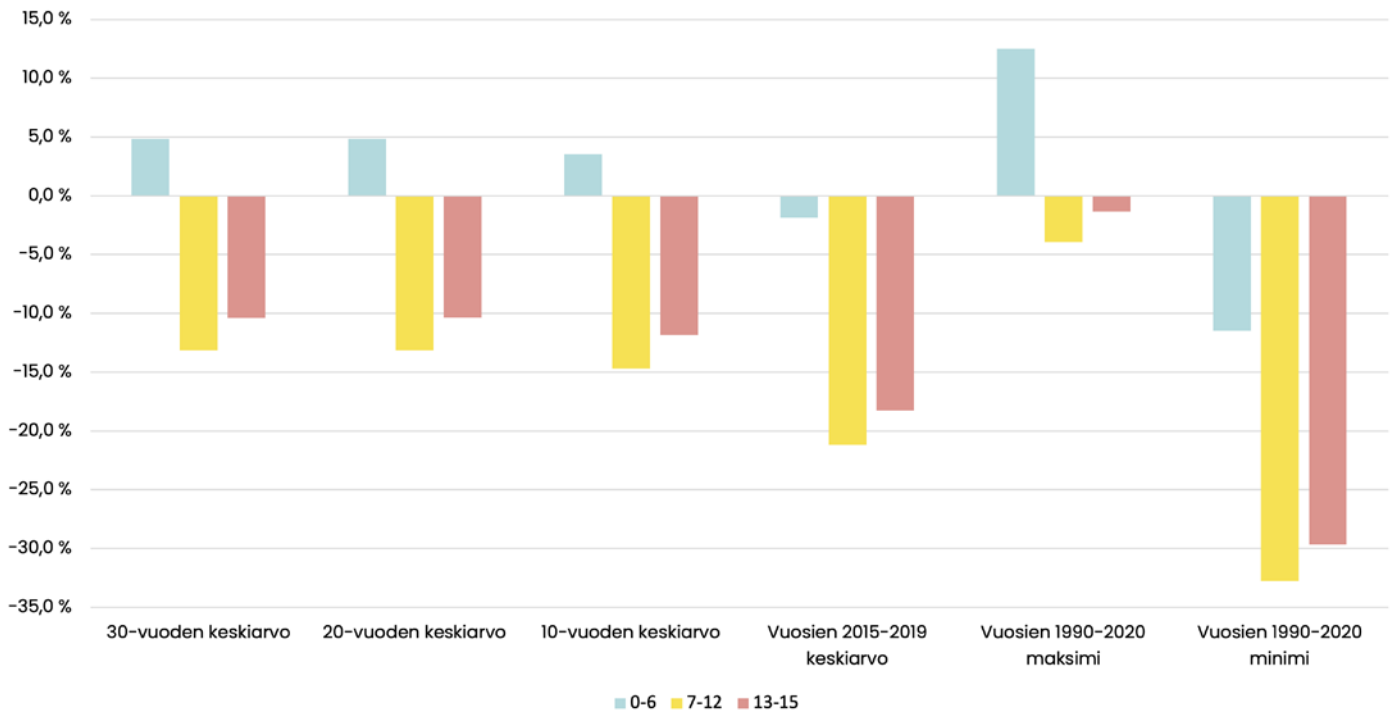
KUVIO 1. Suomen väestörakenne ikäryhmittäin vuosina 1990–2020. Lähde: Tilastokeskus, StatFin, väestörakenne Kuvio: Aro, T. (2022).

Vieraskielisten lasten osuus lasten ikäluokista 1990–2021

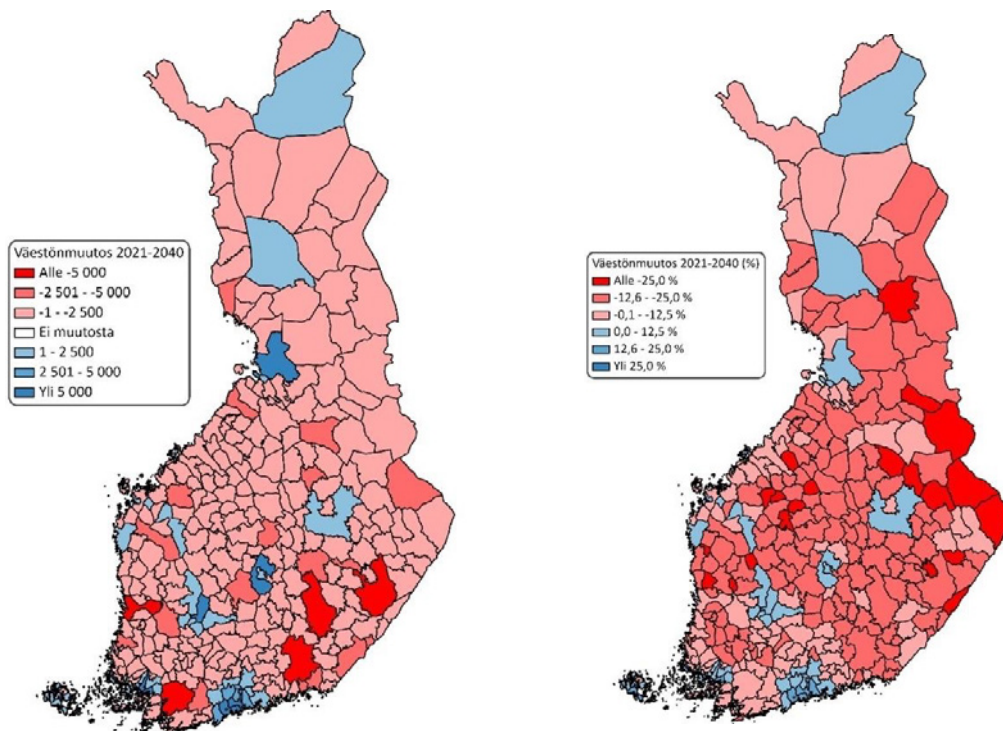


KUVIO 2. Vieraskielisten lasten ikäluokkien osuus Suomessa vuosina 1990–2021. Lähde: Tilastokeskus, StatFin: väestörakenne.

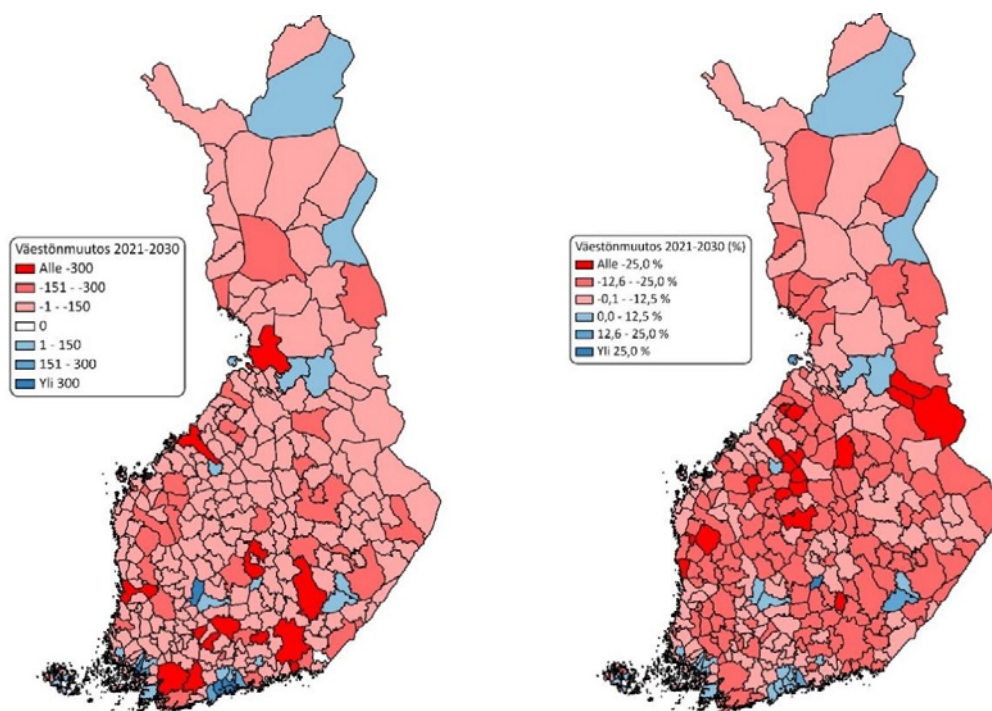
Lasten eri ikäryhmien väestönkehitys skenaarioittain 2021–2040



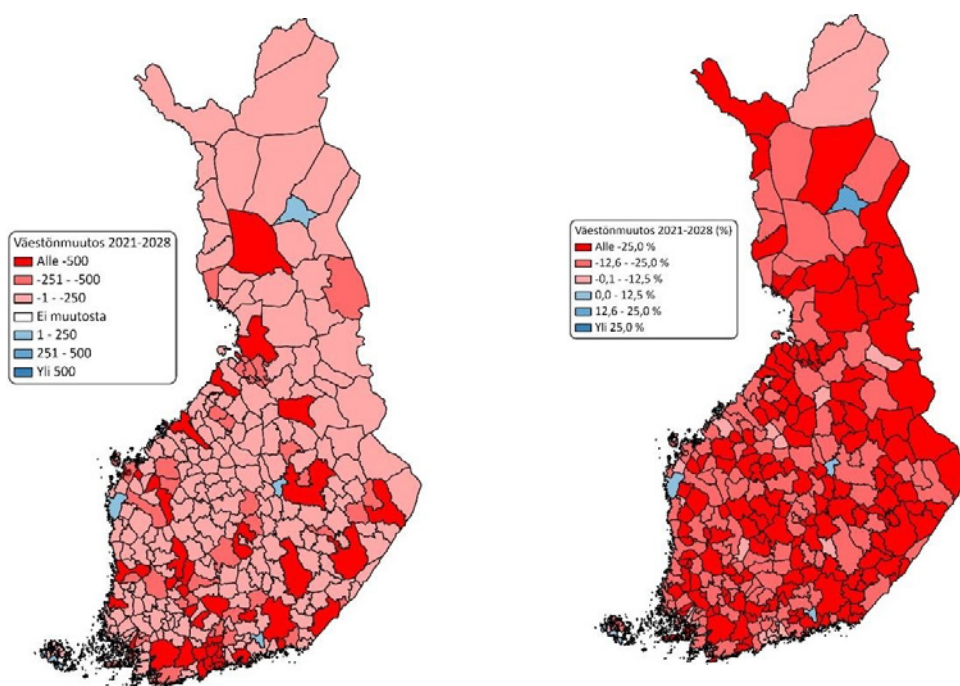
KUVIO 3. Lasten ikäryhmien väestönkehitysennusteet vuosille 2021–2040 eri skenaarioissa.



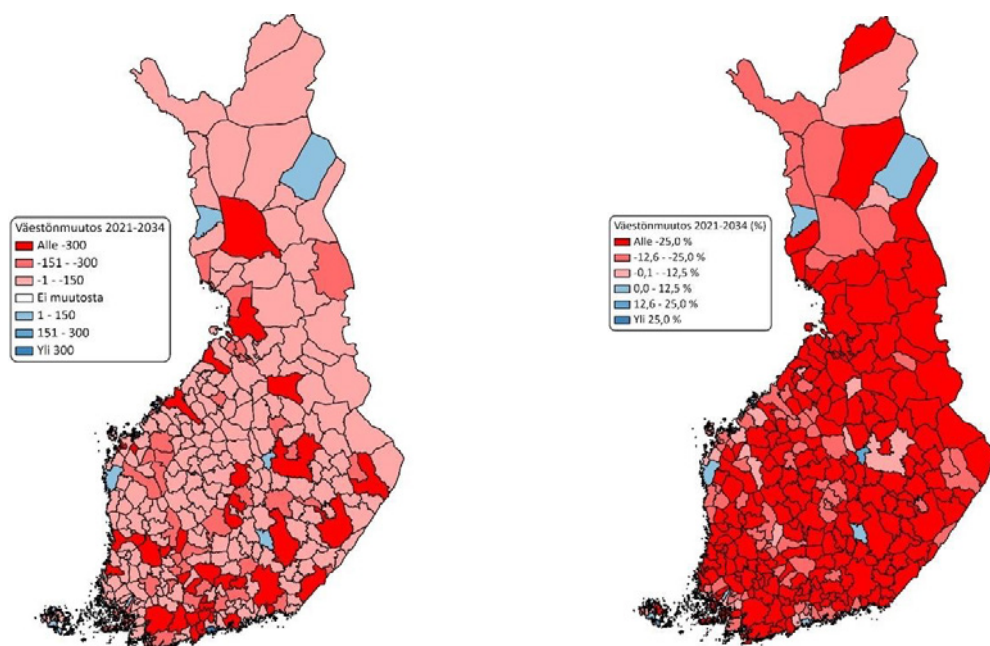
KARTTA 1. Absoluuttiset ja suhteelliset väestönmuutosennusteet kunnittain vuosille 2021–2040. Lähde: MDI:n väestöennuste.



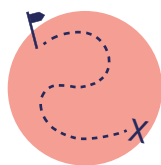
KARTTA 2. Alle 7-vuotiaiden absoluuttiset ja suhteelliset väestönmuutosennusteet kunnittain vuosille 2021–2030. Lähde: MDI:n väestöennuste.



KARTTA 3. 7–12-vuotiaiden absoluuttiset ja suhteelliset väestönmuutosennusteet kunnittain vuosille 2021–2028. Lähde: MDI:n väestöennuste.



KARTTA 4. 13–15-vuotiaiden absoluuttiset ja suhteelliset väestönmuutosennusteet kunnittain vuosille 2021–2034.
Lähde: MDI:n väestöennuste.



NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset
2023:1