



Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkosuunnittelu

Palveluverkon nykytilan kuvaus

Porvoon kaupunki

KH hyväksynyt 17.6.2024

1	PALVELUVERKKOSUUNNITTELUN PERIAATTEET	3
2	TAUSTA JA TAVOITTEET	6
2.1	PALVELUVERKKOSELVITYKSEN TAUSTA	6
2.2	PALVELUVERKKOSELVITYKSEN TAVOITTEET	6
2.2.1	<i>Kaavoituksen tavoitteet palveluverkkosuunnittelun näkökulmasta</i>	<i>8</i>
2.2.2	<i>Joukkoliikenteen tavoitteet palveluverkkosuunnittelun näkökulmasta</i>	<i>8</i>
2.2.3	<i>Kaupungin kiinteistöjen salkutus.....</i>	<i>9</i>
2.3	PALVELUVERKKOSELVITYKSEN JA -SUUNNITTELUN PROSESSIKUVAUS	10
2.3.1	<i>Lapsivaikutusten arviointi.....</i>	<i>11</i>
3	VÄESTÖNKEHITYS	12
3.1	VARHAISKASVATUS.....	13
3.2	PERUSOPETUS	14
	PALVELUVERKKOSELVITYS.....	15
4	NYKYTILANTEEN KUVAUS, KOULUT.....	15
4.1	NYKYISEN PALVELUVERKON KUVAUS	15
4.1.1	<i>Perusopetuksen lähtökohdat palveluverkkosuunnitteluun</i>	<i>15</i>
4.1.2	<i>Suomenkieliset koulut</i>	<i>17</i>
4.1.3	<i>Ruotsinkieliset koulut</i>	<i>20</i>
4.2	KIINTEISTÖJEN TEKNINEN NYKYTILA	22
4.3	PALVELUVERKOSTA TEHDYT PÄÄTÖKSET	25
4.4	KIINTEISTÖJEN TALOUDELLINEN NYKYTILA	26
4.5	JOHTOPÄÄTÖKSET NYKYTILASTA	31
5	NYKYTILANTEEN KUVAUS, PÄIVÄKODIT	32
5.1	NYKYISEN PALVELUVERKON KUVAUS	33
5.2	KIINTEISTÖJEN TEKNINEN NYKYTILA	40
5.3	PALVELUVERKOSTA TEHDYT PÄÄTÖKSET	43
5.4	KIINTEISTÖJEN TALOUDELLINEN NYKYTILA	44
5.5	JOHTOPÄÄTÖKSET NYKYTILASTA	47
6	SELVITYKSEN SEURAAVAT VAIHEET	49
	LIITTEET	50

1 PALVELUVERKKOSUUNNITTELUN PERIAATTEET

Palveluverkkosuunnittelu perustuu monitahoarviointiin, jota tehdään yhteistyönä kasvun ja oppimisen toimialan, toimitilapalveluiden ja maankäytön suunnittelun, kehitysyksikön ja rahoitusjohdon kesken. Palveluverkkohanketta ohjaa kaupunginhallitus. Muut selvityksessä mukana olleet toimialat ovat kaupunkikehityslautakunta, sivistyslautakunta, suomenkielinen koulutusjaosto ja ruotsinkielinen koulutusjaosto. Palveluverkkoselvitykseen liittyvää lapsivaikutusten arviointia tehdään sivistyslautakunnassa hyväksytyin lapsivaikutusten arviointimallin mukaisesti.

Palveluverkon periaatteet kuvastavat arvopohjaa, toteuttavat lakisäätöistä normiohjausta ja ovat osa palvelutason määrittelyä. Periaatteet ovat yhteensopivia kaupungin muiden toimijoiden asettamien tavoitteiden ja periaatteiden kanssa. Palveluverkon viisi suunnitteluperiaatetta on kuvattu tarkemmin FCG Oy:n 19.3.2023 julkaisemassa ja kaupunginhallituksen 8.4.2024 hyväksymässä raportissa *“Palveluverkkosuunnittelu, periaatteet, Porvoon kaupunki”* (Liite 1). Periaatteet ovat tiivistettynä seuraavat:

1. Kasvu ja oppiminen ovat toiminnan keskiössä

- Lapset ja nuoret oppivat ja voivat hyvin varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa
- Suunnittelulla ja joustavalla aluejaolla ehkäistään alueellista eriytymistä
- Palvelut turvataan kaikille lapsille
- Yksityinen varhaiskasvatus on osa palveluverkkoa
- Hoiva, kasvatus, opetus ja tuki tapahtuvat vuorovaikutuksessa lapsen ja aikuisten kesken
- Palvelujen järjestämisen käyttötaloudesta vähintään puolet kohdistuu ydintehtävään eli kasvun, opetuksen ja tuen henkilöstömenoihin
- Palveluverkkosuunnitelma tukee henkilöstön saatavuutta

2. Palveluverkko tukee ehyen ja yhtenäisen kasvun- ja opinpolun muodostumista

- Vähennetään palveluverkosta johtuvia opinpolun aikaisia siirtymiä, siirtymät toteutetaan pääsääntöisesti nivelvaiheissa
- Esiopetuksen oppilaiden ryhmiä muodostettaessa otetaan huomioon lapsen tuleva lähikoulu
- Esiopetus hallinnollisesti varhaiskasvatuksen alaisuudessa, mutta mahdollisuuksien mukaan koulun tiloissa/yhteydessä, jossa myös täydentävä varhaiskasvatus on mukana

- Opinpolun ennakointi tehdään palvelualueen sisällä sopivien ryhmien muodostamiseksi
- Palvelualueella on joustavuuden takia useita päiväkoteja sekä kouluja ja aluejako on nykyisiä oppilaaksiottoalueita laajempi. Lasten sijoittumista voidaan tarkastella palvelualueiden kesken.
- Joukkoliikennematkat tukevat saavutettavuutta ja liikkumisen turvallisuutta. Alueilla, joilla ei ole joukkoliikennettä, tukeudutaan tilausliikennepalveluihin.
- Kaavoitushankkeissa ja tonttien myynnissä varaudutaan palvelujen kehittämiseen varaamalla ja kaavoittamalla alueen palveluille tarvittava määrä y-tontteja, jotka ovat hyvin saavutettavissa
- Rakentamishankkeeseen ryhtyminen uudisrakennuksen tarpeen ilmettyä (väliaikaisratkaisujen välttäminen)

3. Palveluverkko muodostuu toimivista ja taloudellisista yksiköistä

- Kohtuulliset yksikkökoot mahdollistavat tarkoituksenmukaisen ja taloudellisen järjestämisen
- Palvelut järjestetään tasavertaisin perustein
- Yksiköt ovat pedagogisesti tarkoituksenmukaisia ja ryhmäkoot noudattavat lainsäädäntöä sekä linjauksia
- Uudis- ja perusparannushankkeissa kaupungin keskusta-alueilla toteutetaan lähtökohtaisesti suurempia yksiköjä kuin keskustan ulkopuolisilla alueilla
- Olemassa olevien tilojen tehokas käyttö
- Tilojen käyttöä ja kuntoa seurataan ja ennakoidaan suunnitelmallisesti
- Väliaikaisista tiloista pysyviin tila- ja sijaintiratkaisuihin palveluverkkosuunnittelun avulla
- Pienistä tai huonokuntoisista yksiköistä luopuminen, kun lasten/oppilaiden määrät pieniä ja ennusteet laskevia
- Investointitarkastelut tehdään 7-10 vuodeksi eteenpäin
- Tilat suunnitellaan muuntojoustaviksi
- Oppilaaksiotokriteerit ja palveluverkon linjaukset synkronoidaan toiminnallisesti yhdenmukaisiksi
- Noudatetaan olemassa olevan oppilaskuljetuksen periaatteita

4. Palveluverkon suunnittelu perustuu tietoon

- Suunnittelun lähtökohtana ovat viralliset oppilasmäärät ja –ennusteet
- Noudatetaan ennalta sovittua aluejakoa ja lähtötietoja

- Suunnittelu tehdään monitahoarviointina, yhteistyönä kasvun ja oppimisen toimialan, toimitilapalvelujen ja maankäytön suunnittelun, kehitysyksikön ja rahoitusjohdon kesken
 - Kehitysyksikkö ja kaupunkikehitys: kaupunkikohtaiset ja alueelliset ikä- ja kieliryhmittäiset väestötilastot ja -ennusteet
 - Kasvun ja oppimisen toimiala: palvelutarpeiden muutokset lapsi- ja oppilastoteumien- ja ennusteiden pohjalta, arviot rakennusten riittävyys ja soveltuvuus käyttötarkoitukseensa
 - Toimitilapalvelut: rakennusten kunto- ja investointitiedot
- Kaupunki- ja yksikkökohtaiset vertailut palveluista ja kulujen jakautumisesta

5. Suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen suunnittelussa yhtenevät periaatteet

- Palveluverkkosuunnitelma laaditaan periaatteita noudattaen suomen- ja ruotsinkielisistä palveluista
- Tulkinnoissa huomioidaan yksikköjä erottavina tekijöinä mm. haja-asutusalueiden sivistyskeskustehtävä, saaristoalue, kaksikielisyys ja alueen maahanmuuttajaväestön osuus
- Nykytilakuvaus sisältää väestörakenteen ja kehityksen tarkastelun, nykyisen palveluverkon kuvauksen, kaupunkitasoiset virallisesti raportoidut lapsi- ja oppilasmäärätiedot, yksikkökohtaiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot, kaupunki- ja yksikkökohtaiset taloustarkastelut, tilojen laajuuden ja rakennusten kuntotiedot.
- Palveluverkon suunnittelu suhteutetaan toimintaympäristön muutoksiin
- Palveluverkkosuunnitelma laaditaan palveluverkkoselvityksen jälkeen ja se sisältää mahdollisesti skenaarioita ja/tai vaihtoehtoja
- Palveluverkkosuunnitelma sisältää ehdotuksen kummankin kieliryhmän osalta palveluverkkoon tehtävistä muutoksista, palvelujen sijainneista ja rakennuksiin kohdistuvista toimenpiteistä.

2 TAUSTA JA TAVOITTEET

Palveluverkkoselvityksen periaatteita ja tavoitteita on kuvattu 8.2.2024 julkaistussa esityksessä *“Palveluverkon tarkastelu 2024-2026 Porvoon kaupungin varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa ja perusopetus- ja lukiokoulutuspalveluissa”*, sekä FCG Oy:n 19.3.2023 julkaisemassa ja kaupunginhallituksen 8.4.2024 hyväksymässä raportissa *“Palveluverkkosuunnittelu, periaatteet, Porvoon kaupunki”* (Liite 1).

2.1 Palveluverkkoselvityksen tausta

Porvoo kasvaa ja supistuu väestömäärällisesti epätasaisesti (kaupungin strategian mukainen tavoiteltu väestönkasvu 1 % ja toteuma 2022 0,2 %). MDI:n väestöennusteen mukaan lasten määrä tulee Porvoossa laskemaan pitkällä aikavälillä 2040 mennessä jopa 11,3 %, mikä tarkoittaa n. 700 – 800 varhaiskasvatus- ja kouluikäistä lasta. Lasten määrän vähentyessä palveluverkkoa on uudistettava, jotta pystytään tuottamaan entistä paremmin laadukkaita palveluita kustannustehokkaasti.

Mikäli lasten määrä vähenee MDI:n ennusteen mukaisesti, vähentää tämä myös kaupungin saamia valtionosuuksia. Lapsimäärän lasku merkitsee valtionosuuksien laskua n. 5-6 miljoonaa euroa kasvun ja oppimisen käyttötaloudessa vuoteen 2040 mennessä nykytasolla, valtionosuuksien määräytyessä palveluiden piirissä olevan lapsimäärän mukaan.

Palveluverkon suunnitteluun liittyy sekä laadullisia että määrällisiä tekijöitä. Porvoo on lapsiystävällinen kunta, mikä tarkoittaa myös asioiden ja päätösten arvottamista lasten näkökulmasta. Palveluverkko on rakenteellinen kokonaisuus ja sen sääntely on rakenteellinen keino, jonka avulla tuottavuutta voidaan kehittää.

Viimeisten 12 vuoden aikana uusiin päiväkotij- ja koulurakennuksiin on tehty investointeja yli 210 miljoonan euron edestä (liite 2), joten palveluverkon kiinteistökanta on suurelta osin tiloiltaan hyväkuntoista. Tehtyjä investointeja on esitelty liitteessä 5, päiväkotij- ja kouluhankkeet 2012-2022. Palveluverkon kehittämiseksi on lisäksi jo tehty suunnitelmia sekä investointipäätöksiä, jotka on esitelty tarkemmin perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen nykytilan kuvauksien yhteydessä.

2.2 Palveluverkkoselvityksen tavoitteet

Kevään 2024 aikana päätetään toimialakohtaisista talouden ja tuottavuuden tasapainotusohjelmien sisällöistä. Talouden ja tuottavuuden tasapaino-ohjelman määrittämään säästötavoitteet myös palveluverkolle. Ohjelman ja palveluverkon pääperiaatteiden tulee olla yhteensovittavissa ja johdonmukaiset.

Kasvun ja oppimisen toimialan palveluverkkoselvityksen ja tulevaisuuden palveluverkkosuunnitelman laatimisesta vuoden 2024 aikana on päätetty Porvoon kaupungin talousarviossa 2024. Palveluverkkosuunnitelmassa esitetyt toimeenpanopäätökset tehdään erillisinä tulevina vuosina. Jotta tasavertaisuus voidaan taata, on palvelutarpeiden ja -tarjonnan muutokset tunnistettava varhain ja tarpeisiin reagoitava ennakoivasti. Palveluverkon selvitys- ja suunnittelutyöhön osallistutaan monialaisesti kolmen tahon yhteistyönä: kasvu ja oppiminen, kaupunkikehitys ja toimitilapalvelut. Myös kehitysyksikön ja rahoitusyksikön rooli on merkittävä.

Palveluverkkosuunnittelussa luodaan pysyvä, monipuolisesti ja pitkäjänteisesti käytettävä malli palveluiden tuottamiseksi. Suunnittelun pohjana ovat strategiset periaatteet ja linjaukset. Periaatteiden ja suunnitelman pohjalta määrittyy palveluverkon hintataso, mikä on kaupungin suurin panos talousarviossa vuosittain. Palveluverkon laadun merkitys on taloudellisesti suuri. Palveluverkon suunnittelussa vaihtoehtoja vertaillaessa huomioidaan opetus- ja varhaiskasvatuspalveluihin liittyvät keskeiset kustannukset: henkilöstömenot, tilakustannukset ja kuljetuskustannukset.

Kuntaliitto on tehnyt selvityksen perusopetuksen toteutuneista käyttö- ja yksikkökustannuksista sekä ennusteista vuosina 2015–2030 (6/2024) (Liite 8). Selvityksen mukaan kaikkiin kustannustekijöihin kunnalla ei ole vaikutusmahdollisuuksia. Selvityksessä on esitetty seuraavasti:

Olosuhteiden vaikutukset:

- Olosuhdetekijät kuten taajama-aste, maantiede ja oppilasmäärät kunnassa ovat asioita, joiden kustannusvaikutuksiin on vaikeaa varsinkin lyhyellä aikajänteellä kunnissa vaikuttaa.
- Myöskään kansallisesti määritellystä perusopetuksen maksuttomuudesta sekä lain vähimmäisvaateista kuten oppiaineisiin sidotuista vähimmäistuntimääristä tai opetussuunnitelman perusteista ei voida paikallisin päätöksin poiketa.

Kunnan ratkaistavissa on:

- Kunnassa tehdyt keskeiset perusopetuksen järjestämistä koskevat päätökset sen sijaan kuten koulujen sijainnit, opetustunnit ja opetusryhmien muodostaminen optimaalisesti sekä henkilöstörakenne ovat paikallisiin päätöksiin perustuvia ja kustannuksiin vaikuttavia.
- Merkittävimmät kuntapäätökset liittyvät palveluverkkoon, mitä ovat koulujen perustamiset ja lakkauttamiset.
- Sen lisäksi opetusryhmien muodostamisella on iso vaikutus kustannuksiin.

Tavoitteena on synkronoida palveluverkkosuunnitelma talouden ja tuottavuuden tasapainotusohjelmaan sekä talousarvioon 2025 suunnitteluvuosiineen. Säästötavoite palveluverkolle määritellään talouden ja tuottavuuden tasapainotusohjelmassa.

2.2.1 Kaavoituksen tavoitteet palveluverkkosuunnittelun näkökulmasta

Kaavoituksella luodaan terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Kaupunkisuunnittelussa otetaan huomioon palvelutarpeet, palvelutarjonnan riittävyys ja sopiva tonttitarjonta. Kaupunkikehityksen toimialalla on päätetty valtuustotasolla, että kylä rakenneohjelmaa mahdollisesti päivitetään keskeisten alueiden yleiskaavoituksen valmistuttua. Kaupunkikehityksessä sekä palveluverkkosuunnittelussa on Porvoossa oleellista myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tuottama raportti ”Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan” (Liite 3) -julkaisun tulokset.

Kaupunkistrategian 2022–2025 mukaan Porvoon keskusta-alueelle ja sen läheisyyteen syntyy mahdollisuus rakentaa koteja noin 5000 uudelle porvooolaiselle vuoteen 2030 mennessä. Tavoitetta varten on vireillä tai valmisteilla useita asemakaavoitushankkeita.

Maankäytön toteuttamissuunnitelmaan vaikuttaa kaupunkistrategian lisäksi talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2024–2026, sekä talouden tuottavuus- ja tasapaino-ohjelma 2024–2027. Kuhunkin näistä vaikuttaa osaltaan myös palveluverkkosuunnittelun tulokset.

Kaupunki-infran investointitasoon tulevaisuudessa vaikuttavat kaavoituksella käytössä olevat resurssit. Nykyisillä kaupunki-infran henkilöresursseilla (vuoden 2024 taso) ei ole mahdollista toteuttaa taloussuunnitelman mukaisia investointeja, jotka tähtäävät kaupungin kestäväan kasvuun. Kaupunki-infran investoinnit ovat esivaatimus asuinrakentamiselle ja sitä kautta asukasmäärän kasvulle. Asukasmäärän kasvu määrittelee tarvittavan varhaiskasvatus- ja opetusrakennusten palvelu- ja investointitarpeet.

Selvityksen suunnitteluvaiheessa tarkennetaan kaavoituksen tavoitteita esimerkiksi maantieteellisten painopistealueiden tai palvelukylien tulevan määrän osalta.

2.2.2 Joukkoliikenteen tavoitteet palveluverkkosuunnittelun näkökulmasta

Joukkoliikenne turvaa arjen matkat. Tarkoituksena on, että vuoden 2024 aikana voidaan päättää tavoiteltu joukkoliikenteen palvelutaso ja siihen liittyvät kaupungin talouden kestävyysliittävät reunaehdot.

Eri-ikäisten asukkaiden ja yritysten arjen tulisi olla vaivatonta ja sujuvaa viihtyisissä asuinympäristöissä niin keskustassa, lähiöissä, maaseudulla kuin saaristossakin. Kaupungin

sisäistä joukkoliikennettä tulisi uudistaa palvelemaan paremmin asukkaiden tarpeita. Tärkeä näkökulma on, että joukkoliikenteen hyvä palvelutaso ehkäisee segregatiota ja parantaa arjen sujuvuutta kaikissa kohderyhmissä. (Kaupunkikehityslautakunnan lausunto koskien Porvoon joukkoliikenteen palvelutasoa, 19.3.2024)

Kaupunginhallituksessa 6.5.2024 on päätetty, että joukkoliikenteen palvelusovaihtoehto ”maltillinen ja kehitetty” on paras kaupungin joukkoliikennejärjestelmän nykytilassa. Vaihtoehdossa kaupunki sitoutuu kokonaisvaltaisemmin kehittämään linjastoa keskustaliikenteessä sekä lippu- ja maksujärjestelmää. Panostamalla selkeämpiin linjoihin, aikatauluihin, hinnoitteluun sekä alennusryhmiin, edistetään joukkoliikenteen palvelutason kehittymistä tehokkaasti.

Joukkoliikenteen käyttö on tunnistettu haasteeksi etenkin saariston osalta. Pellingin lossi on aikaa vievä ja ongelmallinen lasten kuljetuksessa. Selvityksen suunnitteluvaiheessa tarkennetaan joukkoliikenteen tavoitteita niiltä osin, kuin palveluverkkosuunnittelun yhteydessä on tarpeen.

2.2.3 Kaupungin kiinteistöjen salkutus

Palveluverkkosuunnitelma toimii taustatietona kiinteistöjen salkutukselle. Salkutuksessa rakennetut kiinteistöt analysoidaan ja luokitellaan ennalta määriteltyjen kriteerien perusteella. Se pohjautuu aiempaan tietoon ja selvityksiin rakennusten kunnosta, toimivuudesta ja kehitysmahdollisuuksista. Salkutus on kokonaisarviointia, jossa otetaan huomioon useita tekijöitä kuten esimerkiksi rakennuksen palvelukyky (kelpoisuus, toiminnallisuus), kunto, kehityskelpoisuus, joustavuus, sijainti, historiallinen arvo, ja energiatehokkuus.

Salkutuksessa rakennetut kiinteistöt jaetaan kolmeen salkkuun:

- A. Pidettävät
- B. Kehitettävät
- C. Poistettavat

Pidettävät kiinteistöt Palvelevat kaupungin omia palveluita tai niiden katsotaan olevan muista syistä tärkeitä omistaa ja ylläpitää.

Kehitettävät kiinteistöt edellyttävät päätöksiä ja/tai toimenpiteitä. Kehitettävät kiinteistöt siirretään tehtävistä päätöksistä riippuen joko salkkuun A tai C.

Poistettavat kiinteistöt poistetaan kaupungin omistuksesta. Ne voidaan myydä tai purkaa.

Kiinteistöjen salkutusperiaatteita on käsitelty kaupunginhallituksessa 17.1.2022 ja 7.2.2022, salkutusperiaatteista on tehty päätös kaupunginhallituksessa 14.2.2022.

2.3 Palveluverkkoselvityksen ja -suunnittelun prosessikuvaus

Palveluverkkoselvityksen ja -suunnitelman laatiminen noudattaa seuraavia vaiheita:

1. Periaatteiden määrittäminen ja hyväksyminen
2. Palveluverkon nykytilan selvitys ja hyväksyminen
3. Palveluverkkosuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen
4. Toimeenpanopäätökset

Palveluverkon nykytilan selvitys ja palveluverkkosuunnitelman laatiminen toteutetaan vuoden 2024 aikana. Nykytilan selvityksen tuloksina saadaan kirkas kuva palveluverkosta tällä hetkellä:

- Kaupungin tavoitteet palveluverkolle
- Nykyisen palveluverkon kuvaus (kohteet, kapasiteetti, lapsi- ja oppilasmäärät, toiminnalliset havainnot)
- Palveluverkon kiinteistöjen tekninen nykytila (laajuudet, kuntoluokat, omistusmuodot, investointitarpeet)
- Taloudellinen nykytila (käyttökustannukset, ylläpitokustannukset)
- Johtopäätökset nykytilasta (ylätason huomiot palvelukapasiteetista ja toiminnallisuudesta, alustava esitys palvelutilojen kehittämistarpeista)
- Perusskenaario (palveluverkon kehitys huomioiden ylläpitokorjaukset ja valmisteilla olevat kohteet tai investoinnit)
 - o Perusskenaario muodostetaan palveluverkon suunnitteluvaiheessa. Perusskenaarion muodostamiseksi tarvittavat lähtötiedot (alue-, ikäluokka- ja kieliryhmäkohtaiset väestöennusteet sekä investointisuunnitelmat) ovat valmistelussa ja ne saadaan käyttöön kesäkuun 2024 aikana. (3.5.2024)

Palveluverkkosuunnitelman tuloksina muodostetaan ehdotus palveluverkon kehittämisestä:

- Vaihtoehtoiset kehitysskenaariot, sisältäen
 - o Tavoitteet ja reunaehdot
 - o Palvelutarve ja palvelutuotanto
 - o Pedagogiset ja toiminnalliset tarpeet
 - o Investointitarpeet ja -kustannukset sekä elinkaarikustannukset
 - o Vaikutukset kiinteistökantaa ja -kustannuksiin
 - o Kaavoitus
 - o Aikataulu

- Lapsivaikutusten arviointi, käyttäjäkokemus
- Vaihtoehtoisten kehitysskenaarioiden vertailu
- Ehdotus valittavaksi kehitysskenaarioksi

2.3.1 Lapsivaikutusten arviointi

Palveluverkkoselvityksen ja -suunnitelman toteutuksen keskiössä on läpi työn lapsivaikutuksien huomioiminen. Lapsivaikutusten arviointia tehdään kahdessa vaiheessa; palveluverkon nykytilan selvityksen yhteydessä sekä palveluverkkosuunnittelun yhteydessä. Lapsivaikutusten arviointi sisältää sekä lasten että vanhempien tai lähiaikuisten osallistamista työn molemmissa vaiheissa ja tehtävien toimenpide-ehdotusten analysoinnissa.

Lapsivaikutusten arvioinnin lähtökohtana ovat kansallinen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelma ja siihen liittyvät Opetus- ja kulttuuriministeriön antamat ohjeistukset, Unicefin lapsiystävällinen kunta -malli, sivistyslautakunnan hyväksymä Porvoon lapsivaikutusten arviointimalli 2022 (liite 4), sekä muut Porvoon kaupungin strategiset linjaukset. Lapsivaikutuksia arvioidaan laajasti monin eri mittarein sekä pedagogisista toiminnallisista, teknisistä että sijaintiin liittyvistä näkökulmista painottaen lasten yhdenvertaisuutta.

Palveluverkon nykytilan selvityksen yhteydessä arviointi toteutetaan kyselytutkimuksella, joka kohdennetaan kaikkiin palveluverkon yksiköihin. Kyselyllä kartoitetaan lasten tyytyväisyyttä kohteiden nykyisiin toiminnallisiin ja tilaratkaisuihin, haetaan kehitysehdotuksia ja toiveita tulevaan sekä näkemystä, mikä lasten näkökulmasta on hyvä koulu tai päiväkotikoti. Kyselytutkimus toteutetaan yksiköissä osallistaen eri ryhmiä edustavaa lapsi- tai oppilasjoukkoa lautakunnan päättämän mallin mukaan. Osallistuminen on vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa.

Palveluverkon suunnitteluvaiheessa toteutetaan osallistavat työpajat, jotka kohdennetaan yksiköihin, joihin palveluverkkosuunnittelun pohjalta voi mahdollisesti kohdistua kehitys- tai muutostoimenpiteitä. Työpajoissa lapset pääsevät antamaan näkemyksiään osana palveluverkon suunnittelutyötä esiin nousseisiin kysymyksiin. Työpajoihin osallistuvat ryhmät ovat lapsi- tai oppilasjoukkoa edustavia, lasten vapaaehtoisuuteen ja halukkuuteen perustuen. Työpajat toteutetaan asiantuntijavetoisesti ulkopuolisen asiantuntijan toimesta ja yksikön henkilökunnan avustuksella.

3 VÄESTÖNKEHITYS

Tässä luvussa on esitetty päätason alustavat havainnot liittyen väestönkehitykseen ja palvelutarpeeseen.

MDI:n tekemän selvityksen ”*Itä-Uudenmaan väestönkehityksen tulevaisuuden kuvat*”, (22.9.2023) mukaan (liite 5) valtakunnallisesti 2010-luvun suurimpana demografisena muutoksena on ollut syntyvyyden lasku. Suomessa syntyneiden lasten määrä on vähentynyt n. 60 000 lapsesta 45 000 lapseen 2010-luvun aikana. Syntyvyyden laskua on tapahtunut käytännössä kaikkialla Suomessa, katsomatta alueen sijaintiin, väestönkehitykseen, tyyppiin tai väestörakenteeseen. Syntyvyys on laskenut etenkin kotimaisissa kieliryhmissä, mikä korostaa vieraskielisten lasten nousussa olevaa osuutta. Vieraskieliset lapset ovat ainoa kasvava kieliryhmä. Vieraskielisten kotouttamisessa varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut ovat merkittävässä roolissa, ja kotouttamisessa tehdään tiivistä yhteistyötä Porvoon kotoutumisyksikön kanssa.

Peruskouluverkko tulee valtakunnallisesti harvenemaan tulevaisuudessa. Jyrkimmän arvion mukaan lähes puolet peruskouluista voi kadota vuoteen 2040 mennessä. Loivemman arvion mukaan peruskouluista katoaisi valtakunnan tasolla runsas kolmannes, ja lievimmänkin arvion mukaan vajaa neljännes. Kouluverkon harvenemiseen vaikuttaa sekä tulevien peruskouluikäisten pieneneminen, sekä koulujen keskimääräisen koon kasvaminen. Toinen suuri muutostekijä on työn murros ja digitalisaatio, joka välittyy koulutukseen esimerkiksi oppimisen kaikkiallistumisena ja yksilöllisten oppimispolkujen rakentumisena. (Liite 6: *Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tulevaisuudennäkymiä, Opetushallitus 2020*)

Kaupunkien Tiera tuottaa väestöennusteen Porvoon kaupungille. Tässä raportissa on käytetty keväällä 2024 laadittua, tilastokeskuksen alueelliseen dataan pohjautuvaa ennustetta. Ennuste ei sisällä tietoa kieliryhmistä.

Tuoreimman kieliryhmät sisältävän valtakunnallisen väestöennusteen tiedot saadaan Tilastokeskukselta toukokuun 2024 lopussa, jonka jälkeen Porvoon oma, uusi väestöennuste voidaan luoda. Porvoon kaupunki saa näin kieliryhmät sisältävän väestöennusteen kesäkuussa. Kieliryhmät sisältävän väestöennusteen perusteella laaditaan tarkempi analyysi palvelutarpeen kehityksestä palveluverkkosuunnitteluvaiheen lähtötiedoksi.

Väestöennuste on jatkossa Porvoon kaupungin henkilöstön käytössä Popula.ai -työkalussa ja lisäksi se voidaan tarpeen mukaan viedä karttapalveluohjelmaan (Louhi) ja laatia johdon tarvitsemia näkymiä Power BI:n avulla. Väestöennusteesta voidaan jatkossa laatia erilaisia

vaihtoehtoisia skenaarioita, jotka huomioivat erilaiset kehityslinjat esimerkiksi työperäisessä maahanmuutossa, alueen työllisyystilanteessa tai rakentamisessa.

Lapsimäärä Porvoon alueella on vähentynyt viimeisen 10 vuoden aikana. Ruotsinkielisten osuus lapsista on pysynyt noin kolmasosassa lasten kokonaismäärästä. Syntyvyyden kehitys Porvoon alueella on viimeisen n. 10 vuoden aikana myös laskenut yli 20 %:lla. MDI:n selvityksen mukaan Porvoota ja muuta Itä-Uusimaata yhdistävät yhteiset muutokset: Koululaisikäryhmät supistuvat 2020-luvulla, iäkäs väestö kasvaa nopeasti ja vieraskielisen väestön painoarvo kasvaa. (*Itä-Uudenmaan väestönkehityksen tulevaisuuden kuvat, MDI, 22.9.2023*)

Itä-Uudenmaan suurimpien kuntien Porvoon, Sipoon ja Loviisan väkiluku oli nousussa tämän vuoden (2024) ensimmäisellä neljänneksellä. Porvoota ja Loviisaa kasvattivat maahanmuutto, Sipoota Suomen kuntien välinen nettomuutto. Porvoon väkiluku nousi tammi–maaliskuussa 195:llä, mikä on paljon siihen nähden, että koko vuonna 2023 väkiluku nousi vain 61:llä. Porvoossa luonnollinen väestönlisäys oli nettona vuonna 2023 10 henkeä miinuksella eli ihmisiä kuoli enemmän kuin syntyi. Kunnan vetovoimasta kertova kuntien välinen nettomuutto oli 19 asukasta plussalla. Nettomaahanmuuttoa Porvoo sai 184 asukasta. (*Tilastokeskus*)

3.1 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuskäisiä (1–6-vuotiaat) oli vuonna 2023 Porvoossa 2 926, joista varhaiskasvatukseen osallistui yli 2 600 lasta. Vaikka lapsimäärä on vähentynyt, on varhaiskasvatuksen palvelutarve pysynyt viime vuosina samalla tasolla. Ilmiö selittyy pääosin varhaiskasvatuksen osallistumisasteen kautta: varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on noussut viime vuosina, vuoteen 2012 verrattuna osallistumisaste on kasvanut yli 4 %, ja kasvu näkyy etenkin alle kolmevuotiaiden lasten ryhmässä. Vuoden 2023 syyskuussa 1–6-vuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen oli 86,5 %.

Lisäksi kotihoidon tuella olevien lasten, sekä perhepäivähoitopaikkojen määrä on vähentynyt merkittävästi vuoteen 2012 verrattuna, ja on odotettavissa, että trendi jatkuu samanlaisena. Näiden palvelujen osuuden väheneminen, tai jopa poistuminen kokonaan, on huomioitava palveluverkkosuunnittelussa.

MDI:n ennusteiden mukaan varhaiskasvatuksen palvelutarve kasvaa n. 150 varhaiskasvatuspaikalla vuoteen 2034 mennessä optimistisen väestöennusteen mukaan (*"Varhaiskasvatuspalveluiden palveluverkko / palveluntarve - menneisyys ja tulevaisuus", Varhaiskasvatuspalvelut 25.9.2023*)

3.2 Perusopetus

Perusopetusikäisiä lapsia oli vuonna 2023 Porvoossa 5 576, joista ruotsinkielisiä 1 700 lasta. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuodesta 2023 vuoteen 2030 7–15-vuotiaiden suomenkielisten lasten määrä laskee 3 876 lapsesta 3 096 lapseen (laskua 25,2 %) ja ruotsinkielisten 1 700 lapsesta 1 508 lapseen (laskua 12,7 %). Kuitenkin vieraskielisten lasten määrä kasvaa samassa ajassa yli 100 lapsella, lähes yhden yksisarjaisen koulun verran. Perusopetukseen osallistuvat kaikki 7-15 -vuotiaat lapset.

Perusopetuksen osalta on ollut käytössä esikoululaisten määrät alueittain sekä opetushallinnon laskentapäivien oppilasmäärätiedot. Varhaiskasvatuksen lapset ovat tulevia koululaisia eli oppilaita. Tilastokeskuksen väestöennusteen 2021 mukaan Porvoon alakouluikäisten määrä tulee vähenemään vuoteen 2040 mennessä n. 460 oppilaalla. Vastaavasti yläkouluikäisten määrä tulee ennusteen mukaan vähenemään 2040 mennessä n. 340 oppilaalla. Yhteensä peruskouluikäisiä lapsia, ja siten koulupaikkatarvetta olisi vuonna 2040 n. 790 paikkaa vähemmän kuin tällä hetkellä.

PALVELUVERKKOSELVITYS

4 NYKYTILANTEEN KUVAUS, KOULUT

Suomenkielistä perusopetusta järjestetään 11 alakoulussa, kahdessa yläkoulussa ja yhdessä yhtenäiskoulussa. Ruotsinkielistä perusopetusta järjestetään seitsemässä alakoulussa, yhdessä yläkoulussa ja yhdessä yhtenäiskoulussa. Koulukiinteistöissä, yksiköiden tiloissa on tällä hetkellä yhteensä noin 15 esiopetusryhmää, eli noin puolet esiopetuksen ryhmistä.

Porvoossa on stabiilit oppilaaksiottoalueet. Yksiköiden koot ovat kuitenkin hyvin vaihtelevia etenkin kaupungin keskustassa. Keskimäärin nykyisten koulujen koko on n. 13 ryhmää. 23:sta koulusta yli puolet ovat alle 10 ryhmän kouluja.

Porvoossa huolehditaan yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa, että jokaisella oppilaalla on oppilashuoltopalveluita saatavilla. Periaatteena kuitenkin on, että koulu- ja opiskelijahuollon henkilöstö kulkee lasten luo, eikä toisinpäin. Pienissä kouluissa henkilöstöllä on vähemmän läsnäolopäiviä.

4.1 Nykyisen palveluverkon kuvaus

4.1.1 Perusopetuksen lähtökohdat palveluverkkosuunnitteluun

Perusopetusryhmät ja oppilasmäärä

Vuosiluokkien 1–6 oppilaat on jaettu perusopetusryhmiin. Perusopetusryhmä koostuu arviolta 22 opiskelijasta. Perusopetusryhmän oppilasmäärä voi vaihdella jonkin verran riippuen esimerkiksi tilan koosta, ilmanvaihdosta ja ryhmäkokomääräyksistä johtuvista rajoituksista perusryhmissä, joissa on pidennetyn oppivelvollisuuden suorittanut oppilas.

Koulutuksessa oletetaan, että perusryhmässä, jossa on tämä määrä opiskelijoita, työskentelee 1–2 aikuista (opettajat, ohjaajat). Perusopetusryhmällä on oma luokahuone ja se tarvitsee myös tilaa jakamiseen, erityisopetukseen ja pienryhmätyöskentelyyn. Perusopetusryhmän kokonaisneliötarve on noin 75 vuosiluokkien 1–6 koulujen uusimpien hankesuunnitelmien mukaan. Lisäksi on niin sanottuja erikoissaleja, kuten liikuntaa, musiikkia, kuvataidetta ja käsitöitä varten.

Hankesuunnitelma ja uudet koulut

Uusille kouluille on kaupunginhallituksen hyväksymät hankesuunnitelmat. Hankesuunnitelmassa määritellään koulun koko ja oppilasmäärä. Jos hankesuunnitelma on

laadittu esimerkiksi 240 vuosiluokkien 1-6 oppilaalle, voidaan olettaa, että koulussa on tilaa sopivalle määrälle perusryhmiä yhteensä 10-11 perusryhmälle, kun 240 jaetaan 22:lla. Vuosiluokille 1-6 suunnitellut neliöt, joista on vähennetty erityistilat, tarjoavat tilaa myös pienryhmille ja erityisopetukselle. Silloin tilaa on sopivalle määrälle 10–11 perusryhmiä ja noin 75 neliometriä per perusryhmä.

Vanhemmat koulut

Vanhemmat koulut suunnitellaan muiden standardien mukaisesti. Tiloissa on harvoin pienryhmähuoneita tai yhtä paljon erikoistiloja kuin uusissa, mutta niissä on perinteisiä luokkahuoneita ja käytäviä. Luokkahuoneita käytetään sekä perusryhmille että jakotiloille ja erityistiloille. Näissä kouluissa tarkoituksenmukainen oppilasmäärä ja perusryhmät määritellään samalla tavalla kuin uusissa kouluissa, joissa on kaupunginhallituksen hyväksymät hankesuunnitelmat.

Elinkaarikohteet

Elinkaarimallissa ulkopuolinen yritys toteuttaa rakennuksen sekä vastaa sen käytettävyydestä, kunnosta ja ylläpidosta sovittuun ajan, yleisimmin 20 vuotta kohteen valmistumisesta. Elinkaarimalli ei sisällä hankkeen rahoitusta vaan tilaaja vastaa rahoituksesta itselleen edullisimmalla tavalla.

Käyttäjä maksaa tiloista vuokraa. Sopimusajan päätyttyä vuokralainen tulee lunastaa rakennus sopimuksessa määriteltyyn hintaan (mikäli hankkeella on ulkopuolinen rahoittaja) sopimuksessa määritellyn kuntoisena. Vuokralainen voi myös hankkia uuden ulkopuolisen omistajan rakennukselle.

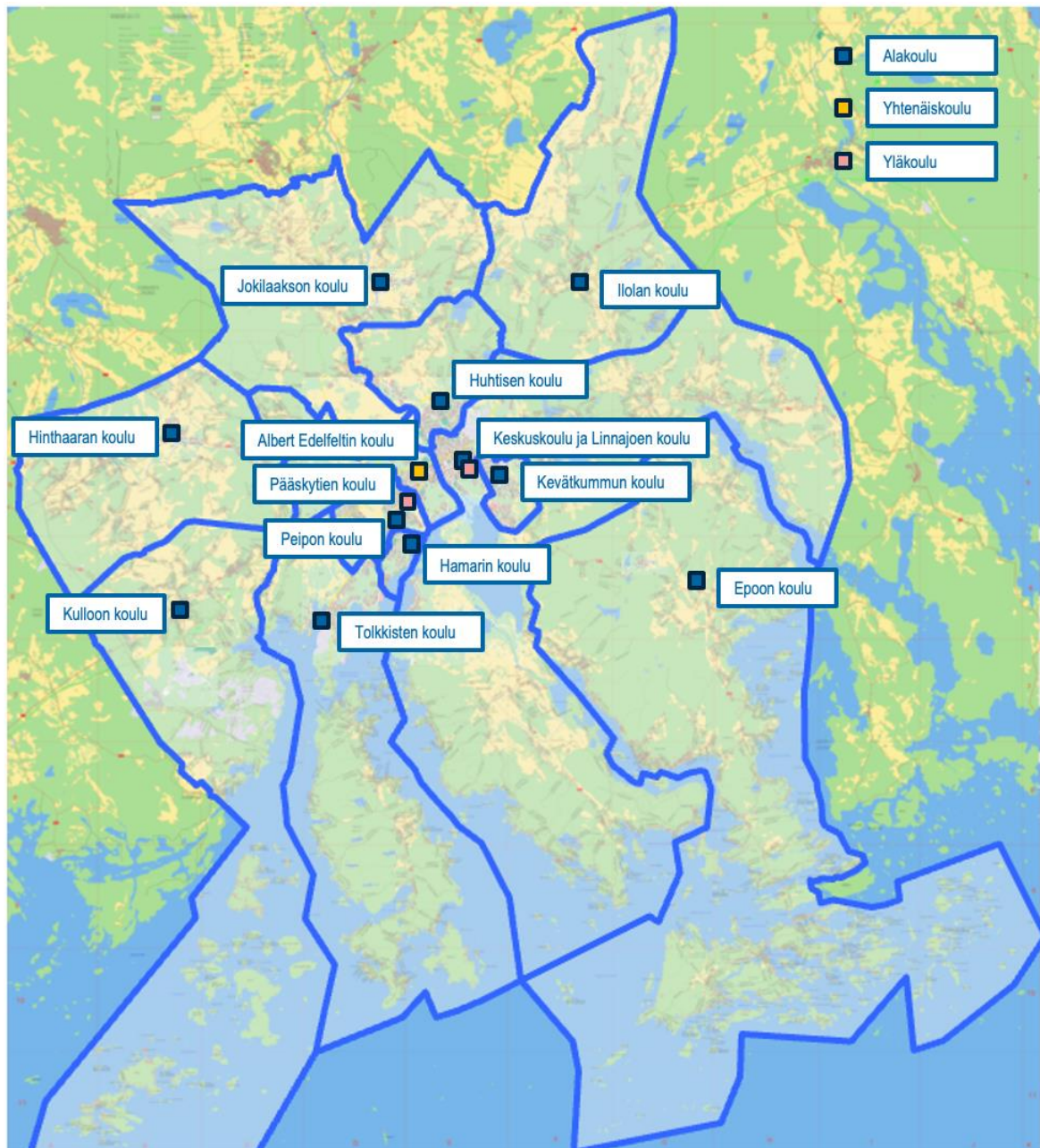
Elinkaarihankkeiden hankintatapa on kilpailullinen neuvottelumenettely. Porvoon kaupunki on hankkinut elinkaarimallilla kaksi useamman kohteen kokonaisuutta. 2011 alkaneessa hankkeessa toteutettiin Omenatarhan päiväkotit, Ylä-Haikkoon päiväkotit ja Hinthaaran päiväkotit. Näissä rahoittajana on Handelsbanken ja toteuttajana YIT. Kohteiden vuokra-aika on 20 vuotta.

2014 alkaneessa hankkeessa toteutettiin Gammelbackan päiväkotit, Toukokuoren päiväkotit, Päiväkotit Helmi, Kantele-talo ja Tolkkisten koulu. Nämä kohteet on toteutettu kaupungin omalla rahoituksella ja toteutuskilpailutuksen näissäkin voitti YIT. Kohteiden vuokra-aika on 20 vuotta.

Elinkaarimallin etuina pidetään sitä, että käyttäjän ei välttämättä tarvitse tehdä alkuinvestointia omalla rahoituksella, ja että vastuu rakennuksen kunnosta ja käytettävyydestä kuuluu ulkopuoliselle yritykselle sopimuskauden ajan.

4.1.2 Suomenkieliset koulut

Seuraavassa kuvassa on esitetty Porvoon suomenkieliset koulut ja niiden nykyiset oppilaaksiottoalueet.



Kuva 1. Suomenkielisten koulujen oppilaaksiottoalueet.

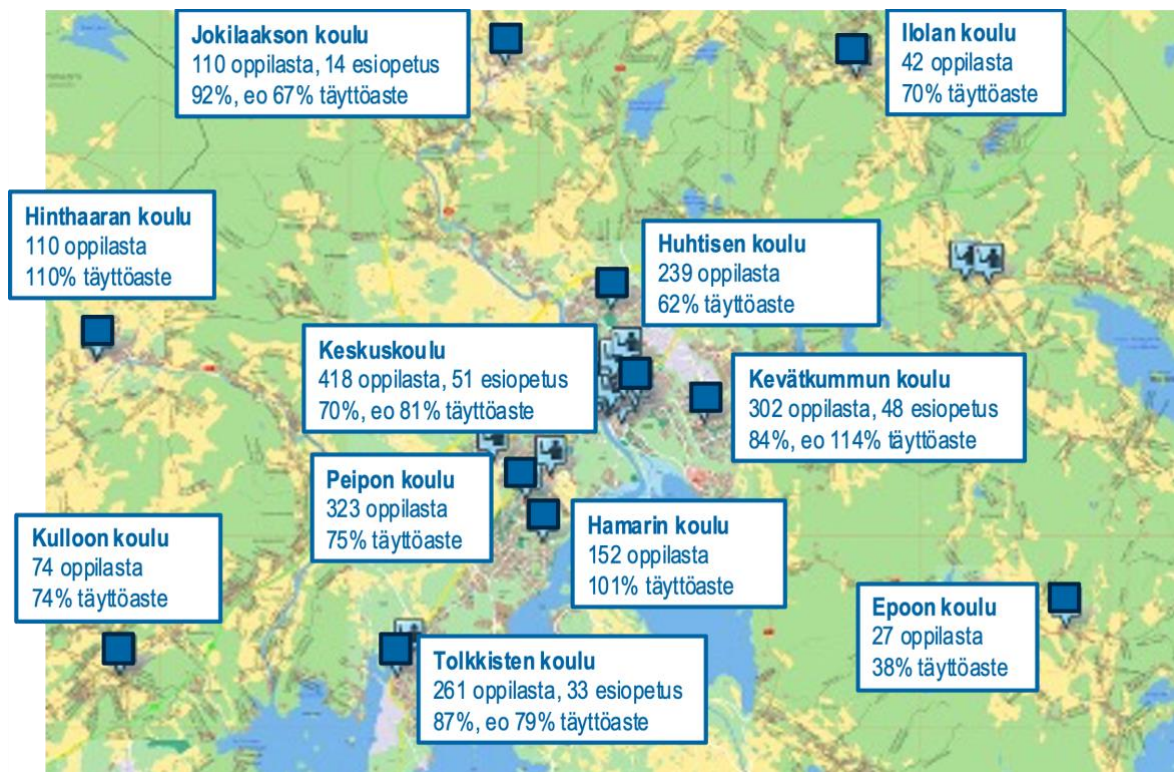
Seuraavissa taulukossa ja kuvissa on esitetty suomenkielisten koulujen oppilasmäärät, kapasiteetit ja täyttöasteet. Taulukoihin on merkitty tähdellä (*) koulut, jotka sisältävät perusopetuksen lisäksi esiopetusta.

Yksiköiden kapasiteettia on mahdollista laskea eri tavoin. Tässä selvityksessä koulujen kapasiteetti on niistä tehdyissä hankesuunnitelmissa esitetyn mukainen. Jos hankesuunnitelman luvut eivät ole olleet käytettävissä, on kapasiteetti esitetty siten, että kutakin koulun perusopetustilaa (OT3) kohti on yksi 24 oppilaan perusopetusryhmä. Käytännössä tilojen käyttötapauksien mukaan ”toiminnallinen” täyttöaste voi olla eri kuin alla esitetty. Tästä syystä kokonaisarviointia yksikön toimivuudesta tulee tehdä useamman tunnusluvun kautta.

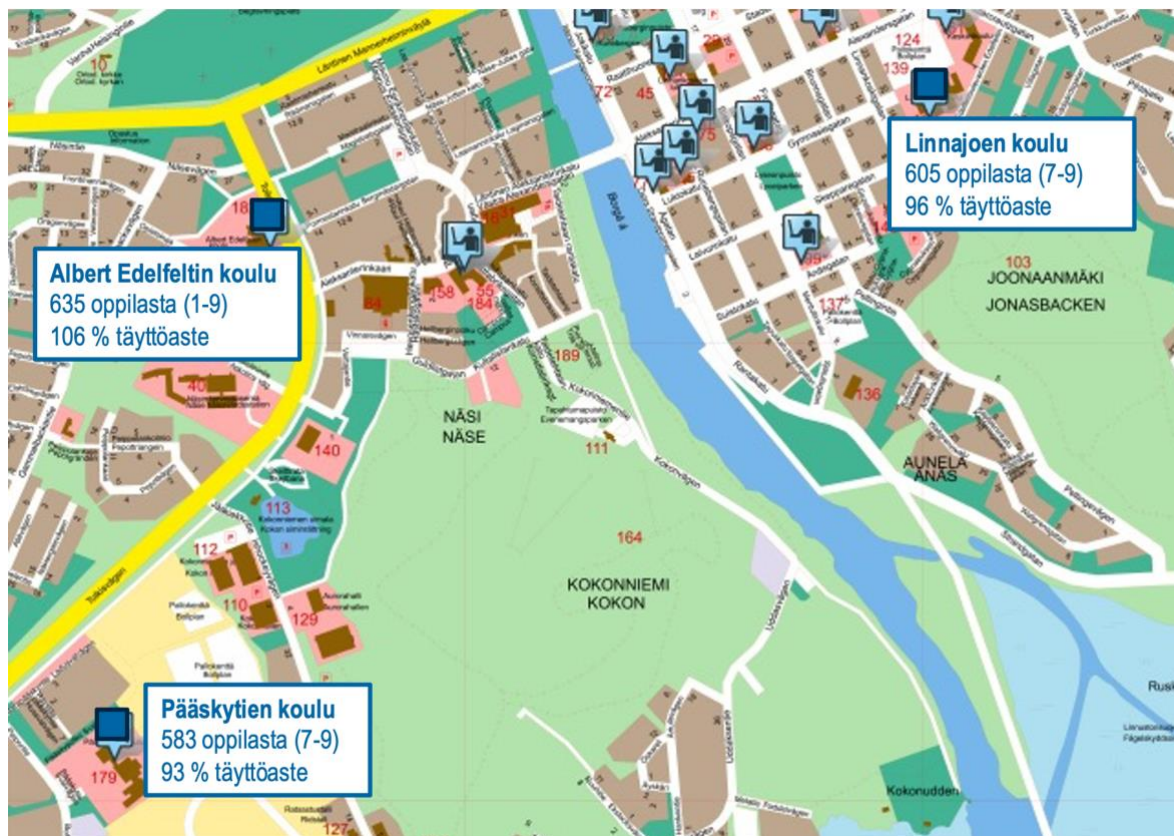
Laskennallinen kapasiteetti huomioi oppilaiden määrän. Lisäksi yksiköissä toimii henkilökuntaa ja kohteet on mitoitettu myös henkilökunnan tilatarpeet huomioiden.

Taulukko 1. Perusopetus, suomenkieliset, tilanne keväällä 2024

Koulu	Oppilasmäärä	Laskennallinen kapasiteetti	Täyttöaste
Alakoulut			
Jokilaakson koulu*	110 + eo 14	120 + eo 21	92 %, eo 67 %
Ilolan koulu	42	60	70 %
Huhtisen koulu	239	384	62 %
Hinthaaran koulu	110	100	110 %
Keskuskoulu*	418 + eo 51	600 + eo 63	70 %, eo 81 %
Kevätkummun koulu* + Vellamo	302 + eo 48	360 + eo 42	84 %, eo 114 %
Peipon koulu	323	432	75 %
Hamarin koulu	152	150	101 %
Kulloon koulu	74	100	74 %
Tolkkisten koulu*	261 + eo 33	300 + eo 42	87 %, eo 79 %
Epoon koulu	27	72 (3 x OT3 + 1 x OT3 muussa käytössä)	38 %
Yhtenäiskoulu ja yläkoulut			
Albert Edelfeltin koulu (1–9)	635	600	106 %
Linnajoen koulu (7–9)	605	632	96 %
Pääskytien koulu (7–9)	583	624	93 %



Kuva 2. Perusopetus, suomenkieliset (luokka-asteet 1–6)

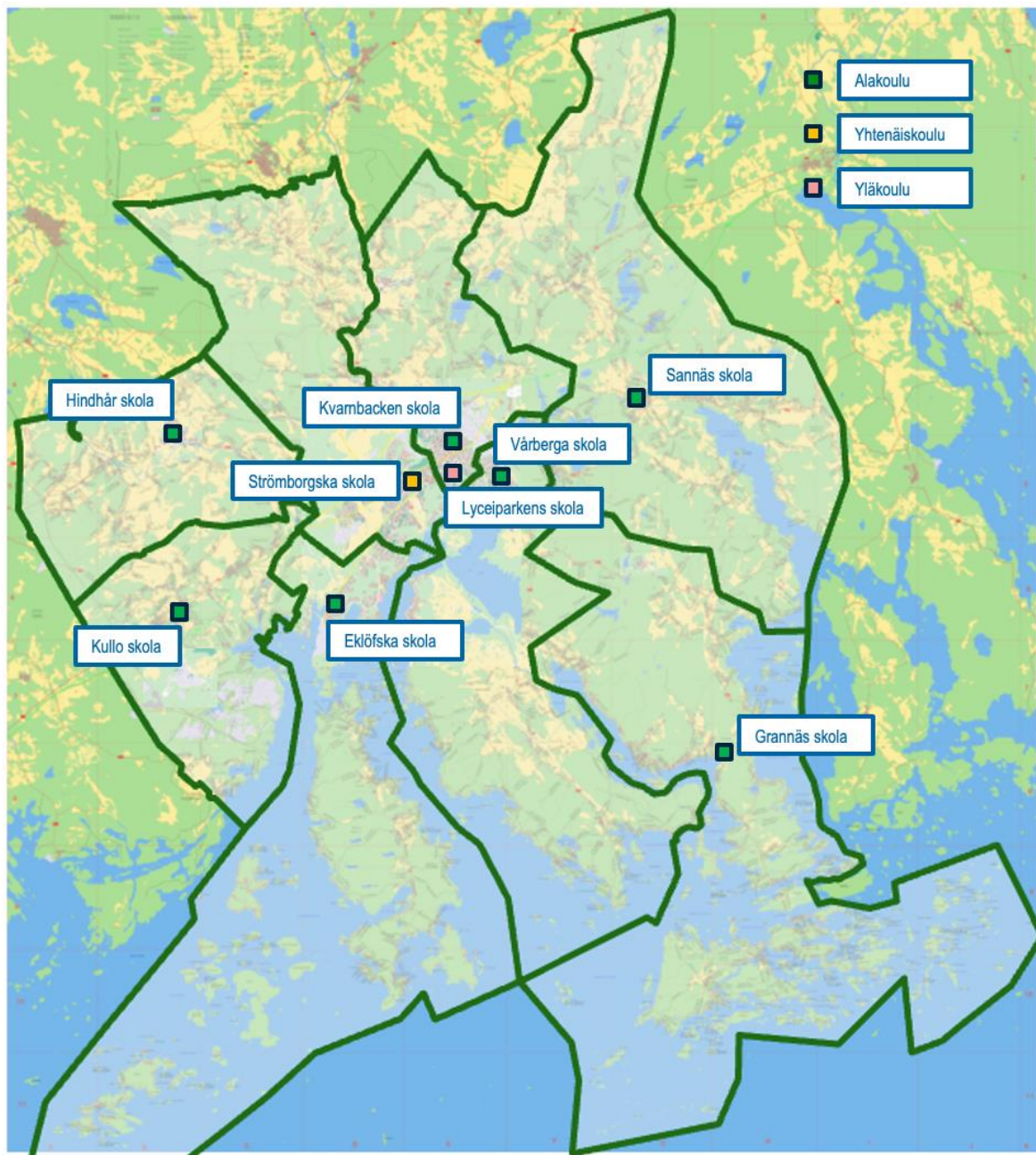


Kuva 3. Perusopetus, suomenkieliset (luokka-asteet 7-9 ja yhtenäiskoulu)

Suomenkielisten koulujen osalta oppilaita on tällä hetkellä yli kapasiteetin kolmessa koulussa: Hinthaaran koulu, Hamarin koulu ja Albert Edelfeltin koulu. Myös Jokilaakson, Linnajoen ja Pääskytien koulut ovat nykyisellään kapasiteetin ylärajoilla. Alhaisempia täyttöasteita on Huhtisen koulussa sekä Epoon ja Ilolan kouluissa. Jatkossa myös Myrskylästä tulee portaittain oppilaita yläkouluun, yhteensä noin 30 oppilasta, joista 10 jo vuonna 2024.

4.1.3 Ruotsinkieliset koulut

Alla kuvassa on esitetty Porvoon ruotsinkieliset koulut ja niiden nykyiset oppilaaksiottoalueet.



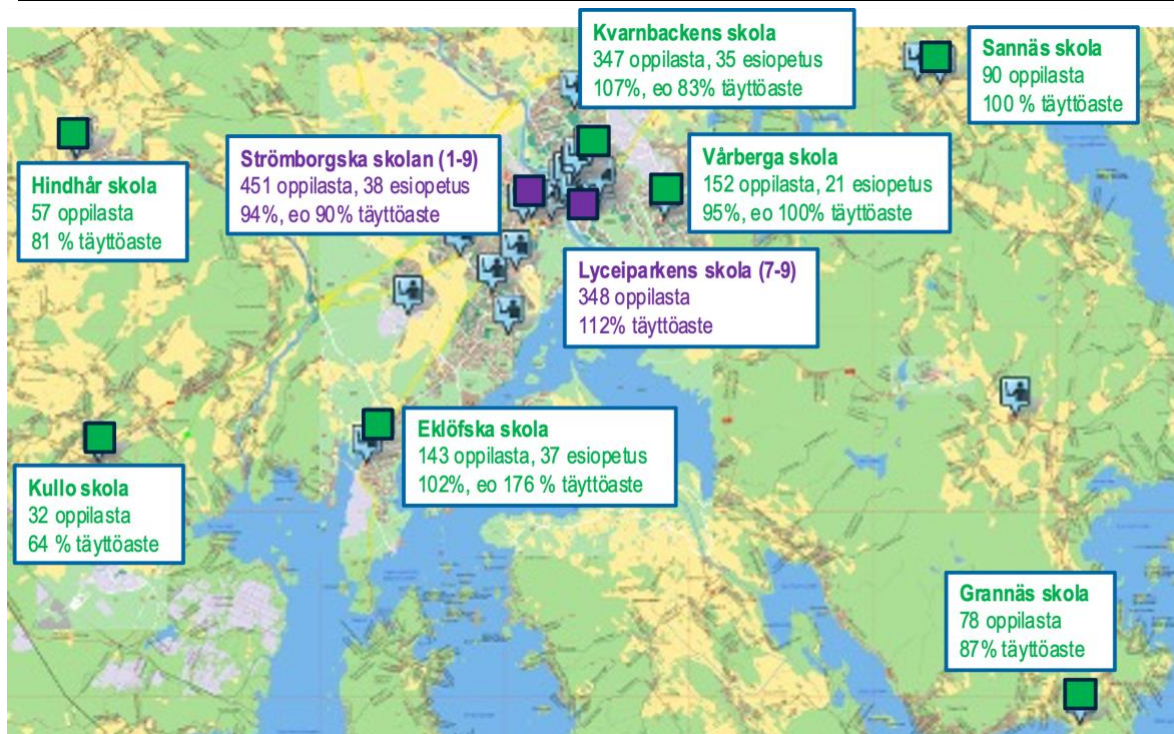
Kuva 4. Ruotsinkielisten koulujen oppilaaksiottoalueet.

Yksiköiden kapasiteettia on mahdollista laskea eri tavoin. Tässä selvityksessä koulujen kapasiteetti on niistä tehdyissä hankesuunnitelmissa esitetyn mukainen. Jos hankesuunnitelman luvut eivät ole olleet käytettävissä, on kapasiteetti esitetty siten, että kutakin koulun perusopetustilaa (OT3) kohti on yksi 24 oppilaan perusopetusryhmä. Käytännössä tilojen käyttötapauksien mukaan ”toiminnallinen” täyttöaste voi olla eri kuin alla esitetty. Tästä syystä kokonaisarviointia yksikön toimivuudesta tulee tehdä useamman tunnusluvun kautta.

Laskennallinen kapasiteetti huomioi oppilaiden määrän. Lisäksi yksiköissä toimii henkilökuntaa ja kohteet on mitoitettu myös henkilökunnan tilatarpeet huomioiden.

Taulukko 2. Perusopetus, ruotsinkieliset alakoulut ja yläkoulut, tilanne keväällä 2024

Koulu	Oppilasmäärä	Kapasiteetti	Täyttöaste
Hindhår skola	57	70	81 %
Kvarnbackens skola*	347 + eo 35	324 + eo 42	107 %, eo 83 %
Vårberga skola* + Vellamo	152 + eo 21	160 + eo 21	95 %, eo 100 %
Sannäs skola	90	90	100 %
Kullo skola	32	50	64 %
Eklöfska skola*	143 + eo 37	140 + eo 21	102 %, eo 176 %
Grännäs skola	78	90	87 %
Strömborgska skolan (1-9)*	451 + eo 38	480 + eo 42	94 %, eo 90 %
Lyceiparkens skola (7-9)	348	312	112 %



Kuva 5. Perusopetus, ruotsinkieliset alakoulut ja yläkoulut

Porvoon yhdeksästä ruotsinkielisistä kouluista viisi sijoittuu Porvoonjoen itäpuolelle ja loput neljä joen länsipuolelle. Porvoonjoki rajaa oppilaaksiottoaluetta ruotsinkielisten yläkoulujen osalta. Ruotsinkielisten koulujen osalta oppilaita on tällä hetkellä yli kapasiteetin viidessä koulussa: Hindhår skola, Kvarnbackens skola, Sannäs skola, Lyceiparkens skola ja Eklöfska skola.

Selkein epätasapaino oppilasmäärien jakautumisessa on keskustan alueella. Keskustan koulut ovat nyt jo osittain liian täynnä, joten joustavuutta ja uusia mahdollisuuksia tarvittaisiin lisää. (Strömborska, Vårberga, Kvarnbackens). Ratkaisut esimerkiksi oppilaaksiottoalueissa ovat nykyisellään joustamattomia ja johtavat ajoittain epätasaiseen täyttöön koulujen välillä.

4.2 Kiinteistöjen tekninen nykytila

Tässä luvussa on esitetty Porvoon peruskoulujen laajuudet, rakennusvuodet, kuntoluokat sekä omistusmuodot. Rakennuksen kuntoluokka kuvaa rakennuksen kuntoa arvioituna teknisen ja jälleenhankinta-arvon kautta (Kuntoluokka - % = tekninen arvo / jälleenhankinta-arvo). Rakennusten taloudellisten arvojen, kuntoluokan ja sisäisen vuokran määrittelyssä käytetään kuntien ja muiden kiinteistönomistajien yleisesti käyttämää Trelum Oy:n menetelmää.

Porvoon tavoitteelliseksi kuntoluokaksi kiinteistökannalle on asetettu 70 %. Laskennallinen peruskorjaustarve saavutetaan 60 % kuntoluokituksen kohdalla.

Taulukko 3. Perusopetus, suomenkieliset, tilanne keväällä 2024

Koulu	Laajuus	Rakennus- / perusk. vuosi	Kunto-luokka	Omistusmuoto, lisätiedot
Jokilaakson koulu	1 214 hum2	2021	-	Leasing. Esiopetuksen käytössä 124 hum2
Jokilaakson koulu, liikuntarakennus	661 hum2	1996/2021	98	Oma tila
Ilolan koulu	717 hum2	2021	-	Leasing. Käytössä moduuli, jonka sopimuksen 1. viisivuotiskausi päättyy 2026.
Ilolan koulu, Punainen	184 hum2	1892/2019	97	Oma tila. Iloassa ei käytössä liikuntasalia.
Huhtisen koulu	3 488 hum2	1994/2002	81	Oma tila
Hinthaaran koulu	2 557 hum2	1979/2004/ 2010	73	Oma tila. Tulossa uusi lisärakennus liikuntasalia varten. Ei ole käytössä

				liikuntasalia.
Hinthaaran parakit	553 hum2	2018	-	Vuokra
Keskuskoulu	6 558 hum2	1950/2008	80	Oma tila. Esiopetuksen käytössä n. 240 hum2.
Kevätkummun koulu + Vårberga skola	5 869 hum2	2017	90	Elinkaari. Sis. Kirjasto ja nuorisotilat 410 hum2, esiopetus 424 hum2.
Kevätkummun koulu, Vellamo -moduuli	1 262 hum2	2022	-	Vuokra. Lisätila, sopimus vuoteen 2032 saakka.
Peipon koulu	4 537 hum2	1975/2004	62	Oma tila. Teknisen elinkaarensa päässä. Gammelbackan uusi koulu korvaa.
Hamarin koulu, Leppälä	2 575 hum2	1996/2011	80	Oma tila
Hamarin koulu, Koivula	167 hum2	1924	58	Oma tila. Yksi pihapiirin suojelluista rakennuksista käytössä osa-aikaisesti.
Kulloon koulu, päärakennus	1 212 hum2	2009	79	Oma tila
Kulloon koulu, liikuntarakennus	437 hum2	1981/2009	72	Oma tila
Kulloon koulu, kattilarakennus	48 hum2	2009	79	Oma tila
Tolkkisten koulu	2 399 hum2	2018	90	Oma tila. Esiopetuksen käytössä 284 hum2.
Tolkkisten koulu, lisäkoulu-parakki	291 hum2	2022	-	Vuokra. Sijoittuu 3 luokkaa.
Epoon koulu	924 hum2	1922/1984	47	Oma tila. Ei käytössä liikuntasalia.
Albert Edelfeltin koulu (1–9)	7 080 hum2	2009	91	Oma tila. Lisäksi on erillinen rakennus pienluokille (Tulliportti).
Linnajoen koulu (7–9)	6 537 hum2	1971/1990/2011	90	Oma tila
Pääskytien koulu (7–9)	9 837 hum2	1976/2006	88	Oma tila

Useissa suomenkielisissä alakouluissa on käytössä päärakennuksen lisäksi muita koulurakennuksia.

- Ilolan koulussa on käytössä moduuli, jonka sopimus päättyy kahden vuoden päästä, vuonna 2026.
- Kevätkummun koulussa on käytössä lisätilana Vellamo-moduuli. Sopimuksen kesto kymmenen vuotta, vuoteen 2032 saakka.
- Hamarin koulussa käytetään lisätilana yhtä pihapiiriin sijoittuvista suojeltavista rakennuksista osa-aikaisesti.
- Tolkkisten koulussa on käytössä lisätilaparakki, johon sijoittuu 3 luokkaa.

Hinthaaran kouluun on tulossa uusi lisärakennus liikuntasalia varten. Hinthaaran nykyinen liikuntasali on käyttökiellossa. Myös Ilolan ja Epoon kouluista puuttuu liikuntasalit. Peipon koulu on teknisen elinkaarensa päässä.

Koulurakennuksiin on sijoitettu tällä hetkellä yhteensä n. 15 esikouluryhmää.

Taulukko 4. Perusopetus, ruotsinkieliset, tilanne keväällä 2024

Koulu	Laajuus	Rakennus- / perusk. vuosi	Kunto-luokka	Omistumuoto, lisätiedot
Hindhår skola	2 557 hum2	1979/2004/2010	73	Oma tila. Ei ole käytössä liikuntasalia.
Kvarnbackens skola, päärakennus	4 189 hum2	1954/2020	97	Oma tila. Esiopetuksen käytössä n. 120 hum2.
Kvarnbackens skola, pikkutalo	167 hum2	-	-	Oma tila. Puretaan, kun lisätilat saadaan käyttöön.
Vårberga skola (sis. Kevätkummun kouluun)	-	-	-	Oma tila
Sannäs skola, uudisrakennus	479 hum2	2021	-	Leasing (5+5+5 vuotta, vuodesta 2021)
Sannäs skola, säilytettävä osa	766 hum2	1988/2021	98	Oma tila
Kullo skola	696 hum2	1930/2009	69	Oma tila. Vanha

				koulurakennus. Laajuudessa mukana yhteiskäyttöisiä tiloja, esim. liikunta- ja ruokailutilat.
Eklöfska skola	2 110 hum2	2005/2019	90	Oma tila. Esiopetuksen käytössä 176 hum2.
Grännäs skola, uusi koulu	1 053 hum2	2018	93	Oma tila
Grännäs skola, puukoulu	191 hum2	1905/2018	92	Oma tila
Strömborgska skolan (1-9)	6 232 hum2	2019	93	Oma tila. Esiopetuksen käytössä 254 hum2.
Lyceiparkens skola (7-9)	6 868 hum2	1980/2004/2016	97	Oma tila

Ruotsinkieliset koulut ovat teknisesti hyvässä kunnossa olevia kohteita.

4.3 Palveluverkosta tehdyt päätökset

Palveluverkon kehittämisestä on tehty perusopetuksen osalta seuraavia suunnitelmia ja päätöksiä:

- Hinthaaran sivistyskeskuksen laajennus- ja muutostyöt
 - Hinthaaran koulu ja Hindhår skola
 - Liikuntasalin korvaus, muutosrakentaminen sisätiloissa
 - Esiopetusryhmille suunnitellut tilat esiopetuksen käyttöön 8/2024
- Gammelbackan koulukeskus, käyttöönotto 8/2028
 - Uusi 3-sarjainen peruskoulu, luokka-asteet 1-6
 - Tilat lisäksi kolmelle esiopetusryhmälle
- Sagobackens daghem / Kvarnbackens skolan laajennus
 - Tilat kolmelle esiopetusryhmälle 8/2025 alkaen
 - 8/2022 alkaen kaksi esiopetusryhmää tilapäistiloissa Kvarnbacken skolanilla

4.4 Kiinteistöjen taloudellinen nykytila

Tässä luvussa on esitetty Porvoon peruskoulujen taloudellinen nykytila vuosikustannusten kautta. Taloudelliset tarkastelut on tehty yksiköittäin, ei rakennuksittain. Taloudellisten tarkasteluiden lähtötietona on käytetty vuoden 2023 tilinpäätöstietoja. Tilinpäätöksen ollessa vain yhden vuoden tieto, ovat esitetyt luvut ainoastaan suuntaa antava tieto pitkän aikavälin kustannuksista. Yksiköiden kustannusrakenne voi vaihdella vuosittain monista syistä, kuten täyttöaste, koulun tekninen kunto ja kohteeseen viime aikoina tehdyt investoinnit ja peruskorjaukset.

Lisäksi kustannukset oppilasta kohden vaihtelevat yksiköiden välillä eri syistä, kuten yksikön koko, yksikössä järjestettävän erityisopetuksen määrä, sekä muut erityispiirteet. Huomioitavaa on myös, että kaikkia erityispalveluita ei ole järkevää järjestää joka koulussa. Näin ollen joidenkin koulujen korkeampi kustannustaso mahdollistaa toisien koulujen matalamman kustannustason, eikä jokaisen koulun kohdalla ole realistista pyrkiä keskiarvokustannukseen per oppilas.

Sisäisen vuokran järjestelmä ilmaisee käyttäjälle, mikä on toimintaan tarvittavien tilojen kustannus. Sisäisen vuokran laskennassa rakennuksista, tilojen muutos ja parannustöistä sekä tilojen käytöstä aiheutuneet kustannukset jyvitetään tilojen käyttäjille.

Sisäinen vuokra koostuu 1. pääomavuokrasta ja 2. käyttövuokrasta:

1. Pääomavuokra muodostuu kahdesta osasta, jotka määräytyvät rakennuksen taloudellisen arvon perusteella:
 - a. korjausvastikkeesta (1,75 % rakennuksen jälleenhankinta-arvosta)
 - i. Jälleenhankinta-arvo (jälleenhankintahinta, uudishinta) kuvaa sitä rahamäärää, joka tarvitaan uuden vastaavan rakennuksen rakentamiseen.
 - b. korkokustannuksesta (3,55 % rakennuksen teknisestä arvosta)
 - i. Tekninen arvo (tekninen nykyarvo, nykyarvo, nykyhintaa) kuvaa sitä arvoa, joka saadaan, kun rakennuksen jälleenhankinta-arvosta vähennetään rakennuksen iän, käytön, kulumisen, käyttökelpoisuuden alenemisen ja vanhanaikaisuuden takia tapahtunut arvon aleneminen. Tekniseen arvoon vaikuttavat rakennuksen kunto ja suoritettavat toimenpiteet sekä vuosittainen kuluminen.
2. Käyttövuokra sisältää seuraavat rakennuksen käyttöön ja ylläpitoon liittyvät kustannukset:
 - a. Vakuutukset, kiinteistönhoito eli käyttö- ja huoltokulut, LVIS-järjestelmien ja tietoverkkojen huolto ja ylläpito, ulkoaluehoito, jätehuolto, vartiointi, hallinto,

sisältäen toimitilajohdon palkkakustannukset, vyörytykset ja ohjelmistomaksut, lämpö, sähkö, vesi ja jätevesi

- b. Joissakin kohteissa käyttövuokra sisältää: ulkoa vuokrattujen tilojen vuokrat, omistusosakkeiden vastikkeet, leasingvuokrat, elinkaarimaksut

Esitetyt koulukuljetuskustannukset sisältävät joukkoliikenteellä ja tilausliikenteellä järjestetyt oppilaiden koulun ja kodin väliset kuljetuskustannukset sekä harrastusmallin kuljetuskustannukset.

Muut kuljetuskustannukset, jotka sisältävät esim. retket, uimahallikäynnit ja muut koulupäivän aikana tapahtuvat kuljetukset sekä erityiskouluihin kuljetettavien oppilaiden matkakulut, ovat suomenkielisten ja ruotsinkielisten peruskoulujen osalta vuonna 2023 olleet yhteensä noin 375 000 €. Nämä kuljetuskustannukset eivät sisälly alla olevaan taulukkoon.

Taloudellisen nykytilan arvioinnissa on otettu huomioon:

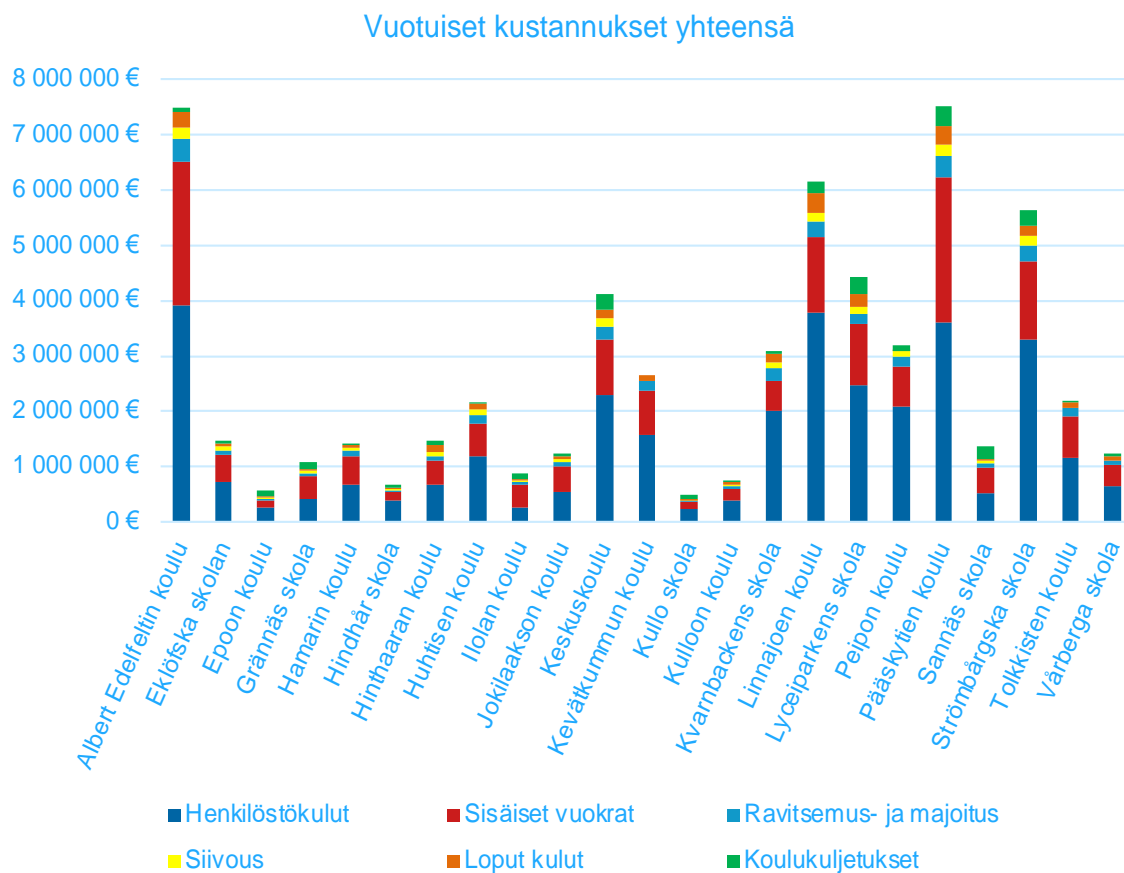
- Henkilöstökulut
- Palvelujen ostot
- Aineet, tarvikkeet ja tavarat
- Siivouspalvelut
- Ravitsemus- ja majoituspalvelut
- Vuokrat
- Muut toimintakulut
- Koulukuljetukset
- Koulujen mahdolliset toimintatuotot

Koulujen vuotuiset kustannukset on laskettu edellä mainittujen kulujen summana (Taulukko 5 ja Kuvaaja 1). Kustannusten summat on pyöristetty tuhansien tarkkuudelle, kustannukset per oppilas satojen tarkkuudelle. Koulujen vuotuisten kustannusten keskiarvo oppilasta kohden on noin 11 900 €. Keskiarvoa pienemmät vuotuiset kustannukset on merkitty vihreällä ja keskiarvoa suuremmat kustannukset punaisella (Taulukko 5 ja Kuvaaja 2).

Taulukko 5: Peruskoulujen vuotuiset kustannukset ja vuotuiset kustannukset per oppilas, tilinpäätöstietojen 2023 mukaan

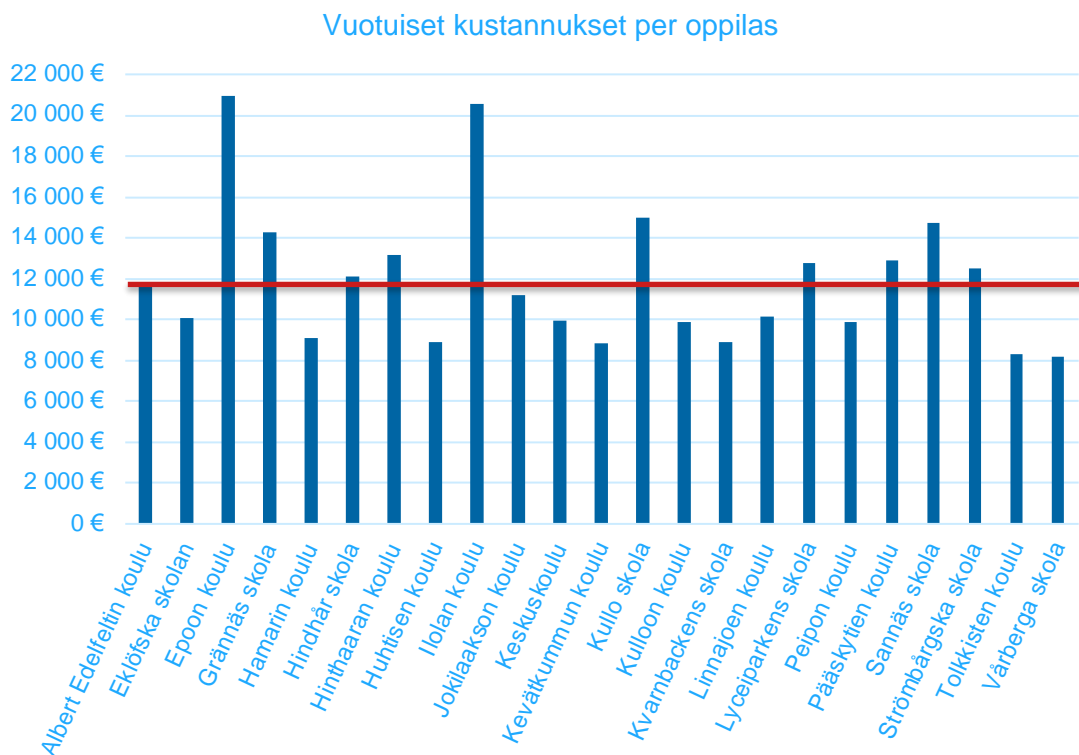
Koulu	Oppilaiden määrä	Vuotuiset kustannukset yhteensä (€)	Vuotuiset kustannukset per oppilas (€)	Lisätietoja
Albert Edelfeltin koulu	635	7 496 000	11 800	Useita pienluokkia
Eklöfska skolan	145	1 464 000	10 100	

Epoon koulu	27	566 000	21 000	
Grännäs skola	76	1 085 000	14 300	
Hamarin koulu	152	1 387 000	9 100	
Hindhår skola	56	679 000	12 100	Esiopetustiloja, jotka ei käytössä 2023.
Hinthaaran koulu	111	1 465 000	13 200	Myös parakki. Esiopetustiloja, jotka ei käytössä 2023.
Huhtisen koulu	239	2 133 000	8 900	
Ilolan koulu	42	864 000	20 600	Uudisrakennus, leasing
Jokilaakson koulu	110	1 231 000	11 200	Liikuntarakennus Uudisrakennus leasing
Keskuskoulu	414	4 117 000	9 900	
Kevätkummun koulu	302	2 662 000	8 800	Elinkaari. Kirjasto ja nuorisotila sis. Vellamo leasing.
Kullo skola	32	479 000	15 000	
Kulloon koulu	74	731 000	9 900	Liikuntarakennus
Kvarnbackens skola	347	3 082 000	8 900	
Linnajoen koulu	605	6 144 000	10 200	
Lyceiparkens skola	346	4 431 000	12 800	Hammashoitola ja KomBi
Peipon koulu	323	3 186 000	9 900	Useita pienluokkia ja eriyttävää opetusta
Pääskytien koulu	583	7 516 000	12 900	Useita pienluokkia ja eriyttävää opetusta
Sannäs skola	92	1 357 000	14 700	Uudisrakennus leasing
Strömborgska skolan	451	5 629 000	12 500	
Tolkkisten koulu	261	2 179 000	8 300	Myös parakki
Vårberga skola	151	1 239 000	8 200	
Vuotuisten kustannusten keskiarvo per oppilas			11 900	



Kuvaaja 1: Koulujen vuotuiset kustannukset yhteensä, tilinpäätöstietojen 2023 mukaan

Koulujen suurimpia kustannuseriä ovat henkilöstökulut, sisäiset vuokrat, ravitsemus- ja majoituspalvelut ja siivouspalvelut ja koulukuljetukset. Henkilöstökulut sisältävät myös hallinnollisia henkilöstökuluja, joista suhteellinen osuus on vyörytetty kouluille. Loput kustannukset koostuvat palvelujen ostoista, aineista, tarvikkeista ja tavaroista, muista vuokrista, muista toimintakuluista ja muista kuljetuksista. Palveluverkkosuunnittelun periaate käyttötalouden kohdistumisesta (palvelujen järjestämisen käyttötaloudesta vähintään puolet kohdistuu ydintehtävään eli kasvun, opetuksen ja tuen henkilöstömenoihin) on pääosin toteutunut vuonna 2023. Poikkeuksina tähän ovat Epoo (45,3 % kustannuksista henkilöstökuluja), Ilola (30,0 %), Jokilaakso (45 %), Grännäs (39,6 %), Kullo (49,9 %), ja Sannäs (39,3 %).



Kuvaaja 2. Koulujen vuotuiset kustannukset per oppilas ja keskiarvo, tilinpäätöstietojen 2023 mukaan

Vuotuisten kokonaiskustannusten lisäksi myös henkilöstökustannukset, sisäiset vuokratkustannukset, ravitsemus- ja majoituspalveluiden ja siivouspalveluiden vuotuiset kustannukset on kuvattu koulukohtaisesti oppilasta kohden (Liite 7). Kustannuksissa on otettu huomioon mahdolliset toimintatuotot.

Vuotuisten kustannusten keskiarvo oppilasta kohden on noin 11 900 €. Eryisesti suuremmilla kustannuksilla erottuvat Epoon koulu ja Ilolan koulu, joissa on muita yksiköitä vähemmän oppilaita.

Vuotuiset henkilöstökustannukset per oppilas keskiarvo ovat noin 5 900 €. Eryisesti suuremmilla kustannuksilla erottuvat Epoon koulu, Kullo skola, Lyceiparkens skola ja Strömborgska skola.

Vuotuiset siivouskustannukset per oppilas keskiarvo on noin 400 €. Eryisesti suuremmilla kustannuksilla erottuvat Epoon, Hinthaara, Ilola ja Kullo.

Vuotuiset ruokailukustannukset per oppilas keskiarvo on noin 680 €. Eryisesti suuremmilla kustannuksilla erottuvat Eppo, Grännäs, Ilola ja Sannäs.

Vuotuiset sisäiset vuokratkustannukset per oppilas keskiarvo on noin 3700 €. Suuremmilla kustannuksilla erottuvat Eppo, Grännäs, Ilola ja Sannäs.

Vuotuiset koulukuljetuskustannukset per oppilas ovat noin 810 €. Suuremmilla kustannuksilla erottuvat etenkin Epoon ja Ilolan koulut. Lisäksi hieman suuremmat oppilaskohtaiset kustannukset ovat kouluissa Grännäs, Kullo ja Sannäs.

4.5 Johtopäätökset nykytilasta

Osa kouluista käytetään tällä hetkellä yli kapasiteetin, etenkin ruotsinkielisissä kouluissa: yli puolessa ruotsinkielisen perusopetuksen yksiköistä täyttöaste on yli sadan prosentin. Myös suomenkielisessä perusopetuksessa muutamassa koulussa on oppilaita yli kapasiteetin. Vapaata kapasiteettia on myös etenkin kauempana keskustasta sijaitsevista kohteista, mutta myös keskustan alueella. Tilannetta voidaan ratkaista palvelukapasiteettia lisäämällä, tai oppilasmääriä tasaamalla esimerkiksi oppilaaksiottoalueiden muutoksilla tai joustavuudella.

Rakennuskanta on pääosin hyvässä tai tyydyttävässä kunnossa. Rakennuskantaa tulee ylläpitää tavanomaisesti peruskorjauksin sekä pienemmin ylläpitokorjaustoimenpitein. Kuitenkin kouluissa on käytössä moduuli- tai muita tilapäisratkaisuja, joista on tavoitteiden mukaista luopua pitkällä aikavälillä, ja siirtyä pysyvien tilojen käyttöön.

Vuotuisten kustannusten keskiarvo oppilasta kohden on noin 11 900 €. Suuremmilla oppilaskohtaisilla kustannuksilla erottuvat pääosin pienemmät yksiköt. Tarkemmat syyt kustannustasojen taustasyille tulee selvittää seuraavissa selvitysvaiheissa skenaariotyön tueksi. Lisäksi käyttökustannuksista tehdään vertailut verrokkikaupunkien vastaaviin kustannuksiin.

5 NYKYTILANTEEN KUVAUS, PÄIVÄKODIT

Kaupunki pyrkii järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

Kunnallista varhaiskasvatusta järjestetään 21 päiväkodissa sekä muissa palvelumuodoissa (kunnallinen perhepäivähoito, avoimet varhaiskasvatuspalvelut, yksityinen perhepäivähoito ja yksityiset päiväkodit). Varhaiskasvatukseen osallistuu yhteensä yli 2600 lasta (2024).

On ennustettu, että varhaiskasvatuksen palvelutarve kasvaa n. 150 varhaiskasvatuspaikalla vuoteen 2034 mennessä, optimistisen väestöennusteen mukaan ja huomioiden varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten osuuden kasvaminen. Kotihoidon tuella sekä perhepäivähoidossa olevien lasten määrä on vähentynyt merkittävästi viime vuosien aikana.

Koko Porvoon palvelualueella on turvauduttu tällä hetkellä tilapäisiin päiväkotiryhmiin. 1.1.2024 tilapäisiä paikkoja oli järjestetty yhteensä 176 lapselle. Palveluverkon periaatteiden mukaisesti väliaikaisista tiloista on tavoitteena siirtyä pysyviin tila- ja sijaintiratkaisuihin, mikä tarkoittaa käytännössä uusien tilojen toteuttamista tai nykyisten laajentamista.

Varhaiskasvatuksen yksiköitä suunnitellessa on tavoitteena vähintään kuuden ryhmän yksiköt. Tilat suunnitellaan siten, että ryhmätilat soveltuvat 21 lapsen ryhmille. Paikkamääriä laskiessa on kuitenkin huomioitava, että päiväkodeissa on myös pienempiä, 12 lapsen ryhmiä (0-2 -vuotiaat). Pienten lasten ryhmiä on noin 25 % kokonaisryhmämäärästä.

Varhaiskasvatusryhmien muodostaminen on määritelty lainsäädännössä. Kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa (yli 5 tuntia päivässä) henkilöstö- ja lapsimäärän välisen mitoituksen mukaan alle kolmevuotiaiden ryhmässä saa yhtä aikaa olla läsnä enintään 12 lasta ja 3-6-vuotiaiden ryhmässä enintään 21 lasta. Lapsiryhmien henkilöstömitoituksesta ei saa poiketa henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä.

Elinkaarikohteet

Elinkaarimallissa ulkopuolinen yritys toteuttaa rakennuksen sekä vastaa sen käytettävyydestä, kunnosta ja ylläpidosta sovittuun ajan, yleisimmin 20 vuotta kohteen valmistumisesta. Elinkaarimalli ei sisällä hankkeen rahoitusta vaan tilaaja vastaa rahoituksesta itselleen edullisimmalla tavalla.

Käyttäjä maksaa tiloista vuokraa. Sopimusajan päätyttyä vuokralaisen tulee lunastaa rakennus sopimuksessa määriteltyyn hintaan (mikäli hankkeella on ulkopuolinen rahoittaja)

sopimuksessa määritellyn kuntoisena. Vuokralainen voi myös hankkia uuden ulkopuolisen omistajan rakennukselle.

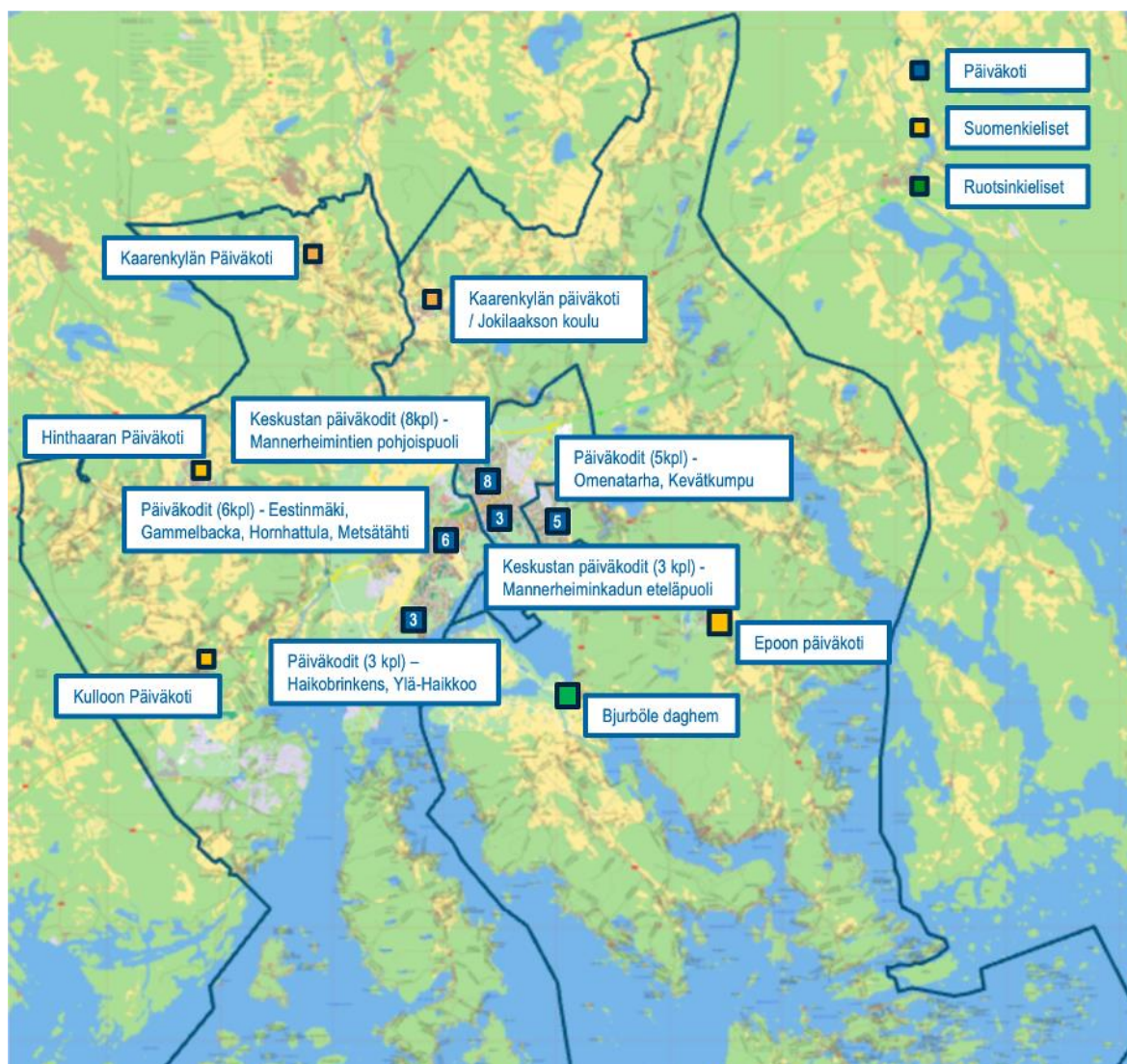
Elinkaarihankkeiden hankintatapa on kilpailullinen neuvottelumenettely. Porvoon kaupunki on hankkinut elinkaarimallilla kaksi useamman kohteen kokonaisuutta. 2011 alkaneessa hankkeessa toteutettiin Omenatarhan päiväkotit, Ylä-Haikkoon päiväkotit ja Hinthaaran päiväkotit. Näissä rahoittajana on Handelsbanken ja toteuttajana YIT. Kohteiden vuokra-aika on 20 vuotta.

2014 alkaneessa hankkeessa toteutettiin Gammelbackan päiväkotit, Toukovuoren päiväkotit, Päiväkotit Helmi, Kantele-talo ja Tolkkisten koulu. Nämä kohteet on toteutettu kaupungin omalla rahoituksella ja toteutuskilpailutuksen näissäkin voitti YIT. Kohteiden vuokra-aika on 20 vuotta.

Elinkaarimallin etuina pidetään sitä, että käyttäjän ei välttämättä tarvitse tehdä alkuinvestointia omalla rahoituksella, ja että vastuu rakennuksen kunnosta ja käytettävyydestä kuuluu ulkopuoliselle yritykselle sopimuskauden ajan.

5.1 Nykyisen palveluverkon kuvaus

Seuraavassa kuvassa on esitetty Porvoon päiväkodit.



Kuva 6. Varhaiskasvatuksen kohteet

Alla olevassa taulukossa on esitetty päiväkotien lapsimäärät, kapasiteetit ja täyttöasteet. Taulukoihin on merkitty yhdellä tähdellä (*) päiväkodit, jotka sisältävät varhaiskasvatuksen lisäksi esiopetusta ja kahdella tähdellä (**) kohteet, jotka sisältävät ainoastaan esiopetusta.

Yksiköiden kapasiteettia on mahdollista laskea eri tavoin. Tässä selvityksessä päiväkotien laskennallinen kapasiteetti on laskettu seuraavasti:

- 0–2-vuotiaiden (ryhmässä 12 paikkaa) osuus on 25 % varhaiskasvatuspaikoista
- 3–6-vuotiaiden (ryhmässä 21 paikkaa) osuus on 75 % varhaiskasvatuspaikoista
- Laskennallinen kapasiteetti lasketaan kuitenkin ryhmäkohtaisesti, esim. 6-ryhmäisessä päiväkodissa on kaksi 0–2-vuotiaiden ryhmää ja neljä 3–6-vuotiaiden ryhmää. Näin ollen 6-ryhmäisen päiväkodin laskennallinen kapasiteetti on $2 \cdot 12 + 4 \cdot 21 = 108$ varhaiskasvatuspaikkaa.

Laskennallinen kapasiteetti huomioi lasten määrän. Lisäksi yksiköissä toimii henkilökuntaa ja kohteet on mitoitettu myös henkilökunnan tilatarpeet huomioiden.

Päiväkotien kapasiteettia voidaan laskea myös tavalla, jossa kaikki ryhmät ovat 21 lapsen kokoisia. Laskentatapa johtaisi kuitenkin tässä tapauksessa virheellisen alhaiseen täyttöasteeseen. Päiväkotien kapasiteetit ”vaihtelevat” vuosittain sen mukaan, minkä ikäisiä lapsia, eli minkä kokoisia ryhmiä päiväkoteihin voidaan muodostaa. Tämän vuoksi laskennallisen kapasiteetin perusteella laskettu täyttöaste ei aina vastaa todellisuutta käytännössä, vaan päiväkoti voi olla täydempikin. Kokonaisarviointia yksikön toimivuudesta tulee tehdä useamman tunnusluvun kautta.

Taulukko 5. Varhaiskasvatuksen kohteet, tilanne keväällä 2024

Päiväkoti	Lapsimäärä	Laskennallinen kapasiteetti	Täyttöaste
Itäinen alue			
Puistopäiväkoti, päärakennus	48	45	107 %
Puistopäiväkoti, Rauhankadun toimipaikka	33	33	100 %
Puistopäiväkoti / Keskuskoulu	51**	63	81 %
Kuutamopolun päiväkot	57*	63	90 %
Huhtisen päiväkot, valm. 2025 (väistötiloissa Huhtisentie 7)	73	66	111 %
Huhtisen päiväkodin vuokrattu lisätila (Vuokratilat A-asunnot)	14	12	117 %
Huvikummun päiväkot	44	45	98 %
Sagobackens daghem	108*	108	100 %
Sagobackens daghem / Kvarnbackens skola	35**	35	100 %
Sagobackens daghem / Vuokratut tilapäistilat, Tussilagon	16	12	133 %
Epoon päiväkot	53*	43	123 %
Bjurböle daghem	44	54	81 %
Omenatarhan päiväkot	112*	108	104 %
Mäntykummun päiväkot	140	141	99 %
Kevätuulen päiväkot	69	66	105 %
Kevätuulen päiväkot / Esiopetus Kanteletalo	69**	63	110 %

Toukovuoren päiväkoti	107	108	99 %
Nordlandia päiväkoti Tupa (yksityinen)	33	33	100 %
Päiväkoti Solhem (yksityinen)	52	51	102 %
English Playschool PEP (yksityinen)	47	47	100 %
Lekskolan Regnbågen (yksityinen)	15	19	79 %
Steinerpäiväkoti Päivänsäde (yksityinen)	26	28	93 %
Touhula Porvoo (yksityinen)	64	66	97 %
Seurakunnan päiväkoti Lillat	11	28	39 %
Läntinen alue			
Hornhattulan päiväkoti	88*	108	81 %
Päiväkoti Metsätähti	178*	174	102 %
Skogsstjärnans daghem / Strömborgska skolan	38**	42	90 %
Eestinmäen päiväkoti	85*	108	79 %
Päiväkoti Helmi	106*	108	98 %
Gammelbackan päiväkoti / päärakennus	90	108	83 %
Gammelbackan päiväkoti / Pääskytie	43**	63	68 %
Gammelbackan päiväkoti / Opintie tilapäistila	28	33	85 %
Kaarenkylän päiväkoti	18	33	55 %
Kaarenkylän päiväkoti / Jokilaakson koulu	14**	21	67 %
Hinthaaran päiväkoti	114*	108	106 %
Haikobrinkens daghem	101	108	94 %
Haikobrinkens daghem / Eklöfska skolan	37**	21	176 %
Ylä-Haikkoon päiväkoti	102	108	94 %
Ylä-Haikkoon päiväkoti / Tolkkisten koulu	33**	42	79 %
Kulloon päiväkoti	81*	87	93 %
Päiväkoti Horisontti Touhula (yksityinen)	68	66	103 %
Nordlandia päiväkoti Kammari (yksityinen)	14	22	64 %

Yllä esitettyjen lisäksi kunnallisessa perhepäivähoidossa on lapsia yhteensä 56. Kaupungin hallinnoimista päiväkodeista 11:sta on lapsia yli kapasiteetin. Lisäksi on käytössä useita lisätiloja, tai toimintaa on hajautettu useampaan pienempään rakennukseen. Tilapäisiä lisäryhmiä on perustettu 1.1.2024 tilanteen mukaan seuraavasti:

- Huhtisen päiväkoti, 12 paikkaa
- Sagobackens daghem, 12-16 paikkaa
- Puistopäiväkoti, 33 paikkaa
- Gammelbackan päiväkoti, Opintien ja Pääskytien tilapäistilat, 56 paikkaa
- Kuusi yhden aikuisen ryhmää, 35 paikkaa
- Päiväryhmä Toukokuoren vuorohoitoyksikkö, 21 paikkaa

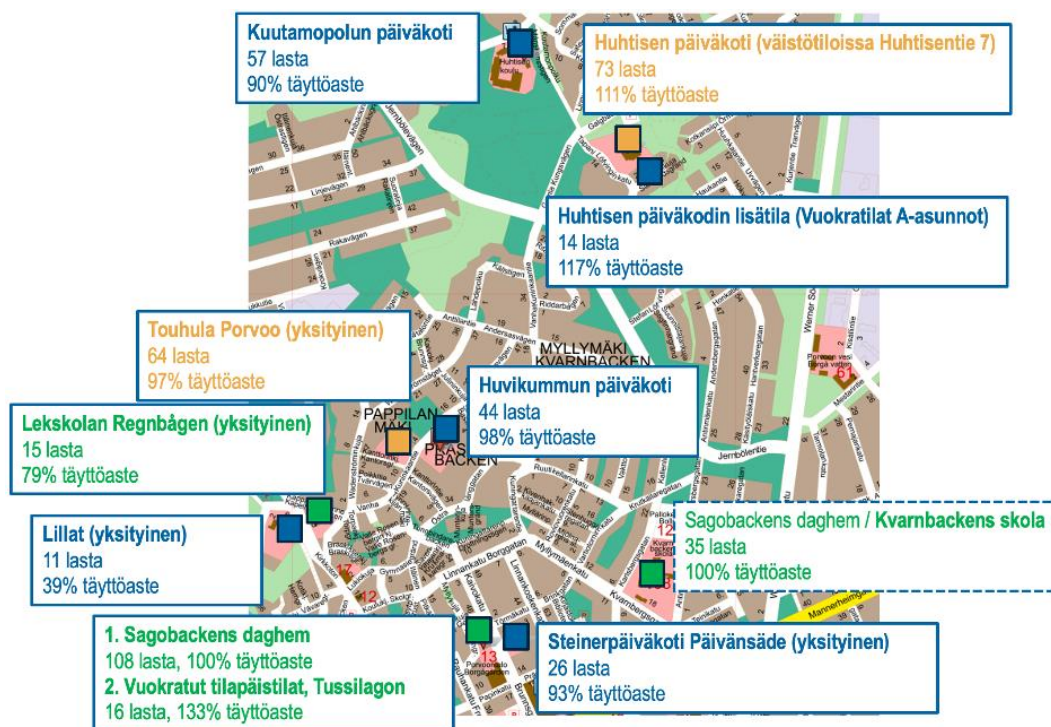
Tilapäisiä lisäryhmiä on yhteensä 176 varhaiskasvatuspaikan, tai 8–14 varhaiskasvatusryhmän edestä.

Toukokuoren vuoropäiväkodissa yhtä aikaa läsnä olevien lasten määrä vaihtelee. Käyttöaste on alhainen, noin 56 %. Se mahdollistaa ns. kolmossijoituksella olevien lasten (26) sijoittamisen vuoropäiväkotiin.

Seuraavissa kuvissa on esitetty suomenkieliset päiväkodit sinisellä, ruotsinkieliset päiväkodit vihreällä ja kaksikieliset päiväkodit oranssilla. Kohteen tietolaatikko on esitetty katkoviivalla, mikäli esiopetus on järjestetty koulun yhteydessä.



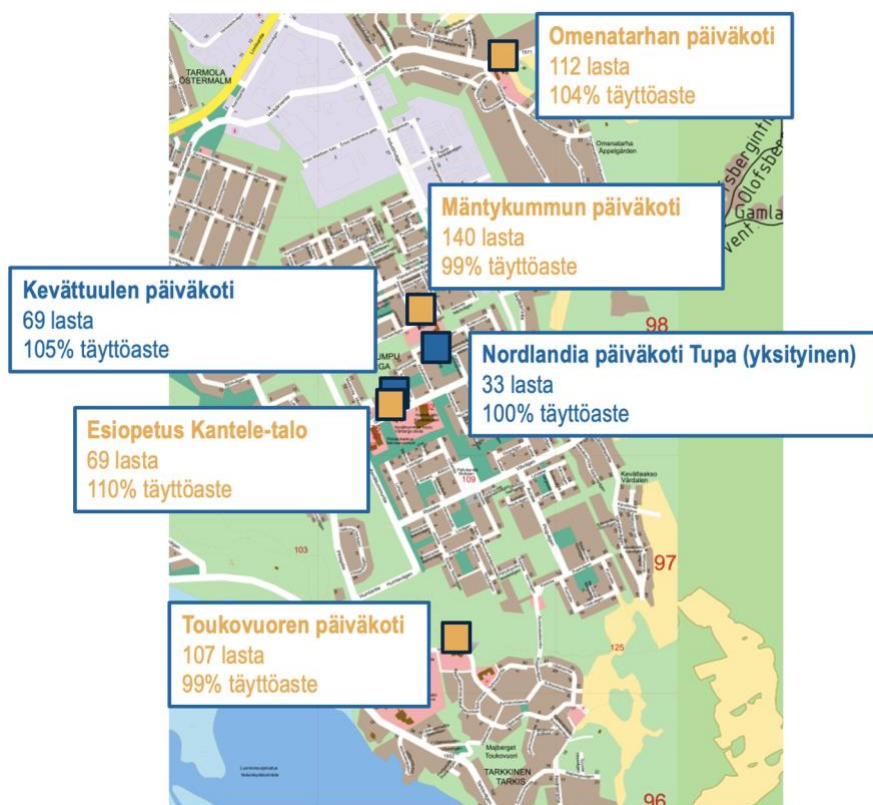
Kuva 7. Varhaiskasvatus Itäinen: Keskusta, Huhtinen (Mannerheiminkadun eteläpuoli)



Kuva 8. Varhaiskasvatus Itäinen: Keskusta, Huhtinen (Mannerheiminkadun pohjoispuoli)



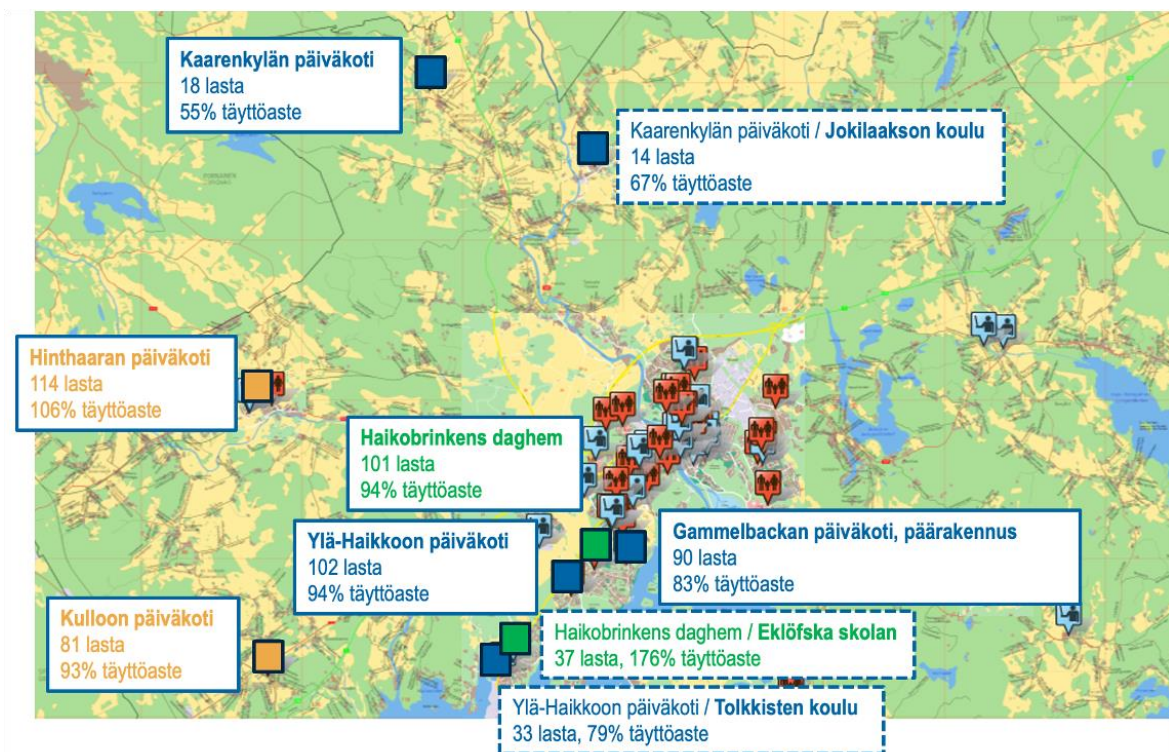
Kuva 9. Varhaiskasvatus Itäinen: Eppo, Bjurböle



Kuva 10. Varhaiskasvatus Itäinen: Omenatarha, Kevätkumpu



Kuva 11. Varhaiskasvatus Läntinen: Eestinmäki, Gammelbacka, Hornhattula, Metsätähti



Kuva 12. Varhaiskasvatus Läntinen: Kaarenkylä, Hinthaara, Kulloo, Ylä-Haikkoo

5.2 Kiinteistöjen tekninen nykytila

Tässä luvussa on esitetty Porvoon päiväkotien laajuudet, rakennusvuodet, kuntoluokat sekä omistusmuodot. Rakennuksen kuntoluokka kuvaa rakennuksen kuntoa arvioituna teknisen ja jälleenhankinta-arvon kautta (Kuntoluokka - % = tekninen arvo / jälleenhankinta-arvo). Rakennusten taloudellisten arvojen, kuntoluokan ja sisäisen vuokran määrittelyssä käytetään kuntien ja muiden kiinteistönomistajien yleisesti käyttämää Trelum Oy:n menetelmää. Porvoon tavoitteelliseksi kuntoluokaksi kiinteistökannalle on asetettu 70 %. Laskennallinen peruskorjaustarve saavutetaan 60 % kuntoluokituksen kohdalla.

Porvoossa on elinkaarikohteita, joiden ylläpidosta vastaa elinkaaripalvelun tuottaja. Elinkaarikohteilla on vastaavat tavoitteet kuin Porvoon omilla kohteilla. Palvelun tuottaja huolehtii kohteen ylläpidosta ja kunnosta, ja sopimuksen mukaista toimintaa valvotaan elinkaarikohteiden ohjausryhmän kesken 3-4 kertaa vuodessa.

Taulukko 8: Päiväkotien tekniset tiedot, tilanne keväällä 2024

Päiväkoti	Laajuus	Rak. vuosi	Kunto-luokka	Omistus-muoto	Lisätiedot
Puistopäiväkoti, päärakennus	792 hum2	1890	34	Oma tila	Meritullin päiväkotikorvaa
Puistopäiväkoti, Rauhankadun toimipaikka	420 hum2	1940	-	Vuokra	Meritullin päiväkotikorvaa
Kuutamopolun päiväkotikoti	606 hum2	1995	81	Oma tila	Kuutamopolun päiväkodin toiminta sijoittuu Huhtisen koulun alakertaan.
Huhtisen päiväkotikoti (väistötiloissa Huhtisentie 7)	303 + 272 hum2	2021, 2022	-	Vuokra	Väistötila. Uusi päiväkotikoti valmistuu 8/2025
Huvikummun päiväkotikoti (uusi)	623 hum2	1900	34	Oma tila	Siirtyy Huhtisen päiväkotiin 8/2025
Huvikummun päiväkotikoti (vanha)	175 hum2	1900	35	Oma tila	Avoimen varhaiskasvatuksen tila.
Epoon päiväkotikoti	381 hum2	1950/1982	65	Oma tila	
Omenatarhan päiväkotikoti	1 321 hum2	-	-	Elinkaari	
Mäntykummun päiväkotikoti	1 775 hum2	2017	90	Oma tila	
Kevätuulen päiväkotikoti	922 hum2	2003	81	Oma tila	Samassa rakennuksessa neuvola, esiopetus Kantele-talossa
Toukuvuoren päiväkotikoti	1 435 hum2	2017	90	Elinkaari	Vuoropäiväkoti
Hornhattulan päiväkotikoti	1 303 hum2	2008	91	Oma tila	
Päiväkoti Metsätähti / Skogsstjärnans daghem	2 116 hum2	2021	97	Oma tila	Kaksikielinen, esiopetus Strömborgska skolan

Eestinmäen päiväkotii, osat 1-3	1 844 hum2	1992, 2015	68, 86	Oma tila	Osa 1 korvataan uudisrakennuksella, osan 2 peruskorjaus valmistuu 10/2025
Päiväkoti Helmi	1 208 hum2	2018	-	Elinkaari	Kielikyöpy-päiväkoti
Gammelbackan päiväkotii / päärakennus	1 250 hum2	2017	90	Oma tila	Samassa rakennuksessa neuvola.
Gammelbackan päiväkotii / Pääskytie	376 + 261 hum2	2023, 2024	-	Oma tila	Väliaikainen väistötila 31.5.2024 saakka
Gammelbackan päiväkotii / Opintie	445 hum2	2024	-	Vuokra	Väliaikainen tila
Kaarenkylän päiväkotii	310 + 340 hum2	2004 / 1900	33	Oma tila	Käyttö päättyy 7/2024
Hinthaaran päiväkotii	1 360 hum2	-	-	Elinkaari	
Ylä-Haikkoon päiväkotii	1 329 hum2	-	-	Elinkaari	
Kulloon päiväkotii	1 139 hum2	2009	79	Oma tila	
Ylä-Haikkoon päiväkotii	284 hum2	2018	90	Oma tila	Esiopetus Tolkkisten koulu
Sagobackens daghem	1 210 hum2	1991	90	Oma tila	Esiopetus Kvarnbackens skola
Sagobackens, Tussilagon	-	-	-	Vuokra	Väliaikainen tila
Bjurböle daghem, uudisrakennus	789 hum2	2024	100	Oma tila	
Haikobrinks daghem	1 216 hum2	1990/1998	70	Oma tila	Esiopetus Eklöfska skolan

Puistopäiväkodin päärakennus on huonokuntoinen. Suosituksena on, että päärakennuksen tilalle pitäisi tulla uusi rakennus vuoteen 2027 mennessä. Puistopäiväkodin Rauhankadun toimipaikka sijoittuu vanhaan kivirakennukseen, jonka käyttäminen on tarkoitus lopettaa. Meritullin päiväkotii valmistuu vuonna 2029, joka tulee korvaamaan Puistopäiväkodin rakennukset.

Solhemin yksityinen päiväkotito on vanha rakennus ja on mahdollista, ettei toiminta jatku Solhemissa enää kovin pitkään. Solhem on toiminut ostopalvelupäiväkotina 1980-luvulta lähtien.

5.3 Palveluverkosta tehdyt päätökset

Palveluverkon kehittämisestä on tehty varhaiskasvatuksen osalta seuraavia suunnitelmia ja päätöksiä:

- Bjurbölen päiväkodin uudisrakennus, käyttöönotto 2/2024
 - Korvaava tila, ei lisää ryhmiä
- Hinthaaran sivistyskeskuksen esiopetusryhmille suunnitellut tilat esiopetuksen käyttöön 8/2024.
 - Päiväkotiin vapautuu tilat yhdelle ryhmälle.
- Gammelbackan koulukeskus, käyttöönotto 8/2028
 - Tilat kolmelle esiopetusryhmälle
 - Kolme esiopetusryhmää siirtyy koululle Gammelbackan päiväkodin tilapäistiloista sekä Eestinmäen päiväkodista 8/2028
- Gammelbackan päiväkotito / Opintien tilapäistilat – 2 uutta moduulia 8/2024
 - Esiopetusryhmät Pääskytien koululla kevät 2024
 - Opintien tilapäistilat suljetaan, kun Gammelbackan uusi koulu valmistuu 8/2028
- Huhtisen päiväkotito – käyttöönotto 8/2025
 - 10 ryhmää
 - Korvaa: Huhtisen päiväkotito (4 ryhmää), väistötiloissa 1/2023 – 7/2025
 - Korvaa: Huvikummun päiväkotito (3 ryhmää) sekä tilapäistilat Niittykello (1) ja Tussilagon (1)
 - Yksi uusi ryhmä
- Eestinmäen päiväkodin perusrakennus, rakennusaika 8/2024 – 10/2025
 - Kaksi ryhmätilaa ollut suljettuna alkaen 8/2021, päiväkodilla 6 ryhmää
 - Rakennushankkeen aikana väistötilat 8 ryhmälle, hankkeen jälkeen Eestinmäen päiväkodissa 8 ryhmää
 - Rakennushankkeen valmistuttua väistötiloista luovutaan
- Sagobackens daghem / Kvarnbackens skolan laajennus
 - Tilat kolmelle esiopetusryhmälle 8/2025 alkaen
 - 8/2022 alkaen kaksi esiopetusryhmää tilapäistiloissa Kvarnbacken skolanilla, yksi ryhmä Satumäen päiväkodissa
 - Kun laajennus valmis, Satumäen päiväkotiin vapautuu tilat yhdelle ryhmälle
- Meritullin päiväkotito, valmistuu 2029–2030

- Tilat 10 ryhmälle
- Korvaa: Puistopäiväkoti (3 ryhmää)
- Korvaa: Ruusupuiston tilapäistilat (6 ryhmää)
- Läntisen Puistotien rakentamisesta johtuva tarve 2-3 ryhmää
- Omenatarhan ja keskustan alueen lisätila
 - Ruusupuiston tilapäistilat, 6 ryhmää alkaen 10/2024
 - 3 ryhmää siirtyy Meritulliin 2029-2030
 - 3 ryhmää siirtyy Omenatarhan uusiin tiloihin 2029
- Omenatarhan päiväkodin mahdollinen laajentaminen 4 ryhmällä 2029
- Kaarenkylän päiväkotia, suljetaan
 - Päiväkotiryhmä siirretään Jokilaakson koulun tiloihin 8/2024
- Avoimet varhaiskasvatuspalvelut – toimitila länsirannalle
 - Kun uusi toimitila valmis, Perhetupa Ilona suljetaan. Perhepaikka Famili suljettu 1/2021.

5.4 Kiinteistöjen taloudellinen nykytila

Tässä luvussa on esitetty Porvoon päiväkotien taloudellinen nykytila vuosikustannusten kautta. Taloudelliset tarkastelut on tehty yksiköittäin, ei rakennuksittain. Taloudellisessa arvioinnissa ei ole otettu huomioon yksityisiä päiväkoteja ja perhepäivähoitopaikkoja. Taloudellisten tarkasteluiden lähtötietona on käytetty vuoden 2023 tilinpäätöstietoja. Näiden ollessa vain yhden vuoden tieto, ovat esitetyt luvut ainoastaan suuntaa antavat pitkän aikavälin kustannuksista. Yksiköiden kustannusrakenne voi vaihdella vuosittain monista syistä, kuten täyttöaste, päiväkodin tekninen kunto ja kohteeseen viime aikoina tehdyt investoinnit. Yksityisissä päiväkodeissa on yhteensä 256 lasta ja perhepäivähoidossa 56 lasta.

Sisäisen vuokran järjestelmä ilmaisee käyttäjälle, mikä on toimintaan tarvittavien tilojen kustannus. Sisäisen vuokran laskennassa rakennuksista, tilojen muutos ja parannustöistä sekä tilojen käytöstä aiheutuneet kustannukset jyvitetään tilojen käyttäjille. Sisäisen vuokran järjestelmä on kuvattu tarkemmin koulujen taloudellista nykytilaa käsittelevässä kappaleessa 4.4.

Taloudellisen nykytilan arvioinnissa on otettu huomioon:

- Henkilöstökulut
- Palvelujen ostot
- Aineet, tarvikkeet ja tavarat
- Siivouspalvelut
- Ravitsemus- ja majoituspalvelut

- Vuokrat
- Muut toimintakulut
- Kuljetukset
- Mahdolliset toimintatuotot

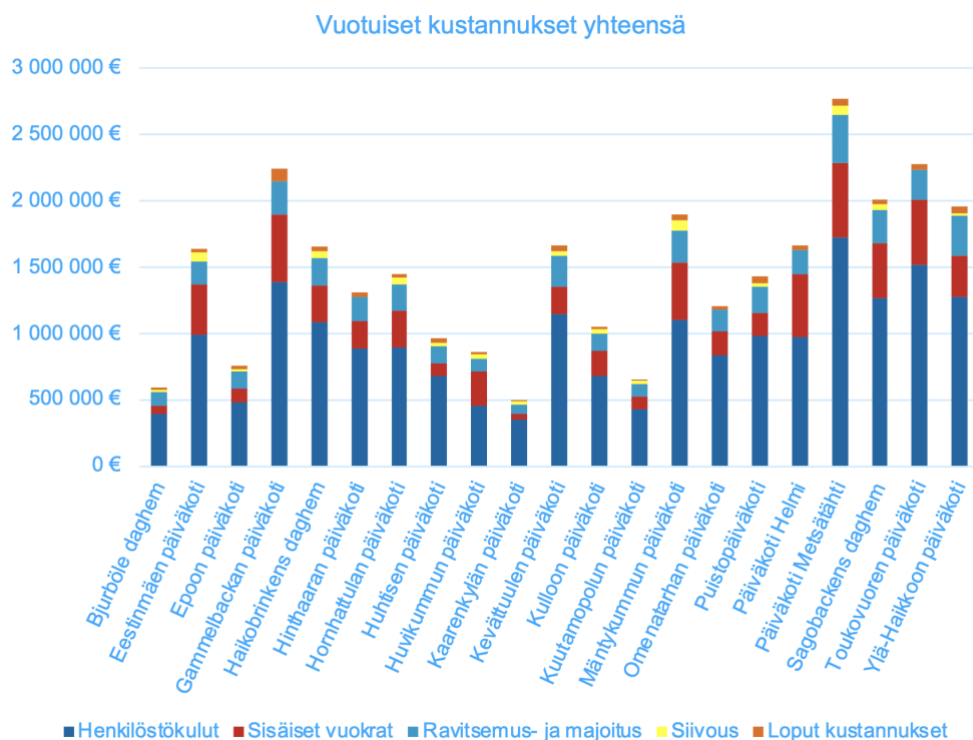
Päiväkotien vuotuiset kustannukset on laskettu edellä mainittujen kulujen summana (Taulukko 9 ja Kuvaaja 3). Kustannusten summat on pyöristetty tuhansien tarkkuudelle. Päiväkotien vuotuisen kustannuksen keskiarvo lasta kohden on noin 14 100 €. Keskiarvoa pienemmät vuotuiset kustannukset on merkitty vihreällä ja keskiarvoa suuremmat kustannukset punaisella.

Taulukko 9: Päiväkotien vuotuiset kustannukset ja vuotuiset kustannukset per lapsi, tilinpäätöstietojen 2023 mukaan

Päiväkoti	Lasten määrä	Vuotuiset kustannukset yhteensä	Vuotuiset kustannukset per lapsi	Lisätietoja
Bjurböle daghem	44	590 000	13 400	
Eestinmäen päiväkoti	85	1 637 000	19 300	
Epoon päiväkoti	53	755 000	14 300	
Gammelbackan päiväkoti	161	2 245 000	13 900	Preventio elinkaari
Haikobrinksens daghem	139	1 652 000	11 900	
Hinthaaran päiväkoti	114	1 305 000	11 500	Elinkaari
Hornhattulan päiväkoti	88	1 444 000	16 400	
Huhtisen päiväkoti	87	963 000	11 100	Parakit Vuokratila
Huvikummun päiväkoti	44	856 000	19 500	
Kaarenkylän päiväkoti	32	497 000	15 500	
Kevätuulen päiväkoti	136	1 665 000	12 200	
Kulloon päiväkoti	81	1 050 000	13 000	
Kuutamopolun päiväkoti	57	655 000	11 500	
Mäntykummun päiväkoti	140	1 896 000	13 500	
Omenatarhan päiväkoti	112	1 206 000	10 800	Elinkaari
Puistopäiväkoti	132	1 428 000	10 800	Rauhankadun toimipiste vuokratila
Päiväkoti Helmi	106	1 665 000	15 700	Elinkaari
Päiväkoti Metsätähti	216	2 768 000	12 800	
Sagobackens daghem	159	2 012 000	12 700	

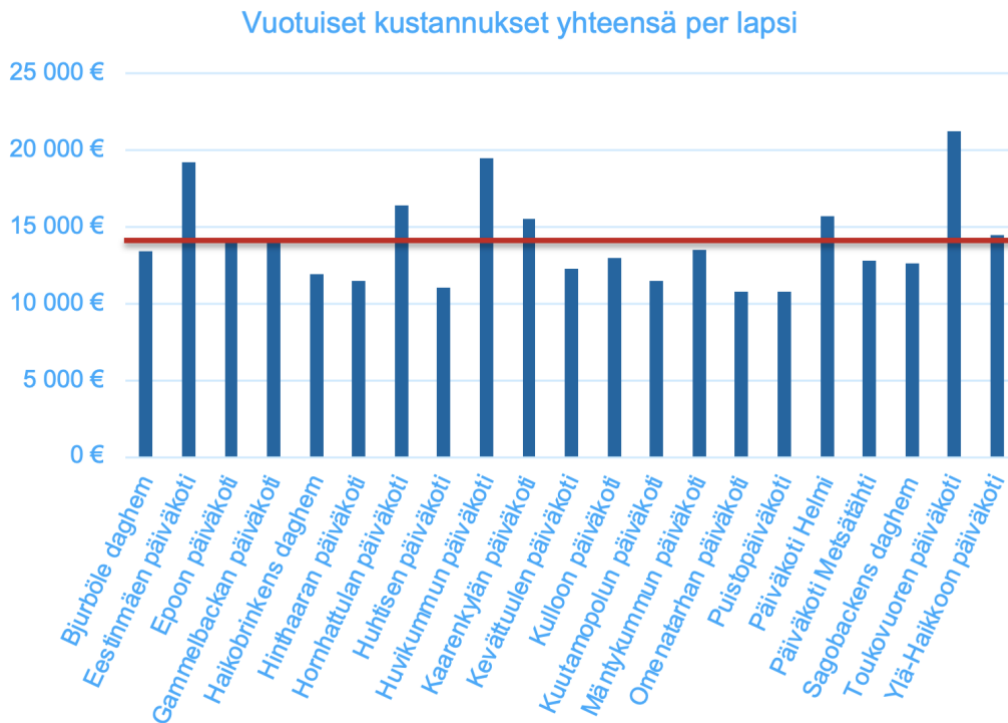
Toukokuoren päiväkoti	107	2 275 000	21 300	Elinkaari
Ylä-Haikkoon päiväkoti	135	1 954 000	14 500	Elinkaari
Päiväkotien vuotuisten kustannusten keskiarvo per lapsi			14 100	

Päiväkotien suurimpia kustannuseriä ovat henkilöstökulut, sisäiset vuokrat, ravitsemus- ja majoituspalvelut ja siivouspalvelut. Henkilöstökulut sisältävät myös hallinnollisia henkilöstökuluja, joista suhteellinen osuus on vyörytetty yksiköille. Elinkaaripäiväkodeissa ei ole eriteltyä siivouskustannuksia, vaan ne kuuluvat vuokraan (pl. Ylä-Haikkoossa Opintien rakennuksen siivouskustannus). Loput kustannukset koostuvat palvelujen ostoista, aineista, tarvikkeista ja tavaroista, muista vuokrista, muista toimintakuluista ja kuljetuksista. Palveluverkkosuunnittelun periaate käyttötalouden kohdistumisesta on toteutunut vuonna 2023; palvelujen järjestämisen käyttötaloudesta vähintään puolet kohdistuu ydintehtävään eli kasvun, opetuksen ja tuen henkilöstömenoihin.



Kuvaaja 3. Päiväkotien vuotuiset kustannukset yhteensä, tilinpäätöstietojen 2023 mukaan

Vuotuisten kokonaiskustannusten lisäksi myös henkilöstökustannukset, sisäiset vuokratkustannukset, ravitsemus- ja majoituspalveluiden ja siivouspalveluiden vuotuiset kustannukset on kuvattu yksikkökohtaisesti oppilasta kohden (Liite 7). Kustannuksissa on otettu huomioon mahdolliset toimintatuotot.



Kuvaaja 4. Päiväkotien vuotuiset kustannukset per lapsi ja keskiarvo, tilinpäätöstietojen 2023 mukaan

Keskiarvoa suuremmat kokonaiskustannukset lasta kohden ovat kohteissa Eestinmäen päiväkotijoukko, Huvikummun päiväkotijoukko ja Toukovuoren päiväkotijoukko. Toukovuoren päiväkotijoukko on vuoropäiväkoti, mikä nostaa sen kustannustasoa sekä osaltaan myös vuotuista keskiarvoa lasta kohti.

Vuotuisten henkilöstökustannusten keskiarvo per lapsi on noin 9 000 €. Keskiarvoa suuremmat kustannukset Eestinmäen, Toukovuoren ja Kaarenkylän päiväkodeissa.

Vuotuisten sisäisten vuokratilakustannusten keskiarvo per lapsi on noin 2 600 €. Keskiarvoa suuremmat kustannukset Eestinmäen, Toukovuoren, Huvikummun ja Helmen päiväkodeissa.

Vuotuisten siivouskustannusten keskiarvo per lapsi on noin 350 €. Keskiarvoa suuremmat kustannukset Eestinmäen, Kaarenkylän ja Huvikummun päiväkodeissa.

Vuotuisten ravitsemus- ja majoituskustannusten keskiarvo per lapsi on noin 1 800 €. Keskiarvoa suuremmat kustannukset Bjurbölen, Epoon, Huvikummun ja Ylä-Haikkoon päiväkodeissa.

5.5 Johtopäätökset nykytilasta

Noin puolessa nykyisistä päiväkodeista on tällä hetkellä lapsia enemmän, kuin päiväkodin kapasiteetti sallisi. Vapaata kapasiteettia ei ole merkittävästi missään päiväkodeissa, ja lisätiloja on käytössä useammassa kohteessa. Lisäksi on ennustettu, että varhaiskasvatuspaikkojen

tarve tulee lisääntymään tulevaisuudessa. Tarpeeseen on todennäköisesti vastattava palvelukapasiteettia lisäämällä, esimerkiksi uudispäiväkoteihin investoimalla.

Varhaiskasvatuksen rakennukset ovat pääosin hyvässä tai tyydyttävässä kunnossa. On kuitenkin myös muutamia kohteita, jotka ovat välttävässä tai heikossa kunnossa. Näiden kohteiden korjaaminen tai toiminnan siirtäminen muihin rakennuksiin tulee kyseeseen lähitulevaisuudessa. Rakennuskantaa tulee ylläpitää tavanomaisesti peruskorjauksin sekä pienemmin ylläpitokorjaustoimenpitein.

Vuotuisten kustannusten keskiarvo lasta kohden on noin 14 100 €. Suuremmilla kustannuksilla erottuvat etenkin pienemmät, alle sadan lapsen yksiköt, sekä suurin osa elinkaarikohteista. Toisaalta muutamassa alle sadan lapsen yksikössä kustannukset ovat alle keskiarvon. Tarkemmat syyt kustannustasojen taustasyille tulee selvittää seuraavissa selvitysvaiheissa skenaariotyön tueksi. Lisäksi käyttökustannuksista tehdään vertailut verokkikaupunkien vastaaviin kustannuksiin.

6 SELVITYKSEN SEURAAVAT VAIHEET

Selvityksen toisessa vaiheessa kuvataan palveluverkkoskenaariot. Skenaariotyöskentelyssä lasketaan nykyinen palvelukapasiteetti ja verrataan sitä palvelutarpeen kehitykseen. Aluksi muodostetaan perusskenaario nykytilatietojen perusteella, ja tehdään analyysi ja esitys palvelutilojen keskittämistä ja kehittämistarpeista sekä vapaasta kapasiteetista. Perusskenaario ei sisällä palvelutarpeen muutoksiin vastaavia investointeja. Seuraavana tutkitaan ja kuvataan alustavat palveluverkon kehittämisehdot, joista potentiaalisimmat valitaan tarkempaan analysointiin.

Kolmannessa työvaiheessa valittuja skenaarioita vertaillaan ja optimoidaan valituilla muuttujilla sekä kaupungin palautteen pohjalta. Esimerkiksi arvioidaan erilaisten palveluverkkojen vaikutus kiinteistökantaa ja -kustannuksiin kaavoituksen tarpeet huomioiden. Palveluverkkoskenaarioissa tarvittaville investoinneille tehdään alustavat tilamitoitukset Porvoon suunnitteluohjeiden mukaisesti sekä kustannuslaskennat. Kiinteistöjen investointiohjelmat päivitetään karkeasti skenaarioittain. Lopputuloksena syntyy raportointi ja laskelmat kolmesta skenaariosta.

Neljännessä työvaiheessa tulokset raportoidaan ja raportointia kehitetään yhdessä selvityksen ohjausryhmän kanssa. Lopputuloksena syntyy valmis palveluverkkosuunnitelma, jota voidaan esitellä päättäjille ja kuntalaisille, sisältäen ehdotuksen valittavaksi skenaarioksi.

LIITTEET

Liite 1. Palveluverkkosuunnittelu, periaatteet, Porvoon kaupunki. FCG Finnish Consulting Group Oy, KH hyväksynyt 8.4.2024

Liite 2. Päiväkoti- ja kouluhankkeet 2012-2022

Liite 3. Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, julkaisut 29:2022.

Liite 4. Lapsivaikutusten arviointimalli 2022. Porvoon kaupunki.

Liite 5. Itä-Uudenmaan väestönkehityksen tulevaisuudenkuvat. MDI, 22.9.2023

Liite 6. Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä. OPH 2020

Liite 7. Taloudelliset tarkastelut

Liite 8 Perusopetuksen toteutuneet käyttö- ja yksikkökustannukset sekä ennusteet 2015–2030. Kuntaliitto 2024

The logo for FCG, consisting of the letters 'FCG' in a bold, dark teal font, followed by a small orange dot.

Finnish
Consulting
Group

Palveluverkkosuunnittelu

PERIAATTEET

Porvoon kaupunki

KH hyväksynyt 8.4.2024

19.3.2024

Sisällys

Johdanto	3
Periaate 1. Kasvu ja oppiminen ovat toiminnan keskiössä.	4
Periaate 2. Palveluverkko tukee ehyen ja yhtenäisen kasvu- ja opinpolun muodostumista.....	4
Periaate 3. Palveluverkko muodostuu toimivista ja taloudellisista yksiköistä.....	5
Periaate 4. Palveluverkon suunnittelu perustuu tietoon.	5
Periaate 5. Suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen suunnittelussa yhtenevät perusteet	6
Selvityksessä käytettävät lähtöaineistot	7

19.3.2024

Johdanto

Porvoossa on havaittu, että lasten opinpolun muodostaminen kaipaava väestömuutosten myötä päivittämistä. Ikäluokkien pieneneminen ja lasten määrän väheneminen edellyttävät kasvun ja oppimisen palvelujen laajuuden tarkastelua aiempaa tiukemmalla tavalla. Osa kaupungin palveluista toimii ahtaissa ja vanhentuneissa tiloissa. Paineet investoida ovat kovat.

Tavoitteena on, että palvelutarpeiden ja palvelutarjonnan muutokset tunnistetaan aiempaa varhemmin ja niihin reagoidaan palveluverkossa. Palveluverkkosuunnittelussa huomioidaan lisäksi nykyistä paremmin maankäytön suunnittelun vaikutukset palveluihin ja rakennusten osalta peruskorjaus- ja uudisinvestointitarpeet.

Porvoon kaupunki on päättänyt määrittellä kasvun ja oppimisen palveluiden palveluverkkosuunnittelua ohjaavat periaatteet ja linjaukset. Palveluverkolla tarkoitetaan kaupungin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelujen kokonaisuutta, jotka muodostuvat porvoolaisien lasten saamista lakisääteisistä palveluista ja muista palveluista, joita Porvoon kaupunki on päättänyt järjestää. Yksityisten palveluntuottajien järjestämä varhaiskasvatus on osa kaupungin palveluverkkoa.

Periaatteiden valmistelun tavoitteena on luoda linjaukset, joiden avulla myöhemmin laaditaan kasvun ja oppimisen palveluiden palveluverkkoselvitys ja -suunnitelma. Periaatteet tulevat ohjaamaan selvityksen laadintaa ja tulevaisuuden palveluverkkosuunnitelmaa.

Ennalta määriteltyjä periaatteita hyödynnetään päätöksenteossa. Niiden avulla määritellään palvelujen tasoa, arvioidaan mihin on varaa ja miten laajasti palveluja on mahdollista toteuttaa. Nyt tehty työ tukee pedagogisesti laadukkaana ja taloudellisesti kannattavan palveluverkon toteuttamista.

Periaatteet eivät ole palveluverkon kriteereitä, mutta periaatteista voidaan johtaa kriteereitä, joilla täsmennetään periaatteiden toteutumista ja joita käytetään päätöksenteon tukena.

Palveluverkon periaatteet kuvastavat arvopohjaa, toteuttavat lakisääteistä normiohjausta ja ovat osa palvelutason määrittelyä. Periaatteet ovat yhteensopivia kaupungin muiden toimijoiden asettamien tavoitteiden ja periaatteiden kanssa.

Linkit keskeiseen lainsäädäntöön:

[Suomen perustuslaki 731/1999 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)

[Varhaiskasvatuslaki 540/2018 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)

[Perusopetuslaki 628/1998 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)

[Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)

19.3.2024

Periaate 1. Kasvu ja oppiminen ovat toiminnan keskiössä.

Toimivan palveluverkon periaatteena on, että lasten ja nuorten kasvu ja oppiminen ovat toiminnan keskiössä. Porvoossa lapset ja nuoret oppivat ja voivat hyvin varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Suunnitelmallisella palveluverkon suunnittelulla ja joustavalla aluejaolla ehkäistään alueellista eriytymistä.

Varhaiskasvatus-, esiopetus ja perusopetuspalvelut turvataan kaikille lapsille. Yksityisten varhaiskasvatuspalveluntuottajien palvelut ovat osa Porvoon kaupungin varhaiskasvatuksen palveluverkkoa.

Lasten hoiva, kasvatus, opetus ja tuki tapahtuvat vuorovaikutuksessa lapsen ja aikuisten kesken. Tavoitteena on luoda palveluverkko, jossa varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelujen järjestämisen käyttötaloudesta vähintään puolet kohdistuu ydintehtävän toteuttamiseen eli kasvun, opetuksen ja tuen henkilöstömenoihin.

Palveluverkkosuunnitelma tukee henkilöstön saatavuutta.

Periaate 2. Palveluverkko tukee ehyen ja yhtenäisen kasvu- ja opinpolun muodostamista.

Palveluverkko suunnitellaan siten, että sen avulla varmistetaan lapselle ehyt ja yhtenäinen opinpolku. Tavoitteena on vähentää Porvoon kaupungin palveluverkosta johtuvia lapsen opinpolun aikaisia siirtymiä. Siirtymät toteutetaan pääsääntöisesti nivelvaiheissa.

Esiopetuksen oppilaiden ryhmiä muodostettaessa otetaan huomioon lapsen tuleva lähikoulu. Esiopetus järjestetään hallinnollisesti varhaiskasvatuksen alaisuudessa, mutta mahdollisuuksien mukaan koulun tiloissa tai koulujen yhteydessä. Esiopetuksen järjestämispai-
kassa järjestetään esioppilaiden täydentävä varhaiskasvatus.

Lapsen opinpolkuja ennakoidaan lapsilähtöisesti maantieteellisen palvelualueen sisällä. Maantieteelliset palvelualueet ovat nykyisiä oppilaaksiottoalueita laajempia. Palvelualueen sisällä voi sijaita useampia päiväkoteja ja kouluja ja näiden kesken toteutetaan lainsäädännössä määriteltyä lähipalveluperiaatetta joustavampien ja tarkoituksenmukaisempien ryhmien muodostamiseksi.

Perustellusta syytä lasten ja oppilaiden sijoittumista voidaan tarkastella myös maantieteellisten palvelualueiden kesken. Kaupungin joukkoliikennetkaisuilla tuetaan esi- ja perusopetuksen järjestämipaikkojen saavutettavuutta ja liikkumisen turvallisuutta. Alueilla, joilla ei ole joukkoliikennettä, tukeudutaan tilausliikennepalveluihin.

19.3.2024

Väestömäärältään suurissa kaavoitushankkeissa ja tonttien myynnissä varaudutaan palvelujen kehittämiseen varaamalla ja kaavoittamalla alueen palveluille tarvittava määrä y-tontteja. Y-tontit ovat hyvin saavutettavissa kävellen, pyörällä ja julkisin liikennevälinein. Rakentamishankkeeseen ryhdytään, kun uudisrakennuksen tarve on palveluverkkosuunnitelman päivittämisen myötä havaittu.

Periaate 3. Palveluverkko muodostuu toimivista ja taloudellisista yksiköistä.

Palveluverkko muodostuu kohtuullisen kokoisista yksiköistä, joissa toiminta on mahdollista järjestää tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen palvelut ja näihin liittyvät muut lähipalvelut järjestetään tasavertaisin perustein.

Lapsi- ja opetusryhmät muodostetaan pedagogisesti tarkoituksenmukaisiksi. Varhaiskasvatuksen osalta noudatetaan lainsäädännössä määriteltyjä ryhmäkokoja. Perusopetuksen ryhmäkoon määrittämisessä noudatetaan toisaalla hyväksytyjä oppilaaksiottokriteerien linjauksia. Erityisen ja tehostetun tuen osalta noudatetaan lainsäädännössä määriteltyjä ryhmäkokoja ja toteutetaan palvelualuekohtaisia ratkaisuja.

Uudisrakennusten ja perusparannushankkeiden yhteydessä kaupungin keskusta-alueilla toteutetaan lähtökohtaisesti suurempia yksikköjä kuin keskustan ulkopuolisilla alueilla.

Olemassa olevia tiloja käytetään mahdollisimman tehokkaasti. Tilojen käyttöä ja kuntoa seurataan ja ennakoidaan suunnitelmallisesti. Väliaikaisista tiloista pyritään pääsemään palveluverkkosuunnittelun avulla pysyviin tila- ja sijaintiratkaisuihin. Luovutaan pienistä ja huonokuntoisista yksiköistä, joiden lapsi- ja/tai oppilasmäärät ovat pieniä ja ennusteet ovat laskevia. Peruskorjaus- ja uusinvestointikustannusten tarkastelu tehdään noin 7–10 vuodeksi eteenpäin. Tilat suunnitellaan muuntojoustaviksi.

Oppilaaksiottokriteerien ja palveluverkkosuunnittelun linjaukset synkronoidaan keskenään ja oppilaaksiottoalueiden päivittämisen yhteydessä tarkistetaan oppilaaksiottokriteerit. Noudatetaan olemassa olevan oppilaskuljetuksen periaatteita.

Periaate 4. Palveluverkon suunnittelu perustuu tietoon.

Palveluverkon suunnittelun lähtökohtana ovat tulevat lapsi- ja esi- sekä perusopetuksen oppilasmäärät ja -ennusteet. Palveluverkkosuunnitelma laaditaan käyttäen ennalta sovittua aluejakoa ja lähtötietoja. Jos johonkin palveluverkon osaan kohdistuu suunnitelman

19.3.2024

ulkopuolisia ja yllättäviä toimenpiteitä, joilla voi olla vaikutusta palveluverkkoon, tarkastellaan toimenpiteen vaikutuksia yhtä yksikköä laajemmin ja tarvittaessa palveluverkkosuunnitelma päivitetään tältä osin.

Palveluverkkosuunnittelu perustuu monitahoarviointiin, jota tehdään yhteistyönä kasvun ja oppimisen toimialan, toimitilapalvelujen ja maankäytön suunnittelun, kehitysyksikön ja rahoitusjohdon kesken.

Kehitysyksikkö tuottaa yhdessä kaupunkikehityksen kanssa vähintään kerran vuodessa palveluverkkosuunnitteluprosessiin ajantasaiset 0–5-vuotiaiden, 6-vuotiaiden, 7–12-vuotiaiden, 13–15-vuotiaiden ja 16–18-vuotiaiden kaupunki- ja alueelliset ikäryhmittäiset väestötilastot ja -ennusteet sekä mahdolliset väestösuunnitteet kieliryhmittäin. Ennusteet perustuvat kaupungin maankäytön suunnitelmiin ja asuntopolitiikkaan.

Kasvun ja oppimisen toimiala tuottaa lapsi- ja oppilastoteutumien sekä väestöennusteiden pohjalta laskelmat palvelutarpeiden muutoksista. Samoin toimiala arvioi rakennusten riittävyyttä ja soveltuvuutta käyttötarkoitukseensa.

Toimitilapalvelut tuottavat rakennusten kunto- ja investointitiedot.

Selvitysvaiheessa laaditaan kaupunki- ja yksikkötason vertailuja palveluista ja kulujen jakautumisesta. Henkilöstöressurin tarkastelussa hyödynnetään TEA-viisarin strategiamittaristoa ja henkilöstöressurin kohdentumista kuvaavia suhdelukuja, kuten lapsia/opettaja tai lapsia/ohjaaja.

Periaate 5. Suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen suunnittelussa yhtenevät perusteet

Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen palveluverkkosuunnitelma tuottaa kaikki kaupungin alueet käsittävän terveellisen ja turvallisen varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen järjestämisen suunnitelman. Suunnitelma laaditaan tämän asiakirjan periaatteita noudattaen suomen- ja ruotsinkielisistä palveluista. Tulkinnoissa huomioidaan yksikköjä erottavina tekijöinä haja-asutusalueiden sivistyskeskustehtävä, saaristoalue, kaksikielisyys ja alueen maahanmuuttajaväestön osuus.

Palveluverkkosuunnittelu aloitetaan nykytilakuvauksella, joka sisältää väestörakenteen ja kehityksen tarkastelun, nykyisen palveluverkon kuvauksen, kaupunkitasoiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot, yksikkökohtaiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot, kaupunki- ja yksikkökohtaiset taloustarkastelut, tilojen laajuus ja rakennusten kuntotiedot.

19.3.2024

Palveluverkon suunnittelu suhteutetaan tunnistettuihin toimintaympäristön muutoksiin, kuten väestömuutoksiin, lainsäädännölliset muutokset, palvelutarpeiden ja järjestämisen ennakointiin, rahoitus- ja kustannusmuutoksiin sekä peruskorjaus- ja uudisrakennustarpeisiin.

Suunnitelma laaditaan palveluverkkoselvityksen jälkeen ja se sisältää mahdollisesti skenaarioita ja/tai vaihtoehtoja. Palveluverkkosuunnitelma sisältää ehdotuksen kummankin kieliyhmän osalta palveluverkkoon tehtävistä muutoksista, päiväkotien ja koulujen sijainneista, päiväkotij- ja koulurakennuksiin kohdistuvista toimenpiteistä.

Selvityksessä käytettävät lähtöaineistot

Lähdeaineistona käytetään julkisia ja kaupungin tuottamia tilasto- ja ennustetietoja. Aineistossa hyödynnetään mahdollisimman paljon jo nyt raportoitavia tietoja, joita käytetään mm. valtionosuus laskelmissa.

Nykytila

Väestökehitys ja väestörakenteen nykytilanne

- Tilastokeskuksen väestörakenne -tilastot 2010–2022
- Tilastokeskuksen väestöennakkotilastot 2024 ja
- Tilastokeskuksen muuttoliike -tilastot 2010–2022

Nykyiset palvelut, palveluverkon rakenne ja sijainnit

- Porvoon kaupungin kasvun ja oppimisen toimiala 31.12.2023 ja 20.9.2023 tilanteen mukaan

Kaupunkitasoiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot sekä asiakas- ja käyttäjämäärätiedot

- Porvoon kaupungin kasvun ja oppimisen toimialan tilastot 2023
- Opetushallituksen Vipunen.fi -opetushallinnon tilastopalvelun tilastot 2023

Yksikkökohtaiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot sekä asiakas- ja käyttäjämäärätiedot

- Porvoon kaupungin varhaiskasvatuksen tilasto 31.12.2023
- Porvoon kaupungin esiopetuksen ja perusopetuksen oppilastilastot 20.9.2023

Palvelualuekohtaisten kulujen jakautuminen

- Porvoon kaupungin tilinpäätös 2023

Yksikköjen kulujen jakautuminen

- Porvoon kaupungin tilinpäätös 2023

19.3.2024

Rakennukset ja niiden kunto

- Laajuus ja kustannustarkastelu
- Kuntotietoyhteenvedot

Toimintaympäristön ja palvelutarpeiden muutosten tunnistaminen**Väestömuutokset**

- Tilastokeskuksen väestöennuste 2021–2040
- Porvoon kaupungin väestöennuste

Palvelujen käytön ennakointi

- Ikäryhmittäiset lapsimääräennusteet Tilastokeskuksen väestöennusteen pohjalta
- Ikäryhmittäiset lapsimääräennusteet Porvoon kaupungin maankäytön suunnittelun pohjalta
- Oppilasmäärän kehittyminen ilman muuttoliikkeen vaikutusta

Muutokset rahoituksessa ja kustannuksissa**Peruskorjaus ja uusinvestointitarpeet**

PÄIVÄKOTI- JA KOULUHANKKEET 2012 - 2029

Kohde	Hanketyyppi	Valmistumisvuosi	Investointi	Muuta
PÄIVÄKODIT				
Omenatarhan päiväkot	Uudisrakennus	2012	4 100 000	Elinkaarihanke
Ylä-Haikkoon päiväkot	Uudisrakennus	2012	3 900 000	Elinkaarihanke
Hinthaaran päiväkot	Uudisrakennus	2013	4 200 000	Elinkaarihanke
Suomenkylän päiväkot	Peruskorjaus ja laajennus	2013	2 191 361	
Eestinmäen päiväkot	Laajennus	2015	3 178 000	
Gammelbackan päiväkot	Uudisrakennus	2017	5 704 066	Elinkaarihanke
Toukokuoren päiväkot	Uudisrakennus	2017	5 570 247	Elinkaarihanke
Mäntykummun päiväkot	Uudisrakennus	2017	7 044 662	
Päiväkot Helmi	Uudisrakennus	2018	5 339 101	Elinkaarihanke
Päiväkot Metsätähti	Uudisrakennus	2021	8 733 498	
Bjurböle daghem	Uudisrakennus	2024	4 600 000	
Jokilaakso / Kaarenkylän korvaava	Muutos	2024	420 000	Arvio
Länsirannan leikkipuiston rakennus (avoimet varhaiskasvatuspalvelut)	Uudisrakennus	Valmistuu 2024	800 000	Arvio
Huhtisen päiväkot	Uudisrakennus	Valmistuu 2025	9 310 000	Tavoitehint
Eestinmäen päiväkot	Laajennus	Valmistuu 2025	4 600 000	Tavoitehint
Meritullin päiväkot	Uudisrakennus	Valmistuu 2029	11 000 000	Arvio
KOULUT				
Kvarnbackens skola	Peruskorjaus	2013	7 009 963	
Lyceiparkens skola	Peruskorjaus	2016	1 092 087	
Kanteletalo (Kevätikummun koulu, Vårberga skola)	Uudisrakennus	2017	15 307 292	Elinkaarihanke
Tolkkisten koulu	Uudisrakennus	2018	9 258 792	Elinkaarihanke
Grännäs skola	Uudisrakennus ja peruskorjaus	2018	5 510 194	
Linnankosken lukio	Peruskorjaus	2018	8 916 200	
Eklöfska skolan	Laajennus ja peruskorjaus	2019	5 381 006	
Strömborgska skolan	Uudisrakennus	2019	19 973 090	
Keskuskoulu	Peruskorjaus	2019	1 089 683	
Sannäs skola	Uudisrakennus ja peruskorjaus	2021	2 200 000	Rahoitusleasing 10 v.
Ilolan koulu	Uudisrakennus	2021	2 400 000	Rahoitusleasing 5 v.
Jokilaakson koulu	Uudisrakennus	2021	3 300 000	Rahoitusleasing 10 v.
Huhtisten koulu	Peruskorjaus, piha	2021	925 303	
Albert Edelfeltin koulu	Peruskorjaus	2021	54 609	
Jokilaakson koulu	Liikuntarakennuksen peruskorjaus	2022	1 151 578	
Linnajoen koulu	Peruskorjaus, piha	2022	2 083 619	
Vellamo-talo (Kevärtikummun koulu ja Vårberga skola)	Uudisrakennus	2022	4 200 000	Rahoitusleasing 10 v.
Hinthaaran koulu	Laajennus ja peruskorjaus	ei toteutus päätöstä	5 529 000	Tavoitehint
Kvarnbacken, lisätilat	Laajennus	Valmistuu 2025	4 100 000	Arvio
Borgå gymnasium, liikuntatilat	Uudisrakennus	Valmistuu 2026	2 500 000	Arvio
Gammelbackan koulu	Uudisrakennus	Valmistuu 2027	28 500 000	Tavoitehint
Yhteensä			211 173 352	

KÄYTTÖTALOUS, TULEVAT HANKKEET

Omenatarhan päiväkot, lisätilat	Vuokratilat	2024	2 100 000	Arvio
Eestinmäen päiväkot, väistötilat	Vuokratilat	2024	1 900 000	Tavoitehint
Yhteensä			4 000 000	



KANSALLINEN
KOULUTUKSEN
ARVIOINTIKESKUS

Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien
lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten
oikeuksien toteutuminen
kouluverkon muutoksissa ja muutosten
vaikutukset alueiden elinvoimaan

JULKAISUT 29:2022

Mari Rökköläinen | Tanja Laimi | Carola Åkerlund |
Esa Iivonen | Tomi Kiilakoski
Sari Rannanpää | Jari Salminen

Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan

Mari Rökköläinen
Tanja Laimi
Carola Åkerlund
Esa Iivonen
Tomi Kiilakoski
Sari Rannanpää
Jari Salminen



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
Julkaisut 29:2022

JULKAISIJA Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

KANSI JA ULKOASU Juha Juvonen (org.) & Ahoy, Jussi Aho (edit)

ISBN 978-952-206-745-6 pdf

ISSN 2342-4184 (verkkajulkaisu)

© Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Tiivistelmä

Julkaisija

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI)

Julkaisun nimi

Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen peruskoululakkautuksissa ja lakkautusten vaikutukset alueiden elinvoimaan

Tekijät

Mari Rökköläinen, Tanja Laimi, Carola Åkerlund, Esa Iivonen, Tomi Kiilakoski, Jari Salminen & Sari Rannanpää

Tässä raportissa tarkastellaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvin) toteuttaman kansallisen arvioinnin tuloksia koskien kansallisen arvioinnin maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista peruskoulujen lakkautuksissa ja lakkautusten vaikutuksia alueiden elinvoimaan. Arvioinnin on tilannut Karvilta maaseutupolitiikan neuvosto, saaristoasiain neuvottelukunta ja lapsiasianvaltuutetun toimisto.

Arvioinnissa selvitettiin millainen yhteys kouluverkon harvenemisella ja perusopetuksen keskittymisellä on lasten ja nuorten hyvinvointiin, opetuksen laatuun ja yhdenvertaisuuteen muun muassa koulumatkojen pidentyessä. Arviointi kohdistui erityisesti lasten ja nuorten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, lapsivaikutusten arviointiin ja lasten ja nuorten omakohtaisiin kokemuksiin ja näkemyksiin koululakkautuksissa. Lisäksi tarkasteltiin kouluverkon muutosten elinvoimavaikutuksia kunnissa.

Arviointia varten toteutettiin itsearviointikysely, johon osallistui viranhaltijoita 104 eri kunnasta. Arviointivierailut tehtiin kuuteen eri kuntaan eri aluehallintovirastoista. Kunnissa haastateltiin yhteensä 56 oppilasta yhdeksästä eri koulusta ja 17 henkilöä kunnan sivistystoimesta, kuntapolitiikasta tai muista tahoista. Tämän lisäksi arvioinnissa järjestettiin kuulemistilaisuuksia eri tahoille ja itsearviointikyselyn vastaajille.

Arvioinnin tulosten mukaan maaseutu- ja saaristoalueiden kuntien kouluverkot nähdään yleisesti toimivina. Niiden kehittämistä suunnitellaan tai kehittämistoimia oli jo meneillään useassa kunnassa. Jos koululakkautuksia oli tehty, niiden keskeisenä perusteltuna olivat oppilasmäärä, joka voidaan määrittellä eri tavoin riittäväksi tai riittämättömäksi tapauskohtaisesti tai oppilaan etu, jonka määrittely voi olla erilainen tilanteesta riippuen.

Lapsen edun ensisijaisuus nousi vahvasti esille arvioinnin aikana ja sitä pidettiin tärkeänä kunnan kouluverkkoa kehittäessä. Kunnissa tehtävien muutosten vaikutuksia arvioidaan kuitenkin melko vähän. Kouluverkon muutokset ovat lasten kannalta merkittäviä päätöksiä, jolloin niissä on aina

tehtävä lapsivaikutusten arviointia. Merkittävä este on, että kuntien henkilöstöllä ei ole aikaa perehtyä lapsivaikutusten arviointeihin eikä toteuttaa niitä.

Lapsen ja nuoren mahdollisuudessa vaikuttaa päätöksentekoon on myös yleisesti kehitettävää. Arviointi vahvistaa käsitystä, että lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistaminen on pitkäkestoinen prosessi, joka edellyttää erilaisia menetelmiä, näitä tukevaa ympäristöä, mielipiteiden saattamista päätöksentekoon sekä mielipiteiden huomioimista päätöksiä tehdessä. Esimerkiksi nuorisovaltuustojen roolia olisi tärkeää vahvistaa kouluverkkomuutoksissa.

Koulukuljetukset ovat merkitykselliset lasten ja nuorten sosiaalisten oikeuksien toteutumiseksi, mutta ne asettavat haasteita kunnille. Merkittävin vaikutus kuljetuksissa on vapaa-ajan vieton ja harrastamisen mahdollisuuksiin. Koulukyytejä käyttävien oppilaiden on miltei mahdoton osallistua tarjottuihin harrastusmahdollisuuksiin koulun jälkeen. Koulukuljetusten tehokkaaseen kilpailutukseen on vaikeaa yhdistää lapsen etua kunnissa. Kuljetusyrittäjästä voi olla pulaa tai niiden järjestämiselle ei ole selkeitä kriteerejä ja laatuvaatimuksia asiaa huomioimaan.

Arvioinnin tueksi toteutetussa tilastollisessa analyysissä todetaan viitteitä näkyvän kouluverkkomuutosten negatiivisista elinvoimavaikutuksista, kuten lisääntyvästä lähtömuutosta, heikommasta työllisyys- ja työpaikkakehityksestä sekä koulutusmenojen odotettua heikommasta kehityksestä. Suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa elinvoiman tila on valmiiksi haastava. Lakkautukset kohdistuvat alueille, joiden kehitys oli jo ennen lakkautusta heikompaa. Kouluverkkomuutokset eivät vaikuta ratkaisevan elinvoiman tilaa, vaan pahimmillaan heikentävät sitä entisestään.

Avainsanat: Perusopetus, kouluverkko, yhdenvertaisuus, sivistykselliset oikeudet, sosiaaliset oikeudet, maaseutu, saaristo, osallisuus, lapsivaikutusten arviointi, elinvoimavaikutukset

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	3
1. Johdanto.....	7
1.1 Arvioinnin lähtökohdat	7
1.2 Arvioinnin toteuttajat	8
2. Arvioinnin toteuttaminen	10
2.1 Arvioinnin tarkoitus, kohde ja arviointikysymykset.....	10
2.2 Kehittävän arvioinnin lähestymistapa	11
2.3 Tiedonkeruu	12
2.3.1 Katsaus ajankohtaisiin tutkimuksiin.....	12
2.3.2 Kuulemistilaisuudet.....	12
2.3.3 Itsearviointikysely maaseutu- ja saaristoalueiden kuntiin	13
2.3.4 Kuulemisyöpajat itsearviointikyselyyn vastanneille	14
2.3.5 Tilastollinen analyysi kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksista	14
2.3.6 Arviointivierailut tapauskuntiin	15
2.4 Arvioinnin luotettavuuden tarkastelua.....	16
3. Arvioinnin lähtökohdat	17
3.1 Tutkimuskatsaus	17
3.2 Lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä lapsen edun ensisijaisuus.....	30
4. Tilastollinen tarkastelu kouluverkon muutoksista ja elinvoimavaikutuksista	35
4.1 Tilastollisen analyysin luokittelut.....	35
4.2 Kouluverkon ja oppilaiden määrän kehitys	37
4.3 Kuntien ja alueiden elinvoiman erot.....	39
4.4 Kouluverkkomuutosten ja elinvoiman kehityksen yhteys	41
4.5 Syventävä tapauskuntatarkastelu	42
4.6 Yhteenveto	43
5. Kouluverkon kehitys maaseutu- ja saaristoalueilla	44
5.1 Koulutuksen järjestämisen lähtökohdat kunnissa	44
5.2 Palveluiden järjestäminen maaseutu- ja saaristokunnissa.....	44
5.3 Kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset.....	51
5.4 Peruskoulun oppilaiden koulumatkat ja koulukuljetusten järjestäminen.....	60
5.5 Tulosten tarkastelu ja suosituksia kouluverkon kehittämiseksi	67
6. Lapsivaikutusten arviointi ja lapsen edun ensisijaisuus.....	70
6.1 Lapsivaikutusten arvioinnin perusteet.....	70

6.2 Lapsivaikutusten arvioinnin toteutuminen kunnissa.....	72
6.3 Tulosten tarkastelu ja suosituksia lapsivaikutusten arvioimiseksi.....	79
7. Lasten omakohtaiset näkemykset ja kokemukset koulunkäynnistä ja osallisuudesta.....	84
7.1 Lasten ja nuorten osallisuuden lähtökohtia.....	84
7.2 Lasten ja nuorten osallisuus kunnissa.....	85
7.3 Tulosten tarkastelua ja suosituksia osallisuuden vahvistamiseksi	92
8. Maaseutu- ja saaristoalueiden elinvoimaisuus ja kouluverkko	98
8.1 Elinvoiman sisällön määrittelyä	98
8.2 Kunnan ja alueiden elinvoimaisuuden näkymät.....	99
8.3 Elinvoimavaikutusten tarkastelua ja suosituksia kouluverkon toimivuuden kehittämiseksi	104
9. Kaksikieliset kunnat.....	106
9.1 Granskning av tvåspråkiga kommuner	106
9.2 Kaksikielisten kuntien tarkastelu	120
10. Johtopäätökset ja kehittämissuositukset.....	134
10.1 Kouluverkon ajankohtainen tilanne maaseutu- ja saaristokunnissa	134
10.2 Kouluverkon muutokset, lapsivaikutusten arviointi ja lapsen edun huomiointi.....	136
10.3 Kouluverkkomuutokset, elinvoimavaikutukset ja tulevaisuuden näkymät.....	143
10.4 Yleiset kehittämissuositukset.....	146
Lähteet	148
Liitteet	152

1. Johdanto

1.1 Arvioinnin lähtökohdat

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteutti maaseutupolitiikan neuvoston (MANE), saaristoasiain neuvottelukunnan (SANK) ja lapsiasianvaltuutetun toimiston tilaaman kansallisen arvioinnin maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta peruskoulujen lakkautuksissa ja lakkautusten vaikutuksista alueiden elinvoimaan.

Jokaisen lapsen oikeus yhdenvertaiseen perusopetukseen on turvattu sekä perus- että ihmisoikeutena. Suomessa perusopetuksen lähtökohtana on ollut järjestää opetus mahdollisimman lähellä oppilasta sekä taata mahdollisimman lyhyet ja turvalliset koulumatkat. Väestömuutosten myötä on kouluverkko harventunut. Kyläkouluja on suljettu, opetusta keskitetty koulukeskuksiin ja koulukuljetusten matkat ovat pidentyneet. Miten lapsen oikeudet toteutuvat koulujen lakkautuksissa ja niiden jälkeen? Miten lapsen etu huomioidaan kouluverkon muutoksissa? Miten kunnissa järjestetään opetusta oppilaiden määrän pienentyessä? Miten käy alueiden elinvoiman kunnissa ja alueilla, kun kouluverkko harvenee? Millaisia elinvoimavaikutuksia on tunnistettu? Näitä teemoja on pohdittu monissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Kysymykset ovat nousseet esiin myös aiemmissa kansallisissa arvioinneissa. Ja ne ovat ajankohtaisia aiheita myös julkisessa keskustelussa kyläkouluista ja alueiden elinvoimaisuudesta.

Karvin arvioinnissa on keskeistä lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen, lapsivaikutusten arviointi ja lasten omakohtaiset kokemukset ja näkemykset koululakkautuksista. Koululakkautuksia käsitellessä pitäisi ottaa huomioon myös oppilaiden sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen. Lapsen etu pitäisi huomioida ensisijaisena harkintakriteerinä päätöksessä ja oppilaille tulisi antaa tietoa sekä mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksen tekemiseen. Miten nämä toteutuvat nykyisin kyläkoululakkautusten kohdalla?

Karvin arvioinnissa selvitettiin, millainen yhteys perusopetuksen keskittymisellä koulukeskuksiin ja yhtenäiskouluihin on lasten hyvinvointiin, opetuksen laatuun ja yhdenvertaisuuteen muun muassa koulumatkojen pidentyessä. Arvioinnin tavoitteena oli luoda käsitys kuntien tämänhetkisestä tilanteesta perusopetuksen järjestämisessä ja ymmärtää sitä toimintaympäristöä, jossa kouluverkkoa koskevia päätöksiä tehdään. Lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä lapsen edun huomiointi ovat olleet arvioinnin keskeisiä kysymyksiä. Arvioinnissa selvitettiin lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamista ja lasten osallisuuden toteutumista kehitettäessä kouluverkkoa. Arvioinnissa luotiin myös kattava yleiskuva aluekehityksestä, väestömuutoksesta ja elinvoimasta. Arvioinnissa tarkasteltiin erityisesti maaseutu- ja saaristoalueita, joissa kouluverkkoa on huomattavasti harvennettu. Arviointi tuotti tietoa kouluverkon muutosten elinvoimavaikutuksista, vaikka kouluverkon harvenemisen ja elinvoiman välinen yhteys on hyvin moninainen.

Arviointi toteutettiin kehittävän arvioinnin mukaisesti osallistamalla arvioinnin osapuolia tiedontuottamiseen ja tulkintaan yhteisen ymmärryksen luomiseksi. Arvioinnin taustaksi laadittiin synteesi ajankohtaisista tutkimuksista ja selvityksistä sekä kattava tilastollinen tarkastelu alueiden kehityksestä ja kouluverkosta. Keskeisen arviointitiedon tuotti kuntien itsearviointi, joka mahdollistaa tiedon hyödyntämisen oman toiminnan kehittämässä. Tilasto- sekä haastattelu- ja kyselyaineistojen tuottamaa tietoa syvennettiin arviointivierailuilla, lasten haastatteluilla sekä toteuttamalla useita sidosryhmien kuulemistilaisuuksia.

Arvioinnin tarkoituksena on koulutuksellisen yhdenvertaisuuden edistäminen tuottamalla objektiivista tietoa peruskoulujen lakkautusten vaikutuksista päätöksenteon ja päätösten valmistelun tueksi. Arviointi tuottaa tietoa kuntien päätöksentekoon, muun muassa kuntien tulevaisuuden tehtävien painopisteisiin, kuntastrategioiden ja kouluverkon suunnitelmien päivittämiseen. Arvioinnissa annetaan suosituksia lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien ja alueiden elinvoiman edistämiseksi sekä tarkastellaan erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia ja kehitysnäkymiä kouluverkon harventuessa. Arvioinnin tuottama tieto tukee koulutusjärjestelmän laadukasta kehittämistä ja tuottaa tietoa kouluverkon elinvoimavaikutuksista. Arviointia voidaan hyödyntää osana tietopohjaa valmisteltaessa seuraavaa hallitusohjelmaa.

1.2 Arvioinnin toteuttajat

Karvi on kansallinen koulutuksen arvioinnin vastuuviranomainen, jolla on kokemusta koulutuksellisen yhdenvertaisuuden arvioinnista. Koulutuksellinen yhdenvertaisuus ja sen edistäminen on yksi Karvin 2020–2023 suunnitelmakauden painopisteistä. Arviointi toteutettiin Karvin maksullisena arviointipalveluna. Arvioinnin suunnittelu käynnistettiin syksyllä 2021. Arviointi toteutettiin 1.10.2021–30.11.2022 välisenä aikana.

Karvi toimi arvioinnin riippumattomana toteuttajana. Karvi nimesi arviointiryhmään Karvin edustajien lisäksi neljä ulkopuolista asiantuntijaa. Arviointiryhmän kokoamisessa huomioitiin moninäkökulmaisuus, arvioinnin kohteen poikkitieteellinen tuntemus, monipuolinen tutkimus- ja arviointimenetelmällinen osaaminen sekä osallistavien tiedonkeruumenetelmien soveltaminen. Arviointiryhmän tehtävänä oli osallistua arvioinnin suunnitteluun, aineistojen keräämiseen (haastattelut, vierailut), arviointiaineistojen analysointiin sekä tulosten raportointiin ja johtopäätösten laatimiseen. Arviointiryhmän esteettömyys varmistettiin tilaajalta ennen arviointia.

Arviointiryhmässä ovat olleet:

- Tanja Laimi, arviointiasiantuntija, Karvi
- Mari Rökköläinen, arviointineuvos, Karvi (projektipäällikkö)
- Carola Åkerlund, arviointiasiantuntija, Karvi

- Esa Iivonen, johtava asiantuntija, Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Lapsi- ja perhepolitiikka, lasten oikeudet ja lapsivaikutusten arviointi.
- Tomi Kiilakoski, vastaava tutkija, Nuorisotutkimusverkosto; dosentti Tampereen yliopisto. Osallisuus, lapsi-, nuoriso-, koulutus- ja hyvinvointipolitiikka, koulu koettuna ympäristönä narratiiviset menetelmät, käytäntöperusteinen tutkimus, toimintatutkimus, visuaaliset menetelmät.

- Sari Rannanpää, johtava asiantuntija, MDI aluekehittämisen konsulttitoimisto. Maaseudun kehittäminen ja ohjelma-arvioinnit, arviointimetodit ja -prosessit, maaseudun kehittämisohjelmien arviointi Euroopassa.
- Jari Salminen, dosentti, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto, kasvatustieteellinen tiedekunta. Koulutuksen historia ja opettajankoulutuksen kehittyminen, ihmisoikeudet, demokratia, arvot ja dialogisuus koulutuksessa.

Osana arviointia MDI Public Oy toteutti tilastollisen tarkastelun, jossa vastuuhenkilönä on ollut MDI:n asiantuntija Rasmus Aro. Kouluverkkomuutoksien elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla -raportin ovat laatineet MDI:n asiantuntijat Rasmus Aro, Valtteri Laasonen, Anna Laiho, Satu Tolonen ja Jani Varjonen.

Arvioinnin suunnittelusta ja toteutuksesta ovat vastanneet Karvin projektipäällikkö ja arvioinnin asiantuntijat. Lisäksi arvioinnin toteuttamisessa olivat mukana arviointiasiantuntija Laura Lepola, arviointiasiantuntija Risto Hietala ja asiantuntija Aino Pusa.

Tilaaaja nimesi arviointiin ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli tukea arvioinnin toteuttamista ja ohjausta, seurata hankkeen edistymistä, varmistaa tulosten tieteellistä pätevyyttä ja käytännöllistä soveltuvuutta, edesauttaa arvioinnin tulosten käyttöä ja hyödyntämistä sekä tehdä muita mahdollisia erikseen sovittavia tehtäviä. Ohjausryhmään nimettiin seuraavat henkilöt:

- puheenjohtaja, Sami Tantarimäki, maa- ja metsätalousministeriö (MANE, SANK)
- jäsen, Antonia Husberg, maa- ja metsätalousministeriö (MANE),
varajäsen, Elina Auri, maa- ja metsätalousministeriö (SANK)
- jäsen, Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto,
- jäsen, Mari Rökköläinen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
varajäsen, Hannele Seppälä, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus,
- sihteeri, Tanja Laimi, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

2. Arvioinnin toteuttaminen

2.1 Arvioinnin tarkoitus, kohde ja arviointikysymykset

Karvin toteuttamassa kansallisessa arvioinnissa tarkastellaan perusopetuksen järjestämistä kouluverkon kehittymistä ja perusopetuksen järjestämistä maaseutu- ja saaristoalueilla. Arviointi kohdistuu lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, kouluverkon muutoksiin, koulujen lakkauttamiseen ja alueiden elinvoimaisuuteen. Tarkoituksena on *koulutuksen tasa-arvon ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien* edistäminen tuottamalla tietoa peruskoulujen lakkautusten vaikutuksista päätöksenteon ja päätösten valmistelun tueksi. Tavoitteena on arvioida kouluverkon harvenemisen vaikutuksia paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla sekä antaa suosituksia lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien ja alueiden elinvoiman edistämiseksi. Lisäksi tavoitteena on tarkastella erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia ja kehitysnäkymiä kouluverkon harventuessa. Koulutuksellinen yhdenvertaisuus ja sen edistäminen on yksi Karvin 2020–2023 suunnitelmakauden painopisteistä. Arvioinnin tuottama tieto täydentää aiempien arviointien tuloksia ja edistää koulutusjärjestelmän laadukasta kehittämistä.

Arvioinnin kohteena on kouluverkon muutoksista, muun muassa peruskoulujen lakkautuksista, aiheutuvat suorat ja välilliset vaikutukset lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnissa on tarkasteltu, miten lapsivaikutusten arviointia toteutetaan, miten lapsia ja nuoria kuullaan ja millaisia sisältöjä lapsen edun ensisijaisuus saa kehitettäessä kouluverkkoa kunnissa. Arvioinnissa on selvitetty lasten omakohtaisia kokemuksia tiedonsaannista, vaikuttamismahdollisuuksista ja siitä, millainen yhteys perusopetuksen keskittymisellä koulukeskuksiin ja yhtenäiskouluihin on lasten hyvinvointiin, opetuksen laatuun ja yhdenvertaisuuteen muun muassa koulumatkojen pidentyessä.

Toinen keskeinen arvioinnin kohde on ollut kouluverkon muutosten yhteys alueiden elinvoimaan maaseudulla ja saaristossa. Kouluverkon kehitystä on tarkasteltu sekä pitkän aikavälin kehityksenä että kuntien ajankohtaisen tilanteen kautta. Elinvoimaan on sisältynyt väestönkehitys ja kunta- ja aluetalous valtakunnallisesti ja alueilla, joilla kouluverkko on harventunut. Lisäksi pyrittiin tarkastelemaan osallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvää elinvoimaa.

Arvioinnin kohteiden määrittelyn ja arvioinnin suunnittelun lähtökohtana on ollut arvioinnin tilaajan alkuperäiset **arviointikysymykset**:

1. Miten peruskoulujen lakkautukset ovat vaikuttaneet maaseutu- ja saaristoalueilla lasten
 - a) sivistyksellisiin ja
 - b) sosiaalisiin oikeuksiin (ml. terve kasvu ja kehittyminen) sekä
 - c) mahdollisuuteen leikkiin ja vapaa-aikaan?
2. Miten lapsen etu on huomioitu perusopetuksen keskittämisessä, peruskoulujen lakkautuksissa ja niistä koituvissa koulukyytien järjestelyissä?
 - a) Miten lapsen etu on huomioitu, mistä näkökulmasta?
 - b) Miten lapselle on annettu tietoa peruskoululakkautuksesta ja siitä koituvasta koulukyytijärjestelystä (oikeus saada tietoa)?

- c) Miten lapselle on annettu mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon (oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin)?

3. Mitkä ovat maaseudun ja saariston lasten omakohtaiset näkemykset ja kokemukset
- a) peruskoulun lakkauttamisesta/-isista ja
 - b) heidän mahdollisuuksistaan vaikuttaa päätöksentekoon sekä
 - c) tiedonsaantiin asiaan liittyen?

Lisäksi arvioinnissa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

4. Miten peruskoululakkautukset ovat maaseudulla ja saaristossa vaikuttaneet aluetalouteen ja alueen elinvoimaisuuteen (kaupunki-maaseutu-luokitus 2018, saaristotypologia ja näiden mukainen kuntapohjainen jako), etenkin
- a) Julkisen talouden osalta (vaikutukset eri hallintosektoreilla)
 - b) Väestökehitykseen ja lapsiperheiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin (sekä oikeuteen) asua alueella?
 - c) Yritysten pysyvyyteen ja kehittämisenäköaloihin alueella (perheelliset yrittäjät)?
 - d) Kansalaistoimintaan ja yhteisöllisyyteen alueella (tila, toiminta)?

Arviointikysymyksiin haluttiin vastata luomalla mahdollisimman ajankohtainen kuva maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkon tilasta, joka perustuu sekä arviointiin osallistuvien kuntien edustajien omaan käsitykseen opetuksen järjestämisen ja kouluverkon tilasta että kattavaan tilastolliseen analyysiin kuntien tämänhetkisestä toimintaympäristöstä. Arvioinnissa on keskeistä lasten omakohtaiset kokemukset ja näkemykset koululakkautuksista, mikä varmistettiin autenttisilla kouluvierailuilla ja lasten tapaamisilla. Arvioinnin kysymyksiin vastaaminen on edellyttänyt monimenetelmällistä tiedonkeruuta.

2.2 Kehittävän arvioinnin lähestymistapa

Karvin kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti arviointi suunniteltiin siten, että siihen liittyy olennaisesti osallistavuus, pyrkimys vaikuttavuuteen sekä myönteinen ja osallistujia arvostava toimintatapa. Arviointi pyrittiin toteuttamaan niin, että se olisi hyödyllinen myös siihen osallistuville jo arviointiprosessin aikana. Tällöin arvioinnin vaiheisiin tulee sisältyä tiedon jakamista ja yhteisen ymmärryksen vahvistamista ja toimijoiden autenttisia kohtaamisia. Kehittävässä arvioinnissa on tärkeää myös tunnistaa muutostarpeita, auttaa muutoksessa ja oppimisessa sekä tehdä kehittämissuhteita. Vaikuttava arviointi sisältää tällöin usein itsearviointia, mahdollisuuden saada palautetta sekä kokemusten jakamista yhteisen ymmärryksen luomiseksi. Kuntien itsearviointi olikin tässä arvioinnissa yksi keskeinen tiedonkeruumenetelmä. Lisäksi arvioinnin osuvuuden varmistamiseksi on arviointiprosessin aikana kuultu monipuolisesti keskeisiä osapuolia, sidosryhmiä ja päätöksentekijöitä kunnissa. Arvioinnin käytettävyyden varmistamiseksi päätöksenteon tukena on arviointitietoa tuotettu kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla erilaisia tiedonkeruumenetelmiä yhdistäen.

Kehittävän arvioinnin luonteeseen kuuluu, että arvioinnin kohteita ja tiedonkeruuta voidaan tarkentaa arviointiprosessin edetessä, ja tähän varauduttiin myös tämän arvioinnin

toteuttamissuunnitelmassa. Arvioinnin kohteiden tarkempia sisältöjä määritettiin ensin tilaajan kanssa käydyissä neuvotteluissa sekä arvioinnin alkuvaiheessa toteutetuissa keskeisten toimijoiden kuulemistilaisuuksissa. Myöhemmin tarkentavia keskusteluja jatkettiin hankkeen ohjausryhmässä. Tilastollisen analyysin kohdentaminen suunniteltiin sen toteuttajan MDI:n kanssa. Kuulemistilaisuuksien anti ja tilastollisen analyysin välitulokset ohjasivat muuta tiedonkeruuta, muun muassa itsearviointikyselyn teemojen valintaa. Arviointiryhmä tarkensi tiedonkeruuta, kohteita ja menetelmiä arvioinnin edetessä kuulemisten, tutkimuskatsauksen ja tilastollisen analyysin perusteella sekä keskusteluissa ohjausryhmän kanssa. Arvioinnin välituloksia tarkasteltiin kuntien edustajien kanssa kuulemistyöpajoissa.

Kaikki keskeiset tapaamiset, arviointivierailut ja haastattelut on dokumentoitu. Lasten haastattelut myös nauhoitettiin ja litteroitiin. Myös arviointiryhmän reflektiivisistä keskusteluista yhteisen ymmärryksen luomiseksi on laadittu muistiinpanot. Muistiinpanot on luokiteltu ja hyödynnetty arviointiryhmän pohdintojen perustana. Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset on muodostettu arviointiryhmän yhteisen tulkinnan kautta.

2.3 Tiedonkeruu

Seuraavassa esitellään arvioinnin tiedonkeruu ja arviointiaineisto. Kooste arviointiaineistosta ja sen käytöstä on liitteessä 1.

2.3.1 Katsaus ajankohtaisiin tutkimuksiin

Arvioinnin tiedonkeruun tueksi ja keskeisten käsitteiden avaamiseksi kartoitettiin ajankohtaiset tutkimukset, selvitykset, arvioinnit ja asiakirjat. Nämä arvioinnin lähtökohdat on kuvattu luvussa 3.

Kirjallisuuskatsaus antoi kuvan arvioinnin kohteena olevasta ilmiöstä, auttoi rajaamaan arvioinnin kontekstia ja tuki arviointisuunnitelman viimeistelyä. Lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien sisältö ja lapsen edun ensisijaisuuden periaate ovat arvioinnin keskeistä viitekehystä. Samoin lapsivaikutusten arvioinnin perusteiden määrittely. Elinvoimaisuuden käsite on laaja ja sen sisältö vaihtelee. Tässä arvioinnissa sovelletaan arvioinnin tilastollisessa analyysissä käytettävää määritelmää. Määritelmää on avattu tarkemmin tilastollista analyysia käsittelevässä luvussa 4. ja liitteenä olevassa tilastollisen tarkastelu raportissa (LIITE 2., 6).

2.3.2 Kuulemistilaisuudet

Kuulemistilaisuudet aluehallintovirastojen, opettajien ammattijärjestön OAJ:n ja Kuntaliiton sekä vastaavien ruotsinkielisten tahojen Regionförvaltningsverken, Svenska enheten för bildningsväsendet, FSL (Finlands svenska lärarförbund) och Kommunförbundet edustajille käynnistivät arvioinnin tiedonkeruun loppuvuodesta 2021. Tavoitteena oli kuulla asiantuntijoiden kokemuksia ja näkemyksiä arvioitavasta ilmiöstä heidän oman työnsä ja vastuualueensa näkökulmasta. Lisäksi saatiin käsitys, miten arvioinnin kohteena olevat asiat näyttäytyvät eri tahojen ja toimijoiden tehtävissä ja millaisia tulevaisuuden suunnitelmia tai ratkaisuja eri tahoilla on suunnitteilla.

Kuulemistilaisuuksien anti hyödynnettiin muun muassa kunnille suunnatun kyselyn ja haastatteluiden suunnittelussa sekä osana arviointiaineistoa.

2.3.3 Itsearviointikysely maaseutu- ja saaristoalueiden kuntiin

Kysely oli itsearviointi, jossa maaseutu- ja saaristoalueiden edustajat arvioivat oman kuntansa koulutuspalveluiden tilannetta. Itsearviointi tuotti kuntien opetus- ja sivistystoimen johdon ja asiantuntijoiden käsityksen lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, kouluverkon kehityksestä, koulujen lakkauttamisesta ja alueiden elinvoimaisuudesta ja kieliryhmien tilanteesta. Kysely tuotti keskeistä tietoa kaikkiin arvioinnin kohteisiin ja arviointikysymyksiin.

Kysely oli rajattu maaseutu- ja saaristoalueilla sijaitseviin kuntiin (n = 235). Kysely toteutettiin alkukesästä 2022 ja se kohdistui seuraaviin pääteemoihin:

- Tietoa kunnan palveluista
- Kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset, kehitystoimet, koulujen lakkautukset
- Oppilaiden koulumatkat ja koulukuljetusten järjestäminen
- Lasten ja nuorten oikeudet ja hyvinvointi sekä lapsivaikutusten arviointi
- Kunnan ja sen alueiden elinvoimaisuus, vahvuudet ja haasteet sekä tulevaisuuden mahdollisuudet

Kysely koostui itsearviointi-, monivalinta- ja avokysymyksistä. Kuntia ohjeistettiin palauttamaan yksi yhteinen vastauslomake kunnasta. Vastauksen täyttämiseksi suositeltiin kuitenkin yhteistyötä kunnan virka- ja toimihenkilöiden kanssa yhdessä, esimerkiksi opetus- ja sivistystoimen johtajien, kunnanjohtajan, elinkeinojohtajan ja nuorisotoimen edustajan kesken. Vastaajia pyydettiin nimeämään kunnasta yksi kyselyn vastuhenkilö. Taulukosta 1. nähdään kunnat, joihin kysely lähetettiin (perusjoukko) ja kunnat, jotka vastasivat kyselyyn (kyselyyn osallistuneet).

TAULUKKO 1. Arvioinnin perusjoukko ja arviointiin osallistuneet taustatekijöittäin

Taustatekijät ja luokat		Perusjoukko		Kyselyyn osallistuneet		Osallistumisprosentti (%)
		N	%	N	%	
Maaseutu-luokitus	Harvaan asuttu maaseutu	59	25,1	33	31,7	55,0
	Ydinmaaseutu	99	42,1	43	41,4	43,4
	Kaupungin läheinen maaseutu	77	32,8	28	26,9	36,3
AVI-alue	Etelä-Suomi	40	17,0	19	18,3	47,5
	Lounais-Suomi	33	14,0	14	13,5	38,2
	Itä-Suomi	38	16,2	18	17,3	47,3

	Länsi- ja Sisä-Suomi	72	30,6	31	29,8	43,0
	Pohjois-Suomi	34	14,5	17	17,3	52,9
	Lappi	18	7,7	5	4,8	27,7
Kielisuhde	Yksikielinen (suomi enemmistökieli)	221	94,0	91	87,5	40,9
	Kaksikielinen (suomi tai ruotsi enemmistökieli)	14	6,0	13	12,5	92,8
Yhteensä		235	100 %	104	100	
Vastausprosentti					44,3 %	

2.3.4 Kuulemistyöpajat itsearviointikyselyyn vastanneille

Kyselyyn vastaajien nimeämille vastuhenkilöille lähetettiin syyskuussa 2022 kutsu kuulemistilaisuuteen, jossa käsiteltiin kyselyn alustavia tuloksia. Lokakuussa 2022 järjestettiin kaksi tilaisuutta, joissa esiteltiin alustavia tuloksia. Kuulemistilaisuuksiin osallistui edustajia yhteensä 12 eri kunnasta. Tilaisuudessa keskusteltiin kyselystä nousseista aiheista ja tarkennettiin siihen liittyviä teemoja. Osallistujat jakoivat kokemuksiaan ja kuntansa hyviä käytänteitä. Tarkennuksia saatiin erityisesti lasten kuulemisen ja osallisuuden menetelmiin ja koulukuljetusten järjestämiseen, harrastusmahdollisuuksiin sekä kouluverkon kehittämisen tulevaisuuden mahdollisuuksiin.

2.3.5 Tilastollinen analyysi kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksista

Arviointia varten tilattiin erillinen tilastollinen analyysi kouluverkon muutoksesta ja alueiden elinvoimasta. Tilastollisen analyysin tulokset on esitelty luvussa 4. Tilastollisen analyysin raportti julkaistaan kokonaisuudessaan myös tämän raportin liitteenä (LIITE 2).

Tilastollisen analyysin toteuttajaksi valittiin aluekehittämistoimisto MDI Public oy. Tilastollinen tarkastelu tuotti merkittävää arviointiaineistoa kouluverkkomuutosten, väestönkehityksen ja kuntien elinvoiman välisistä yhteyksistä. Se antaa kuvan toimintaympäristöstä, jossa kouluverkkoa koskevia päätöksiä saaristo- ja maaseutualueiden kunnissa tehdään.

MDI:n tuottama tilastollinen tarkastelu *”Kouluverkon muutosten elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla”* tukee Karvin toteuttamaa arviointia muodostamalla tilastolähteiden pohjalta kattavan ja monipuolisen yleiskuvan kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta elinvoimasta ja kouluverkon kehityksestä 2010-luvulla. Kouluverkon muutosten yhteyttä elinvoimaan tarkastellaan siinä erityisesti maaseutu- ja saaristokunnissa huomioiden myös joitakin väestön hyvinvoinnin ja osallisuuden mittareita. Lisäksi määritetään keskeinen termistö ja alueelliset tylogiat arvioinnin käyttöön. Elinvoimaa tarkasteltiin neljän teeman pohjalta: väestönkehitys, taloudellinen elinvoima, kunta- ja aluetalous, muu elinvoima.

Tilastollisessa tarkastelussa kunnat luokiteltiin kaupungin läheisen maaseudun kuntiin, ydinmaaseudun kuntiin, harvaan asutun maaseudun kuntiin ja saaristokuntiin. Luokittelun

peruntana käytettiin Suomen ympäristökeskuksen SYKEN kaupunki-maaseutuluokitusta, kaupunki-maaseutuluokituksen kuntatason yleistystä sekä saaristokuntia ja osa-saaristokuntia (perustuen lakiin saariston kehityksen edistämisestä 1981/494 ja valtioneuvoston asetukseen 1089/2016).

Kouluverkkomuutosten mukaan kunnat luokiteltiin vähäisen kouluverkkomuutoksen kuntiin, keskisuuren kouluverkkomuutoksen kuntiin, suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin, erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin ja yhden koulun kuntiin (luokitus mukaillen Tantarimäki & Törhönen 2016).

Elinvoimavaikutuksia tarkasteltiin perustuen vuosien 2000–2009 ja 2010–2020 kouluverkkomuutoksiin. Lisäksi arviointia varten tilattiin erillinen paikkatietoanalyysi 2010–2020.

Syventävä tilastollinen tarkastelu kouluverkkomuutosten paikallisista vaikutuksista

Tilastollisen analyysin pohjalta valittiin tapauskunnat, joissa tarkasteltiin tarkemmin kouluverkkomuutosten paikallisia vaikutuksia huomioiden paikalliset lähtökohdat, kunnan toimintaympäristö ja koulujen lakkautusten tausta. Kuusi tapauskuntaa ovat maaseutumaisia kuntia, valinnassa oli huomioitu eri maaseututyypit ja ne sisälsivät saaristokunnan. Valinnassa huomioitiin myös kuntien kouluverkkomuutosten luokittelu.

Tapauskuntien tausta-analyysien perusteella on laadittu yhteenveto osaksi tilastollisen analyysin raporttia. Tapauskuntien syventäviä analyysseja ei julkaista, mutta tapauskunnat ovat saaneet käyttöönsä omat kuntakohtaiset analyysinsä. Kuntakohtaiset syventävän analyysit toivat tapauskunnille kunta- ja aluekohtaista tietoa ja ovat esimerkki siitä, millaista tietoa voi hyödyntää kouluverkon suunnittelussa.

2.3.6 Arviointivierailut tapauskuntiin

Syventävän tilastollisen analyysin tapauskuntiin tehtiin arviointivierailut. Arviointivierailujen tarkoitus oli syventää käsitystä maaseutu- ja saaristoalueiden opetuksen järjestämisen erityispiirteistä sekä kuulla lasten ja nuorten kokemuksia koulunkäynnistä, koulun lakkauttamisesta tai yläasteelle siirtymisestä, koulumatkoista ja vapaa-ajan vietosta sekä saada käsitys lakkautusten ja muutosten perusteista kunnassa (yleinen haastattelurunko LIITE 3).

Kaikki vierailukunnissa toteutetut haastattelut olivat pienryhmähaastatteluja, jotka järjestettiin paikan päällä oppilaiden omassa koulussa. Oppilaille ja heidän huoltajilleen oli ennen kuntavierailua toimitettu opettajien kautta tiedote, jossa kerrottiin vierailun tarkoituksesta ja haastattelusta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asiantuntijat ja arviointiryhmän jäsenet toteuttivat haastattelut.

Kaikissa haastatteluissa käytettiin sekä yhteistä haastattelurunkoa että kunnan tilanteeseen sopivia erillisiä kysymyksiä. Kaikki haastattelut, kuten arviointivierailut yleensäkin, räätälöitiin kuntien tilanteiden mukaisiksi hyödyntäen myös kuntien syventäviä tilastollisia analyysseja. Vierailupäivä kunnissa aloitettiin sivistystoimen johdon ja kunnan mahdollisten muiden virkahenkilöiden tai kuntapoliitikkojen haastattelulla (yleinen haastattelurunko LIITE 4). Kunnissa haastateltiin yhteensä

17 henkilöä. Tämän jälkeen siirryttiin kouluille. Kouluilla keskusteltiin mahdollisuuksien mukaan oppilashaastattelujen lisäksi rehtorien tai opettajien kanssa. Arviointivierailujen muistiinpanot analysoitiin arviointiryhmässä.

Oppilashaastatteluilla kartoitettiin oppilaiden kokemuksia koulunkäynnistä vierailukunnissa sekä siitä, miten oppilaat kokivat tullessa kuulluksi itseään koskevista asioista. Kaikkiaan haastateltiin 56 oppilasta yhdeksästä koulusta, kuudelta eri paikkakunnalta. Haastateltavat olivat pääosin 6. ja 7. luokan oppilaita. Kuudesluokkalaiset päätyivät haastattelujen kohderyhmäksi, koska kaikissa kunnissa ei ollut omaa yläastetta. Seitsemäsluokkalaiset olivat kokeneet usein koulun vaihtamisen.

Lisäksi nuorisovaltuustoille toteutettiin kysely. Kyselyn tarkoituksena oli täydentää arviointivierailuilla saatua tietoa nuorten osallisuudesta ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Viiden kunnan nuorisovaltuustolta saatiin vastaukset, joista laadittiin yhteenveto.

2.4 Arvioinnin luotettavuuden tarkastelua

Arvioinnin suunnittelun tueksi perehdyttiin arvioitavaan ilmiöön laajan tutkimuskatsauksen avulla sekä tarkastelemalla arvioinnin kohteeseen liittyviä käsitteitä. Monipuolisella arviointiaineistolla varmistettiin arvioinnin kattavuus ja osuvuus. Arviointiin osallistui suuri joukko maaseutu- ja saaristoalueiden kuntien edustajia. Itsearviointikyselyn vastausprosenttia voidaan pitää riittävänä. Arviointiryhmä otettiin hyvin vastaan arviointivierailukunnissa ja tapaamiset pystyttiin toteuttamaan suunnitelmien mukaisesti. Erityisen tärkeää on, että lasten ja nuorten ääntä kuultiin aidoissa tilanteissa arviointivierailuilla. Arviointiryhmän asiantuntijat osallistuivat arvioinnin kaikkiin vaiheisiin, ja arvioinnin johtopäätökset ja suositukset on muodostettu koko arviointiryhmän yhteisen tulkinnallisen analyysin tuloksena. Tilastollinen analyysi suunniteltiin kiinteässä yhteistyössä toteuttajan kanssa, mikä tuki arviointia kaikissa arvioinnin vaiheissa.

Arvioinnin luotettavuutta heikentää jonkin verran se, että useista koulujen lakkautuksista oli kulunut pitkä aika. Tapausten muisteleminen ei ollut mahdollista, koska henkilöt olivat joko vaihtuneet tai lakkautusprosessista oli väin vähän dokumentoitua tietoa. Mukaan saatiin kuitenkin ylimääräinen ajankohtainen koulun lakkauttamiseen liittyvä tapaus. Sen avulla saatiin syvällisempi käsitys eri osapuolten näkemyksistä pitkittyneissä prosesseissa.

3. Arvioinnin lähtökohdat

3.1 Tutkimuskatsaus

Kouluverkon muutoksia ja koulujen lakkautuksia koskevaa tutkimusta on tehty monipuolisesti eri näkökulmista ja tieteenaloilta. Tutkimuksissa on esimerkiksi kuultu maaseutu- ja saaristoalueilla asuvia lapsia ja nuoria, tarkasteltu pedagogiikkaa pienissä kouluissa ja tutkittu koulun lakkauttamisen vaikutuksia eri näkökulmista. Tutkimuskenttä on kuitenkin hajanainen, ja ilmiöstä ei ole aiempaa kokonaisvaltaista tutkimusta. Erilaisia tutkimuksia tarkastelemalla on kuitenkin mahdollista saada kattava kuva ilmiöstä. Seuraavaksi esitellään erilaisia tutkimuksia, jotka ovat erityisesti valottaneet arvioinnin kohdetta ja siten tukeneet sen tiedonkeruuta.

Koulupiirilainsäädännön kehitys

Ensimmäinen kansakouluasetus 1866 sääti koulutuksen järjestämisvelvollisuuden kaupungeille. Kansakoulujen perustaminen maaseudulla jäi vapaaehtoiseksi. Se ei kuitenkaan määritellyt suoria velvoitteita. Asetuksen asettama oikeusnormi oli vain koulunpitoa mahdollistava ja kannustava. Vuonna 1898 annettu niin sanottu kansakoulun piirijakoasetus tiukensi kuntien järjestämää opetustehtävää. Kunnat velvoitettiin jakamaan alueensa koulupiireihin ja perustamaan niihin kansakouluja, mikäli kouluun oli ilmoittautumassa vähintään 50 oppilasta. Lisäksi tehtiin ensimmäinen määrittely koulumatkan pituudesta. (Varjo 2011, 88–89.) Suomen perusopetuksen järjestämisen periaate on alusta alkaen ollut oppilaiden ja koulun lyhyt välimatka. Piirijakoasetuksen jälkeen Mikael Soinisen ohjelman mukaan tavoitteeksi asetettiin koulu jokaiseen kylään. Asetuksen mukaan kuntien tulisi jakaa alueet koulupiireihin niin, ettei koululaisen koulumatka olisi harvaan asuttuja alueita lukuun ottamatta viittä kilometriä pidempi. Koulujen määrä kasvoi asetuksen myötä, ja niitä perustettiin melkein joka kuntaan. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 55.)

Oppivelvollisuuslaki astui voimaan vuonna 1921, jolloin koulujen perustamisen tarve kasvoi edelleen. Lapsia oli paljon, mutta kulkuyhteydet ja kulkuvälineet kehnoja. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 55.) Jokainen oppivelvollinen lapsi asui tietyn koulupiirin alueella ja oli velvoitettu käymään tätä koulua (Varjo 2011, 89).

Kansakoulu säädettiin seitsemänvuotiseksi 1940-luvun lopulla. Siihen tuli muutos kuitenkin nopeasti, kun jo 1950-luvun lopulla koulunkäyntiaika pidennettiin kahdeksanvuotiseksi. Kansakoululaki 1957 ja kansakouluasetus 1958 käynnistivät vilkkaan koulujen rakentamisen. (Museovirasto 2017.) Suuret ikäluokat vaikuttivat myös koulujen kasvavaan tarpeeseen. Kasvu kesti kuitenkin vain lyhyen aikaa, ja pienten koulujen lakkauttaminen alkoi jo 1960-luvun lopulla. Muutoksen syynä olivat syntyvyyden lasku, suurten ikäluokkien siirtyminen kansalais- ja oppikouluun, maaltamuutto ja maaseudun liikenneyhteyksien paraneminen. Yhtenäiskoulu-uudistus 1970-luvulla paransi pienten koulujen tilannetta, jolloin kouluja korjattiin noususuhdanteen siivittämänä. Valtiovalta tuki kouluverkkoa takaamalla valtionapua aiempaa pienemmille oppilasmäärille. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 55.)

Peruskoululaki 1983 määrittä vastavaan niin sanotun koulupiirijaon. Sen mukaan kunnan alue oli jaettava peruskoulun ala-astetta ja yläastetta varten koulupiireihin, siten että oppilaiden koulumatka ei ole viittä kilometriä pitempi. Poikkeamiin edellytettiin lääninhallituksen myöntämä lupa. (Varjo 2011, 91.) Peruskoulun kahta alkuvuosikymmentä voikin pitää tasa-arvoisimpana ajanjaksona oppilaiden koulumatkojen järjestelyn, sen valvonnan ja pituuden osalta.

Suuri muutos tapahtui 1990-luvun lopulla. Vuonna 1999 voimaan tullessa perusopetuslaissa (628/1998) luovuttiin koulupiirien sääntelystä sekä piirijakoa aikaisemmin ohjanneista käytänteistä. Koulujen ylläpitoon liittyvät tehtävät siirtyivät kuntien itsehallinnon piiriin. Laki edellytti ainoastaan osoittamaan alueellaan asuvalle oppivelvolliselle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan. Käsite koulupiiri poistui Suomen koululainsäädännöstä oltuaan järjestelmän yksi keskeinen ohjaava tekijä sata vuotta. Laissa todetaan lähikoulusta vain, että opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. (Varjo 2011, 91–93.)

Kouluverkkokysymys

Suomen peruskouluista 55 prosenttia on lakkautettu vuosien 1990 ja 2020 välillä. Kouluverkon karsiminen on kohdistunut merkittävästi syrjäseutuihin. Tilastokeskuksen tietojen mukaan erityisesti pieniä, ns. kyläkouluja, on lakkautettu. Alle 50 oppilaan koulut alkavat olla harvinaisuus. Samalla lasten koulumatkat ovat pidentyneet. Kouluverkon harvenemisen ja alueiden elinvoiman välinen yhteys on moninainen. Koulu voi olla syy perheen muuttopäätökseen alueelle tai alueelta pois, mutta tutkimukset ovat myös osoittaneet, ettei koulun lakkauttaminen suoraan merkitse alueen vetovoimaisuuden vähenemistä. (Huomo 2021; Tantarimäki 2011.)

Peruskouluverkko tulee harvenemaan myös tulevaisuudessa. Opetushallitus on Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä -selvityksessä esitellyt kolme laskelmaa peruskoulujen määrästä, jotka perustuvat tilastokeskuksen väestöennusteeseen ja ennakoituun keskimääräiseen koulukoon kehitykseen vuoteen 2040 asti. Nykyisen kaltaisella kehityksellä peruskoulujen määrä lähes puolittuisi vuoteen 2040 mennessä. Jos koulujen määrää hillittäisiin erilaisilla kansallisilla tai alueellisilla toimilla, koulujen määrä vähentyisi reilun kolmanneksen. Kolmas laskelma lähtee oletuksesta, että kouluissa olisi saman verran oppilaita kuin vuonna 2018. Tällöin kouluja olisi vuonna 2040 vajaa neljännes vähemmän. (Nyssölä & Kumpulainen 2020, 5.)

Kouluverkkolaskelmat kertovat selvästi kehityssuunnasta. Peruskouluverkko tulee harvenemaan ja keskimääräinen koulujen oppilasmäärä tulee kasvamaan. Väestöennusteen mukaan peruskouluikäisten määrä vähenee reilusti yli sadalla tuhannella vuoteen 2040 mennessä. Kouluverkko kehittyy eri tavalla eri maakunnissa. Ennakoinnin mukaan koulujen määrä vähenisi varsinkin Pohjanmaalla, Satakunnassa, Kainuussa ja Etelä-Savossa, joissa vähennys oli enimmillään 60–70 prosenttia vuoteen 2040 mennessä. Vähiten kouluja lakkautettaisiin Uudellamaalla, vajaa neljännes, ja Ahvenanmaalla, noin kymmenys. (Nyssölä & Kumpulainen 2020, 5, 39.)

Suomessa on paljon peruskorjauksen tai kokonaan uusimisen tarpeessa olevia koulurakennuksia. Kouluverkkokysymys on sidoksissa koulurakennuksiin ja niiden kuntoon, mutta päätöksiä

kouluverkosta ei voida tehdä vain niiden perusteella. Suunnittelussa olisi otettava huomioon esimerkiksi pitkän aikavälin väestöennusteet ja se, että opetukseen käytettävät resurssit eivät kärsi rakennuksiin käytettävien resurssien kustannuksella. Rakennukset eivät voi mennä ohi oppilaan oikeudesta tasa-arvoiseen ja laadukkaaseen opetukseen. (Nyyssölä & Kumpulainen 2020, 35.)

Kahden viime vuosikymmenen aikana monet kunnat Suomessa ovat sulkeneet pieniä kouluja säästösyistä. Varsinkin pienet maalaiskoulut ovat olleet näiden säästöjen kohteena. Säästöjä perustellaan yleisesti julkisen infrastruktuurin mukautumisella vähenevään asukasmäärään ja maaseudulta poismuuttoon. Lakkautuksia tehdään usein kunnissa, joissa kouluikäisen väestön ja ylipäättänsä koko väestön määrä on vähenemässä. Koululakkautukset eivät siis ole ainut syy maaseutu- ja saaristoalueiden väestön vähenemiselle. Lakkautukset vaikuttavat kuitenkin lannistavasti nuorten perheiden muuttohalukkuuteen. (Lehtonen 2021, 138.)

Kouluverkkokysymykseen liittyvät haasteet ovat monelle kunnalle yhteisiä. Kuntien toimintaedellytyksiin vaikuttaa niin moninaistuvat opetuksen järjestämisen lähtökohdat, oppilaiden ohjaus ja riittävä tuen tarpeisiin vastaaminen, opiskeluhuolto ja muiden hyvinvointia edistävien palveluiden lähentäminen, henkilöstön osaaminen ja saatavuus, rahoituksen kestävyys laajasti ja päätöksenteon ennakoinnin haasteet sekä siihen vaikuttavat tekijät. Kunnat, joissa lapsimäärät laskevat, ovat kriittisessä tilanteessa. Perusopetuksen saatavuus, saavutettavuus sekä laatu- ja laatuhaasteet ovat haasteita, kun esimerkiksi oppilaskohtaiset kustannukset kasvavat samalla kun kouluun kuljetettävien oppilaiden määrä ja/tai osuus lisääntyy. (Sjöström & Johansson 2021.)

Koululakkautusten taustalla on edelleen Tantarimäen (2011) mukaan aiempiin tutkimuksiin ja selvityksiin verrattuna moni 1950-luvun lopulta alkaneen koulukeskustelun lakkautus-, vastustus- ja säilytysperusteista. Syntyvyyden ja oppilasmäärien aleneminen, maan sisäinen muuttoliike, liikenne- ja viestintäteknologian kehittyminen, koulujärjestelmän kehittyminen, taloudelliset perusteet, tehokkuusajattelu, säännös- ja lakimuutokset, hallintokulttuurin muutokset, opetuksen laatu, kouluyksikön koko, koulun rakentaminen, toimintojen keskittäminen ja taantuma(t) ovat tuttuja syitä useilta vuosikymmeniltä. Kouluja säilyttäneitä asioita ovat olleet pääasiassa asukasaktiivisuus, kylätoiminta, maallemuutto sekä opetukseen liittyvät säännösmuutokset, opetussuunnitelmat, vaihtoehtopedagogiat ja pieniä kouluja puoltavan opetuksen laatuajattelu. Lakkauttamista puoltavien näkökulmien kumoutuminen, hallintomenettelyistä seurannut valitus tai kunnan kyläkouluja puoltava linjaus ovat saattaneet myös säilyttää koulun. (Tantarimäki 2011, 10.)

Koulun lakkauttamispäätös on merkittävä, minkä vuoksi kunnan valtuusto päättää siitä virkamiesten valmisteleman ehdotusten perusteella. Toimintamalli lakkautusten suhteen on periaatteessa selkeä, edeten esityksen ja kuulemisten kautta päätökseen, mutta käytäntö on osoittautunut sen vaihtelevan osapuolien ja vaihtoehtojen perusteella. Koulun toimintaan liittyvää vuoropuhelua käydään tai voidaan käydä toimialojen tai virkamiesten kesken, virkamiesten ja päättäjien kesken, virkamiesten, päättäjien ja asukkaiden kesken, paikallisesti asukkaiden, koulu(je)n ja kylien kesken kuin myös naapurikuntien kesken. Vuorovaikutuksen toimivuus ja vaihtoehtojen huomioon ottaminen kuvastaa pitkälti sitä, miten keskustelu etenee ja mihin lopputulokseen se päättyy. Päätöksiä saatetaan tehdä nopealla aikataululla, ilman ennakoivaa keskustelua tai niin, että päätös koulun kohtalosta roikkuu pitkään ilmassa, aiheuttaen epävarmuutta. (Tantarimäki 2014b, 38.)

Salmisen pro gradu -tutkimuksen tulokset kertovat kouluverkon Suomessa osittain sijoittuneen vääriin paikkoihin oppilaisiin nähden ja olevan epätasa-arvoinen koulumatkojen osalta erityisesti harvaan asutulla maaseudulla. Kouluverkon kehittämismahdollisuudeksi annettiin tutkimuksessa kuntien välinen yhteistyö. Kuntien yhteistyönä voisi selvittää oppilaiden asuinpaikan perusteella optimaaliset koulujen sijainnit, jotka muodostaisivat yhdenvertaisemmat koulumatkat oppilaille. (Salminen 2021, 50, 55.)

Koululakkautusten ja väkiluvun kehityksen yhteyttä on tarkasteltu useassa tutkimuksessa. Niissä on tavallisesti käsitelty kokonaisia kuntia vertailukohteina. Kuntien vertailu on kuitenkin ongelmallista niiden kokoerojen takia. Suurilla kaupunkiseuduilla koulujen oppilasalueiden väkiluku vastaa tyypillisesti jo keskikokoisen tai pienehkön suomalaisen kunnan kokoa. Koulutukselliseen tasa-arvoon liittyvät alueelliset erot olisi parempi jäsentää koulujen oppilasalueiden kuin esimerkiksi kuntien välisten erojen varaan. Jos alueellisia eroja vertaillaan kuntakohtaisesti, kuntien suuret väkiluvun erot ja isoimpien kuntien sisäisen alueellisen eriytymisen häviäminen kuntakohtaisen keskiarvon taakse hämärtävät koulujen kannalta merkityksellisen eriytymisen. (Bernelius & Huilla 2021, 26–27.)

Lehtosen tutkimuksessa (2021) keskityttiin kuntien sisäisiin pieniin alueisiin, jolloin tulokset erosivat kokonaisten kuntien käsittelystä. Tutkimuksen tulosten mukaan koulujen lakkauttamisella oli vaikutuksia alueiden väestökehitykseen. Aikavälillä 2011–2018 suljettiin 518 koulua Suomessa, joista kuusikymmentäkuusi prosenttia sijaitsi maaseudulla. Koululakkautuksia tehneet kunnat menettivät maaseutualueilla enemmän väkimäärästään verrattuna kuntiin, joissa ei ollut koululakkautuksia. Yhteys väestökehityksen ja koululakkautusten välillä ei ollut niin selkeä kaupungeissa, joissa on tiheämpi kouluverkko. Väkiluvun negatiivinen kehitys oli maaseutualueilla myös yhteydessä koulumatkojen pitenemiseen. Koulu on Lehtosen mukaan tärkeä osa niitä kriittisiä palveluita, jotka vaikuttavat kotitalouksien päätöksiin. Koulupalvelut eivät voi kuitenkaan yksinään ratkaista väkiluvun negatiivista muutosta muutoin pysähtyneillä kaupunki- ja maaseutualueilla (Lehtonen 2021.) Kouluverkon suunnittelu on suurempi kuin pelkästään taloudellinen kysymys: se liittyy kiinteästi aluekehittämiseen ja paikalliseen elinvoimaisuuteen, kunnan palveluverkkoon ja sen eri osien elinvoimaisuuteen. Näiden kautta syntyy kerrannaisvaikutuksia. (Tantarimäki & Törhönen 2017, 10.)

Kouluverkkoa ja koululakkautuksia suunniteltaessa tehdään usein kokonaiskustannusten laskenta. Laskentaan ei ole olemassa kansallista menetelmää, vaan niitä toteutetaan eri tavoin eri kunnissa. Mahdollisimman objektiivinen laskentamenetelmä voisi vähentää kuntien päätöksenteon työmäärää, ja näyttää vertailtavaa tietoa säästöistä. Hyvästä ajatuksesta huolimatta yhtenäistä mallia saattaa olla mahdotonta toteuttaa. Siihen on myös vaikeaa tehdä arviota kunnan elinvoimaisuuteen liittyvistä asioista, kuten verotuloista, koska varmaa tietoa siitä, miten lakkautus vaikuttaa esimerkiksi muuttohaluihin, ei ole. Koululakkautuksen toteutuksen jälkiarviointiin ei myöskään ole olemassa työkaluja tai tiettyä prosessia, minkä takia lakkautusprosessien opit jäävät usein huomaamatta. Joissain tapauksissa säästöt jäävät odotettua vaatimattomammiksi, esimerkiksi oppilaiden koulukuljetuksen takia. Lakkautuksen pitempiäaikaisia talousvaikutuksia tai kerrannaisvaikutuksia on kuitenkin vaikea laskea. (Tantarimäki 2011, 23, 41, 98; Autti & Hyry-Beihammer 2009, 60.)

Kuntaliitto on suositellut kuntia tekemään kuntaverkon muutosten kaltaisissa päätöksissä vaikutusten ennakoarvioinnin, ja laatinut sen tueksi käytännön työkaluja. Ennakoarvioinnin hyödyt eri tahoille ovat monipuoliset ja lisäävät päätöksentekoon osallistumista ja sen avoimuutta. Päätökset ovat vahvemmin punnittuja, perusteltuja, kestävämpiä ja vaikuttavampia. Päätösten vaikutukset kuntalaisiin ja heidän hyvinvointiinsa on pohdittu kokonaisvaltaisesti eri näkökulmista, jolloin osallisuus vahvistuu luoden luottamusta. Vaikutuksia on hyvä tarkastella sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä, sillä ne saattavat olla kokonaan toisenlaiset. Lyhyen aikavälin säästö saattaa esimerkiksi tuottaa pidemmällä aikavälillä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi runsaasti kustannuksia. (Kuntaliitto 2018, 2–4.)

Yleisesti Suomen eri alueita halutaan Maaseutubarometriä (2014; 2020) mukaan kohdeltavan tasapuolisesti. Tasapuolisuuden toteutuminen koettiin kuitenkin yhdeksi suurimmista puutteista. Lähes kaikkien vastaajien mielestä jokaisella tulisi olla oikeus asua siellä, missä haluaa. Tämä kattaa sisälleen myös mahdollisuuden käydä koulua asuinpaikallaan. Julkisten palvelujen rajoittamista syrjäisillä seuduilla ei pidä sopivana 64 prosenttia vastaajista. Pieni osa rajoittaisi julkisia palveluja syrjäisillä seuduilla sekä haja-asutusalueille rakentamista. (Aho & Rahkonen 2014, 100; Pyysiäinen & Vihinen 2020, 32, 36.)

Nuoret syrjäseudulla

Syrjäseutujen nuoria ja heidän kokemuksiin paljon tutkineet Tuuva-Hongisto, Pöysä ja Armila nostavatkin esille kysymyksen: miten palvelut voisivat olla myös syrjäkylien nuorten saavutettavissa? Miten syrjäseutujen nuorten arjen haasteita voidaan ratkaista niin, että heidän asemansa olisi yhdenvertainen muiden kanssa? Syrjäseutujen ”arjen maantiede” merkitsee pitkiä koulumatkoja, vapaa-ajan määrällistä ja laadullista niukkuutta sekä puutetta harrastustiloista ja kavereista, niukkojen tai kokonaan puuttuvien julkisen liikenteen palvelujen kanssa. (Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 13, 16.)

Asuinpaikan sijainti vaikuttaa lapsen ja nuoren tekemisen ja menemisen mahdollisuuksiin. Jo 15-vuotiaat joutuvat pohtimaan valintojaan ja etsimään kokemuksia niiden arvottamiseksi ja tärkeysjärjestykseen laittamiseksi. Olennainen osa jatkokoulutusvaiheeseen liittyvää nivelvaihetta on nuorelle erilaiset työelämään tutustumisen oppijaksot, työharjoittelut ja kesätyömahdollisuudet, joista ei ole syrjäseuduilla paljon valinnanvaraa. Harrastukset ja muut koulun ja työelämäntuntemuksen ulkopuoliset aktiviteetit jäävät usein toteutumatta. Harrastustoiminnan niukkuus ja kyyditystarjonnan vähyys vaikuttavat myös osallistumisen paikkoihin, esimerkiksi nuorisovaltuustoon osallistumiseen, sillä se saattaa toimia jopa 70 kilometrin päässä. Organisoidun vapaa-ajan tarjonnan niukkuus ja yksipuolisuus eivät näkyneet kuitenkaan erityisenä elämänmurheena haastateltujen seitsemäntoista harvaan asutun alueen 14–17-vuotiaan puheessa. Saattaakin olla, että asia huolestaa enemmän aikuistahoja kuin lapsia ja nuoria. Organisoituun harrastustoimintaan osallistumista pidetään sekä pedagogisesti järkevänä tulevaisuuden sijoituksena, mutta myös yhtenä keskeisistä lasten ja nuorten oikeuksista. (Armila 2016, 61, 65–66.)

Nuoret eivät näe omaa tilannettaan usein puutteellisena. Jo pelkästään televisio, internet ja sosiaalinen media laajentavat sosiaalisuuden ja tietoisuuden reviierejä (Armila 2016, 68.) Tuuva-Hongiston, Pöysän ja Armilan tutkimuksen haastattelemat 14–17-vuotiaat syrjäisten kylien itä-

suomalaiset nuoret näkivät tilanteensa sen hyvien ja huonojen puolten kautta. Niukkojen mahdollisuuksien lisäksi kotiseuduilla oli paljon nuorille tärkeää ja merkityksellistä, josta he eivät haluaisi luopua. Luonnonrauha, hyvä asuinympäristö, avaruus ja väljyys toistuivat nuorten vastauksissa. (Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 8, 25.)

Koulu luo nuorille sen sosiaalisen tilan, johon kokoonnutaan päivittäin ja johon voidaan saapua syrjäisistäkin kotikolkista. Yläkoulun sijainti kuntakeskuksissa tai lähimmissä taajamissa tuo usein monet muut palvelut kuten harrastukset ja nuorisotalon nuoren ulottuville. Syrjäkylänuorille kaverit ja koulu liittyvätkin erityisen kiinteällä tavalla yhteen, sillä pitkien matkojen tapaamisia ei ole aina mahdollista sopia. (Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 36, 38.)

Itse koulun koko vaikuttaa myös lasten ja nuorten kokemuksiin. Autti ja Hyry-Beihammer (2014) ovat tutkineet sosiaalista oppimista välituntipihoilla kaupunkikoulun ja kyläkoulun oppilaiden kertomana. Aineistosta, oppilaiden ryhmähaastatteluiden ja kyläkoulun oppilaiden kirjoitelmista erottui eroja välituntikäyttäytymisessä. Suuren koulun välituntipihan valvonta oli näkyvämpää ja tilajärjestelyt organisoidumpia. Kaupunkikoululaiset toimivat usein tiiviimmissä ikäluokkiin jakautuneissa ryhmissä, kun taas kyläkoululaiset toimivat paljon yhdessä iästä tai sukupuolesta riippumatta. Kaupunkikoulussa välituntipihan leikkejä ja toimintaa ohjaavia sääntöjä testattiin aineiston mukaan enemmän, kun taas kyläkoululaiset pyrkivät säilyttämään yhtenäisyyttään, koulun ”me-henkeä”. (Autti & Hyry-Beihammer 2014, 242.)

[Erot koulujen välillä](#)

Vanhempien käsitykset kouluista ja niiden oppilasalueista ovat Suomessa tärkeä tekijä asuinpaikkaa pohtiessa. Koulutuksellista tasa-arvoa ja alueellista sekä sosiaalista eriytymistä tutkineet Bernelius ja Huilla (2021) näkevät koulusegregaation olevan sekä alueellisen kehityksen seuraus että ajuri, mikä voi johtaa itseään vahvistaviin segregaatiokehiin ja erojen kiihtyvään kasvuun. Muuttopäätöksissä kouluihin liittyvien tekijöiden ja niiden painoarvon tarkemmaksi selvittämiseksi tarvittaisiin kuitenkin lisää kotimaista tutkimusnäyttöä. (Bernelius & Huilla 2021, 30.) Koulusegregaatio näkyy myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvin) tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja osallisuutta koulutuksessa tarkastelevassa arviointikatsauksessa. Uusimpien arviointien mukaan alueelliset ja alueiden sisäiset talouden, väestön ja hyvinvoinnin erot ovat kasvaneet viime vuosina, ja ne heijastuvat oppilaitoksiin. (Toim. Ukkola & Väättäinen 2021, 9.) Maiden sisäinen, alueellinen vaihtelu on huomioitu myös PISA-tuloksissa. Vaihtelu näyttäytyy kuitenkin keskimäärin sellaisena, että perheiden sosioekonominen ja kulttuurinen pääoma on suurempaa kaupungeissa ja vähäisempää kaupunkialueiden ulkopuolella. Se voi selittää osaltaan sitä, miksi maaseutujen oppilaiden oppimistulokset ovat keskimäärin heikompia. Perheen taustan vaikutus oppilaan koulumenestykseen ei kuitenkaan ole vakio ja se vaikuttaa vahvemmin tietyillä alueilla nuoren oppimistuloksiin kuin joillain toisilla alueilla. (Harju-Luukkainen, Aunola & Vettenranta 2018, 123–124.)

Karvin matematiikan sekä äidinkielen ja kirjallisuuden osaamista kolmannen luokan alussa käsitellessä arvioinnissa kysyttiin huoltajilta myös kouluvalinnasta. Kolmannen luokan aloitti syksyllä 2020 lähikoulussaan 90 prosenttia lapsista, joiden huoltaja osallistui huoltajakyselyyn (n = 4 261). Kymmenen prosenttia lapsista oli siis muussa koulussa kuin lähikoulussaan. Huoltajista, joiden

lapset eivät olleet heille osoitetussa lähikoulussa, kymmenen prosenttia perusteli koulun valintaa logistisista syistä, esimerkiksi fyysisesti lähimmän tai huoltajien työmatkan varrella olevan koulun tai koulun, johon on turvallinen koulumatka, perusteella. Lähikoulu ei aina ole fyysisesti lähin koulu esimerkiksi kuntarajan takia. (Ukkola & Metsämuuronen 2021, 69.)

Kunnat huolehtivat perusopetuksesta erilaisista lähtökohdista. Ne ovat merkittävässä asemassa opetuksen järjestäjinä, sillä noin 95 prosenttia Manner-Suomen peruskouluista on kuntaperusteisia. Perusopetuksen oppilaskohtaiset käyttökustannukset ovat taas vuosi vuodelta kasvaneet. Koska kustannukset ovat nousseet samalla kun kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien rahoitusta on leikattu, kuntien on ollut tarve omin varoin panostaa, mutta myös arvioida ja optimoida koulutuspalveluitaan. (Sjöström & Svartsjö 2021.) Karvin arviointitiedon mukaan perusopetuksen saavutettavuus ei ole heikentynyt valtakunnallisesti suuresti, mutta erot kuntien välillä ovat suuria. Saavutettavuus oli heikointa maaseutumaisissa kunnissa, ja erojen vuoksi maan eri osissa asuvat perusopetuksen oppilaat eivät ole saavutettavuuden näkökulmasta tasa-arvoisessa asemassa. (Pitkänen, Hievanen, Kirjavainen, Suortamo & Lepola 2017, 65.)

Peruskoulun valinnaisaineiden määrät vuosilta 2012 ja 2014 näyttivät eroavaisuuksia kaupunkimaisten ja maaseutumaisten kuntien välissä. Kaupunkimaisissa kunnissa valinnaisaineiden tarjonta oli keskimäärin lähes 13 ainetta, kun se maaseutumaisissa kunnissa oli 7 ainetta. Maaseutumaisiin kuntiin verrattuna valinnaisaineiden tarjonta lisääntyi keskimäärin 1,5 aineella kaupunkimaisissa kunnissa. (Pitkänen, Hievanen, Kirjavainen, Suortamo & Lepola 2017, 72.)

Osaamiseroista ja opetuksen laadukkuudesta puhutaan paljon kyläkoulujen asemaa perustellessa. Kansallisissa oppimistulosarvioinneissa ei ole nähty suuria oppilaiden välisiä osaamiseroja eroja esimerkiksi AVI-alueiden välillä. Kyläkoulun hyvät puolet ovat tutut, pysyvät ja turvalliset opettajat koko lapsen ensimmäisten kouluvuosien ajan. Yksilöllinen opetus ja kohtaaminen ovat helpompia pienessä yhteisössä. Pieni kouluyksikkö ja yhteisö mahdollistaa oppilaan näkemisen ainutlaatuisena yksilönä. Oppiminen nähdään kokonaisvaltaisesti ja pitkällä aikavälillä. Yhdysluokissa eri-ikäiset lapset voivat oppia toisiltaan erilaisia taitoja. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 58; Karlberg-Granlund 2009, 165, 173.)

Kyläkoulun haasteisiin taas kuuluu riippuvuus opettajien taidoista ja persoonista varsinkin silloin, kun koulu on vain yhden opettajan varassa. Pelkästään yhden opettajan didaktiikka ja persoonallisuus voivat olla yksipuolisuudessaan riski, minkä takia lapsilla olisi hyvä saada kokemuksia myös toisenlaisesta opettajasta. Pienen koulujen haavoittuvuutena voidaan pitää myös sitä, että koulujen pedagoginen kehitys liittyy opettajien ammattitaitoon, energiaan ja sitoutumiseen. Henkilökunnan vähyys saattaa aiheuttaa ristiriitoja henkilösuhteissa, ja jotkut opettajat voivat kokea ammatillista eristyneisyyttä työpaikassaan. Kyläkouluopettaminen voi olla myös haastavaa, sillä opettajankoulutuksessa opetetut menetelmät ja opettamisen standardi eivät sovellu kyläkouluun ja yhdysluokkiin. Opettajan eriyttämistaidoilla on opetusjärjestelyissä suuri merkitys. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 58; Karlberg-Granlund 2009, 139; Kilpeläinen 2014, 269.)

Jakku-Sihvonen nostaa esille artikkelissaan koulutuksen tasa-arvon merkityksen: kaikilla on sama oikeus laadukkaaseen koulutukseen sosiokulttuurisesta ja sosioekonomisesta taustasta, sukupuolesta tai asuinpaikasta riippumatta. Koulutuksen laatua tasa-arvon kannalta arvioitaessa

tulee ottaa huomioon esimerkiksi se, onko opetusta saatavilla turvallisen matkan päässä kodista tai muusta asuinpaikasta, onko opiskelun ja opettamisen edellyttämät tilat terveelliset, turvalliset ja tarkoituksenmukaiset, onko kaikilla opiskelijoilla yhdenvertaiset mahdollisuudet valinnaisuuteen ja vastaako oppilashuolto opiskelijoiden tarpeita? (Jakku-Sihvonen 2009, 32.) Osa näistä laatuksiteereistä saattaa täytyä isossa koulussa, osa kyläkoulussa.

Koulumatkat

Pitkät koulumatkat ovat syrjäseutujen nuorille arkipäivää, varsinkin yläkoulujen kohdalla. Itäsuomalaiset Tuuva-Hongiston, Pöysän ja Armilan haastattelemat nuoret asuivat tavallisesti noin 20–30 kilometrin päässä yläkoululta, mutta koulumatka saattoi olla jopa 50 kilometriä. Koulumatkaan kului yleensä noin tunti, mutta siihen saattoi mennä reilu puolitoista tuntiakin yhteen suuntaan, yli kolme tuntia päivässä. Yläkoululaisen koulumatka ei saisi odotuksineen olla yli kolme tuntia, mutta monen haastatellun nuoren koulumatka hipoi sallittuja rajoja. Nuorille pitkät koulumatkat eivät välttämättä olleet ongelmallisia. Niihin oli totuttu, ja ne saattoivat olla myös lähes ainoita hetkiä, jolloin sai viettää vapaasti ja väljästi aikaa kavereiden kanssa. Haastatelluille nuorille tuttuja olivat myös ”petokyydit”, joita järjestettiin siksi, että koulumatka voisi olla vaarallinen seudulla elävien susien ja karhujen vuoksi. (Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 39–42.)

Vuoden 2017 Nuorisobarometrin lisäotokseen perustuva tutkimus tarkasteli 15–29-vuotiaiden nuorten (N = 1003) koulutuspolkuja ja -asenteita harvaan asutuilla alueilla. Heistä kaksikymmentäviisi prosenttia oli sitä mieltä, että koulumatkat olivat liian pitkiä. Pitkä koulumatka ei kuitenkaan peruskouluaiikana vaikuttanut kielteisesti kokemukseen peruskoulusta tai koulutuksen keskeyttämiseen. Oppilaitokset valittiin myös usein kiinnostavan alan perusteella, eikä oppilaitoksen sijainti tai etäisyys vaikuttaneet paljolti nuorten koulutusvalintoihin. (Pulkinen & Rautopuro 2018, 19, 67.)

Koulumatkojen lisäksi ongelmia aiheuttavat koulutyön ajoitus, oppilaalle tarpeellisen erityisopetuksen järjestäminen etenkin silloin kun erityisopettajalla on opetusta tarvitsevia oppilaita monissa kouluissa sekä tukiopetuksen ja odotusaikojen toiminnan järjestäminen. Pitkien kotimatkojen ja kyyditysten järjestäminen rajoittavat myös monien oppilaiden mahdollisuuksia osallistua kerhotoimintaan. (Jakku-Sihvonen & Kuusela 2012, 89.) Hakeutumisessa lukioon on taas suuria alueellisia eroja. Pääkaupunkiseudulla 80 prosenttia valitsee lukion, kun taas monissa maaseutukunnissa osuus jää vain neljännekseen. Maaseudulla myös lukion valinta tarkoittaa usein poismuuttoa kotoa tai hyvin pitkiä koulumatkoja. (Toim. Välijärvi 2019, 37.)

Maaseudun ja saariston vetovoima

Määrittely, joka erottaa maaseutu- ja saaristoalueet muusta Suomesta, on tärkeää tutkimuksen ja tämän arvioinnin kannalta. Maaseutualueille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, vaan maaseutua voidaan määritellä ympäristön, asutuksen tiheyden, aluepolitiikan tai tilastoinnin näkökulmasta. Kansalliset luokitukset eroavat myös esimerkiksi EU:n käyttämistä luokituksista. Ehkä yleisimmät kansallisesti käytetyt luokitukset ovat Tilastokeskuksen tilastolliset kuntaryhmät - luokitus sekä Suomen ympäristökeskuksen kaupunki–maaseutuluokitus. Näitä luokituksia on käytetty maaseutupolitiikan saralla esimerkiksi Maaseutukatsauksessa (Sireni ym. 2017) sekä

Maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa (Kattilakoski ym. 2021). Lehtosen tutkimuksessa Suomi luokiteltiin seitsemään kategoriaan: kolmeen kaupunki- ja neljään maaseutukategoriaan. Luokittelu tehtiin muun muassa väkimäärän, työn ja työmatkojen perusteella. Neljä maaseudun kategoriaa ovat usein väkiluvun laskun alueita, vain maaseudun alueet lähellä kaupunkialueita ovat onnistuneet nostamaan väkilukuaan. Kaksi maaseudun kategoriaista, ydinmaaseutalueet ja harvaan asutetut alueet, jotka kattavat 84,2 prosenttia Suomen maa-alueesta, kärsivät väkiluvun laskusta. (Lehtonen 2021.) Näitä maaseutuluokituksia, harvaan asuttu maaseutu, ydinmaaseutu ja kaupungin läheinen maaseutu, käytetään tässä arvioinnissa maaseutalueiden ryhmittelynä.

Maaseutubarometrissa sekä vuosina 2011 että 2013 vastaajista yli yhdeksänkymmentä prosenttia koki kylien olevan maaseutua. (Aho & Rahkonen 2014, 27). Laajasti ymmärrettynä kylän käsite edustaa ja kuvaa usein positiivista yhteisöllisyyttä tavalla, jonka suurin osa heti käsittää, minkä takia sitä käytetään paikasta riippumatta. Ymmärryksestä huolimatta kylä liitetään niin vahvasti maaseutuun, että kaupunkimaisessa sijainnissa sen käyttö saattaa näyttytyä tahattomasti ristiriitaisena ja väärää käsitystä antavana. (Tantarimäki, Komulainen, Rantanen & Heikkilä 2014, 238.)

Suomen maaseutu on perusolemukseltaan hyvin erilainen Etelä- ja Keski-Euroopan muihin maihin verrattuna. Asutus on harvaa, mutta laajasti levittäytynyttä eri puolille maata. Tämän on mahdollistanut vuoristojen ja autiomaiden kaltaisten asumiskelvottomien alueiden puute. Suomen maaseutu on monimuotoinen ja mosaiikkimainen, suuresti metsätalousalueinen, jota täplittää yksittäiset ja yleensä pienet asutuskeskittymät. Maaseutu voidaan Suomessa jakaa kolmeen erityyppiseen alueeseen: kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun. (Aho & Rahkonen 2014, 5.) Maaseutubarometrin mukaan maaseutu mielletään vahvimmin ”maatalojen, kylien ja peltomaiseman hallitsemaksi alueeksi”. Käsitukseen kuuluvat vahvasti peltoaukeat, erämaat ja kirkonkylä. Kuusikymmentäyksi prosenttia suomalaisista liittyy maaseutuun ”hyvän elämän” mielikuvan. Maaseutuun liittyvät vahvasti myös positiiviset mielikuvat kuten luonto, perinteet, viihtyisä ympäristö ja vapaus. Saariston kuuluminen maaseutuun jakoi sen sijaan mielipiteitä. (Pyysiäinen & Vihinen 2020.)

Maaseutubarometrin ruotsinkielisen kyselyn vastaajista peräti 89 prosenttia piti saaristoa maaseutuna, kun taas kansalaisten otoksessa vastaava osuus oli 61 prosenttia, nuorten kaupunkilaisten kohdalla vain 41 prosenttia. (Pyysiäinen & Vihinen 2020.) Tässä arvioinnissa saaristoa käsitellään maaseudun yhteydessä, mutta myös omana erityisalueenaan. Saaristokunnat perustuvat saaristolakiin (Laki saariston kehityksen edistämisestä 1981/494), ja saaristokunnat on määritetty valtioneuvoston asetuksessa 1089/2016. Saaristokunnat jakaantuvat saaristokuntiin ja saaristo-osakuntiin. Saaristokuntia on yhteensä kahdeksan, ja saaristo-osakuntia on yhteensä 41. Saaristokuntien keskeisenä kriteerinä on ilman kiinteätä yhteyttä olevan saariston asutus, mutta myös muiden saaristoalueiden tai vesistöjen rikkomien alueiden väestöpohja. Käsite ei ole täysin yksiselitteinen etenkin osakuntien osalta, sillä statukseen liittyy merkittävää harkinnanvaraisuutta (Hirvonen, Kahila, Rautiainen, Sillanpää & Ålander 2018). Saaristokuntia erottaa saaristo-osakunnista saaristoalueen väestöpohja, joskin tässäkin on harkinnanvaraa: saaristokunnittain todellisuudessa saaristossa asuvan väestön osuus saattaa vaihdella huomattavastikin.

Kuntien toimintakykyyn, elinvoimaisuuteen ja vetovoimaan vaikuttavat esimerkiksi asukasmäärä, väestötiheys, väestön ikä- ja koulutusrakenteet, kunnassa toimivat yritykset ja palvelut sekä riittävän laaja kouluverkko. Näiden heikkeneminen tai karsinta vaikuttaa usein myös muihin tekijöihin, ja kun niiden vaikutus kasaantuu, alueen vetovoimaisuus heikkenee. Kehitys ulottuu myös kouluihin ja näkyy esimerkiksi rehtoreiden huolena henkilökunnan hyvinvoinnista, työhön sitoutumisesta ja jaksamisesta koulun lakkautusuhan alla. Karvin arviointikatsauksen suosituksissa nostetaan esille opetuksen, kasvatuksen ja ohjauksen ammattilaisten hyvinvoinnin ja riittävän koulutuksen varmistaminen koko Suomessa. (Toim. Ukkola & Väätäinen 2021; Ukkola & Metsämuuronen 2021).

Koululakkautusten vaikutuksia maaseudun kehitykseen käsittelevä Lehtosen tutkimus kertoo myös maaseudun kuntien elinvoimaisuudesta. Siitä on julkaistu lokakuussa 2021 *Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not?* -niminen artikkeli *Journal of Rural Studies* -tiedelehdessä. Tutkimusta varten koottiin tietokantaan tiedot koulujen sijainneista, kouluasteesta ja oppilasmäärästä vuosilta 2010–2018. Analyysi keskittyi alakouluihin, joissa olivat luokat 1–6, koska nämä koulut sijaitsevat usein lähellä asutusta. Tulosten mukaan koulun lakkauttamisen jälkeen asukasmäärä ympäröivissä kunnissa vähenee nopeammin kuin ennen koulun lakkautusta. Lehtosen mukaan koululakkautukset eivät siis käsittele vain yksittäistä koulua tai kunnan kouluverkostoa, vaan koko kunnan elinvoimaisuutta ja sen kehitystä. (Lehtonen 2021, 138.)

Maaseudun ja saariston vetovoiman kysymys näkyy asetelmassa, josta syrjäseudulla asuvia nuoria on tutkittu. Tyypillisesti heidän tulevaisuutensa nähdään aina toisaalla, kaupungeissa ja keskuksissa, sillä koulutusmahdollisuudet ja työpaikat ovat aina heidän kodeistaan kaukana. Tuuva-Hongiston tutkimuksessa kuultiin itäsuomalaisia syrjäseutujen 13–17-vuotiaita nuoria (N = 32). Syrjäkylänuoret asuivat tutkimuksessa noin 20–50 kilometrin etäisyydellä lähimpään kuntakeskukseen, kirkonkylään ja taajamaan. Lähimpään palveluun tai yläkouluun oli yleensä noin 30 kilometrin matka. Syrjäkylän sijainti tuottaa asukkailleen omanlaisensa raamin, johon liittyvät pitkät välimatkat ja myös tietynlainen kulttuurinen etäisyys. Tutkimukseen haastatellut nuoret tuottivat kuitenkin vastapuhetta sille, että heidän kotiseuduistaan keskusteltaisiin vain syrjäseutuja voivotellen. Peruskoulun jälkeiset opinnot tiedostettiin sijaitsevan suuremmilla paikkakunnilla, mutta sen jälkeinen paluu takaisin syrjäseuduille oli monen nuoren haaveissa. Kaupunkimainen elämäntapa nähtiin usein itselle vieraana, ja kotipaikkakunnalla viihdyttiin. Vaikka nuoret näkevät kavereita lähinnä koulussa, arki syrjäseuduilla teknologian, perheen, suvun ja kotieläinten ympäröimänä ei ole yksinäistä. (Tuuva-Hongisto 2018, 24–28; Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 85.)

Elinvoima

Tilastollisen analyysin yhtenä keskeisenä käsitteenä toimi elinvoima. Alueiden elinvoimaisuuden käsitteellä ei ole yleisesti hyväksyttyä ja yhtenevää määritelmää sitä käsittelevien tieteenalojen kirjallisuuden sisällä tai kesken. Koska elinvoiman käsitteeltä puuttuu yhtenevä määritelmä, mainitaan monissa julkaisuissa sen mittaamisen ja alueittaisten vertailujen olevan ongelmallisia. Elinvoiman käsitteen ongelmia ovat puineet esimerkiksi Airaksinen ja Kolehmainen *Seutukaupungit muuttuvan paikallishallinnon kentässä: Palvelu- ja elinvoimanäkökulmien punnintaa* -artikkelissaan (20212) sekä Paananen, Haveri ja Airaksinen *Kuntaliiton Kunta elinvoiman johtajana-*

verkkojulkaisussa (2014). Elinvoiman käsitettä ovat määritelleet muiden muassa Huovari ja Jauhiainen (2013) tutkimuksessaan Kuntarakenne ja alueiden elinvoima sekä Paananen, Haveri ja Airaksinen (2014), jotka ovat koonneet yhteen alueen elinvoiman käsitteen määrittelyä.

Valtiovarainministeriön julkaisuissa tarkastellaan elinvoimaisen kuntarakenteen käsitettä väestöllisen huoltosuhteen, paikallistalouden ja elinkeinopolitiikan sekä palvelujen tuottamisen, yhdyskuntarakenteen ja demokratian vankistamisen avulla (2012a, 17; 2012b). Suomen kuntaliiton Uusi Kunta 2017 -keskustelualoitteessa Sallinen (2011) pureutuu elinvoimaisen kunnan käsitteeseen kunnan hyvinvointipalvelujen tuottamisen näkökulmasta. Sallinen jakaa käsitteen kuuteen osa-alueeseen, joita ovat vetovoimainen ympäristö, kilpailukykyinen yrityskanta, työvoiman saatavuus ja riittävä osaaminen, julkisten ja kaupallisten palveluiden yhdistelmä, sosiaalinen pääoma ja yhteisöllisyys sekä vahva kuntatalous. Suomen Kuntaliiton Kuntien yhdistymisselvitys -julkaisussa (2012) elinvoimaisen kunnan käsitettä avataan hieman erilaisella näkökulmalla, jossa elinvoiman tekijöitä ovat palvelujen järjestämisen edellytykset, demokratia ja johtaminen, vetovoimaisuus ja kilpailukyky, talous- ja henkilöresurssit sekä yhdyskunta ja ympäristö. Myös Kuntaliiton Opittavaa kuntaliitosprosesseista -metatutkimuksessa Koski, Kyösti ja Halonen (2013) ovat käsitelleet elinvoimaisuuden käsitettä kolmen tekijän kautta, mitä ovat kilpailuedun parantaminen, elinkeinojen kehittäminen sekä työpaikat ja työllisyys.

Tekes määrittelee julkaisussaan alueen elinvoimaisuutta maantieteellisesti laajemmassa mittakaavassa kansainvälisen kilpailukykyyn kautta. Määritelmässä elinvoiman tekijöinä korostuvat alueellinen osaaminen sekä sopeutumiskyky toimintaympäristön muutoksiin ja toisaalta alueen kyky erikoistua omiin vahvuuksiinsa. (Tekes 2003.) Jauhiainen & Huotari (2013) tarkastelevat sekä määrittelevät alueen elinvoiman käsitettä aluetaloustieteen näkökulmasta Kaks – kunnallisan kehittämissäätöön tutkimuksessa Kuntarakenne ja alueiden elinvoima. Määritelmän osatekijöitä ovat sijainti (suhteessa isompiin keskuksiin), inhimillinen pääoma (työvoiman koulutus, osaaminen), sosiaalinen pääoma, avoimuus erilaisuudelle ja yrittäjyys sekä pääomaintensiivisen teollisuuden ja luonnonvarojen keskittyneisyys (altistaa alueen taantumiselle). Suomen tasolla elinvoimaisuutta ovat tarkastelleet Nurmio ja Turkki (2010) Sitran tutkimushankkeessa Elinvoimainen Suomi. Elinvoimaisuutta on määritelty Suomen talouskasvun ja Suomen yhteiskunnan toimivuuden sekä yksilön viihtyvyyden näkökulmasta. Maaseudun näkökulmasta elinvoiman käsitettä ovat tutkineet Aho ja Ilola (2004). Ahon ja Ilolan (2004) tutkimuksessa maaseudun elinvoiman kannalta tärkeitä ominaisuuksia ovat innovatiivisuus, aktiivisuus, yhteisöllisyys ja tavoitteellisuus. Lisäksi Aho ja Ilola (2004) korostavat tutkimuksessaan toimintaympäristön merkityksen ja hyötyjen tasaisen jakautumisen tärkeyttä. Maaseudun innovaatiotoimintaa, yhteisöllisyyttä ja elinvoimapolitiikkaa ovat tutkineet Kolehmainen, Hyyryläinen, Suutari, Ryhänen ja Saartenoja Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa -julkaisussa (2011). Kolehmainen ym. (2011) painottavat maaseudun innovaatiotoimissa kuntien roolia, innovaatiotoiminnan kytkemisen toimintaympäristöön, omien vahvuuksien tunnistamista sekä alueellista ja aluerajoja rikkovaa verkostoitumista. Lisäksi Kolehmainen ym. (2011) painottavat maaseudun niukkojen resurssin tehokasta hyödyntämistä elinvoimapolitiikassa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että alueen elinvoimaa on käsitelty ja määritelty useasta eri näkökulmasta sekä usean eri tahon puolesta. Vaikka alueen elinvoima käsitteenä määräytyy katsauksen lähteissä jokseenkin eriävästi määrittäjien näkökulmista ja lähteen aihekontekstista

riippuen, toistuu määritelmässä samat tai vähintäänkin samankaltaiset osatekijät. Näistä elinvoiman osatekijöistä voidaan mainita ainakin alueen väestöllinen vetovoima ja väestön rakenne, palvelujen tuottaminen, talouskasvu, yhteisöllisyys ja sopeutumiskyky toimintaympäristöön. Alla taulukko, joka havainnollistaa alueiden elinvoiman määritelmää ja elinvoiman osatekijöiden tarkastelua.

Taulukko 2. Elinvoiman osatekijät kirjallisuuskatsauksen perusteella

Elinvoiman osatekijöitä	Alueiden resurssit	Elinvoiman ja resurssin mittaaminen
Väestöllinen vetovoima	Väestö	Väestön muutoksen osatekijät, väestön rakenteet, väestön ikäsuhde, väestöllinen huoltosuhde, (kaavoitus)
Talouskasvu	Talouden tuotannon tekijät	Työikäinen väestö, työpaikat, avoimet työpaikat, työllisyys, työttömyys, yrityskanta, (yritysten toimipaikat), (yritysten liikevaihto), koulutusrakenne, taloudellinen tuottavuus, alueen bkt, investoinnit alueelle
Kuntatalous	Kunnallistalous (alueen ollessa kunta)	Tulot ja menot, taloudellinen huoltosuhde
Toimintaympäristö	Elinkeinorakenne, osaaminen sekä koulutuslaitokset ja -palvelut, alueen infrastruktuuri ja instituutiot	Toimialarakenne, yrittäjien osuus, talouden sektoreiden osuudet, koulutusrakenne, koulutuslaitokset, kilpailukyvyyn mittarit (esim. yksikkötyökustannus), (väestön tiheys), etäisyys suuriin keskuksiin, (TKI-toiminta)
Yhteisöllisyys	Organisaatioiden vuorovaikutusalustat, päätöksenteon demokratisointi	(Kunnan toimijoiden (yritykset, järjestöt, vuorovaikutuksen alustat), (tuloerot (GIN-kerroin), (vaalien äänestysprosentit)

Tutkimuksissa esitettyjä kehittämissuhteita

Päätös uuden kyläkoulurakennuksen perustamisesta on selkeästi tämän hetken ”trendin” vastainen ratkaisu, joka kertoo jonkin alueen elin- tai vetovoimaisuuteen panostamisesta, asutuksen painopisteen ja palvelutarpeen muuttamisesta tai siitä, ettei uskota vain keskittämisen voimaan. Monikulttuurisuus ja ulkomaalaistaustainen väestö asukkaina, työvoimana ja palveluiden turvaajana kiinnostaa myös etenkin muuttotappion ja vanhenevan ikärakenteen kunnissa. Maahanmuuttajien varaan ei kuitenkaan pelkästään lasketa tai haluta laskea kunnissa. (Tantarimäki 2014a, 10–11; Tantarimäki 2014b, 55–56.)

Kuntien ja alueiden tilanteet ovat erilaistuneet ja jatkavat erilaistumista tulevaisuudessa, mikä vaikuttaa opetuksen ja oppilaitoksen kehittämistarpeisiin (toim. Ukkola & Väättäinen 2021, 19). Perusopetuksen ja jossain määrin myös toisen asteen opetuksen laadun ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarvittaisiin vahvempaa kuntien välistä tai seudullista yhteistyötä (Valtiovarainministeriö 2020, 27). Aluehallintovirastot ovat peruspalvelujen arvioinnissa ehdottaneet, että valtionhallinnon tulisi tukea kuntia löytämään ratkaisumalleja, joilla perusopetuspalvelut voitaisiin turvata lähipalveluina myös haja-asutusalueilla. Esimerkiksi kuntien rajat ylittävän yhteistyön tukeminen, uudenlaiset etä- ja lähiopetuksen yhdistelmät, haja-asutusalueiden koulujen kehittäminen monipalvelukeskuksiksi sekä koulukuljetusten ja työjärjestysten suunnittelu oppilaan hyvinvoinnin kannalta parhaaksi ovat ehdotuksia tasa-arvon parantamiseksi. (Aluehallintovirastot 2015.)

Koulun merkitys kylän elinvoimaisuudelle voi perustua opetuksen jatkumisen lisäksi myös koulurakennuksen toimimiseen palvelukeskuksena tai monitoimitilana. Kunnassa on suuri merkitys sillä, pysyykö tyhjilleen jäävä koulukiinteistö kuntalaisten käytössä, tai sillä, onko kylässä koulun ohella jokin muukin kokoontumistila. (Tantarimäki 2010, 20.)

Tutkimuksissa nousee usein esille kysymys: pitäisikö ottaa taas käyttöön valtion tuki pienille kouluille, joka lakkautettiin vuonna 2006? Tällä olisi erityistä tarvetta harvaan asutuilla alueilla, joissa kouluetäisyydet ovat paljon pidempiä kuin muilla maaseudun tai kaupungin alueilla. (Ks. esim. Lehtonen 2021, 145.) Kynnys luopua oman kunnan koulusta ja järjestää opetus yhteistyössä naapurikunnan kanssa on kuitenkin korkea. Koulumatkat saattavat myös muodostua kohtuuttoman pitkiksi. Koulurakentamisen kehityslinjana on sen sijaan viime vuosina ollut erillisistä ala- ja yläkouluista luopuminen ja suurempien yhtenäiskoulujen rakentaminen. Tällä kehityksellä keskimääräinen koulukoko kasvaa, ja oppilaitosten määrä saattaa vähentyä voimakkaammin kuin on esitetty. (Valtiovarainministeriö 2020, 209.)

Pitääkö kuntien erilaistuminen hyväksyä? Kalevi Sorsa -säätiön Eriarvoisuuksien Suomi – Alueelliset sosioekonomiset erot Manner-Suomessa-raportti ehdottaa kuntien tehtävien eriytymistä. Voisiko esimerkiksi lukiot siirtää vain tietyntyyppisten kuntien tehtäväpiiriin kuuluvaksi, tai irrottaa ne kokonaan kunnista? (Fina ym. 2021, 17.) Asiantuntijat, yrittäjät ja päättäjät kokivat Maaseutubarometrissa (2020) tärkeimmiksi kehittämistarpeiksi samat kuin aiemmassa (2011) kyselyssä: palveluiden uusien toteuttamistapojen kehittämisen, uusien asukkaiden houkuttelemisen ja liikenneinfrastruktuurin. Sote-uudistus on lisännyt palveluratkaisujen koettua tärkeyttä. Yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ei kannatettu missään vastaajaryhmässä. Poliitikassa käytännön ratkaisuja haetaan keskittämisestä, mikä on ristiriidassa kansalaisten maaseutuodotusten kanssa. Monipaikkaisuuden edistämistä toivotaan enemmän kuin aiemmin, ja sille on enemmän kysyntää. (Pyysiäinen & Vihinen 2020, 24–25, 38.) Suomalaisten hyvinvointia koskevassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksessä kehoitetaan kiinnittämään huomiota siihen, etteivät maaseudun palvelut etäänny saavuttamattomiin ja että liikenneyhteydet (ml. tietoliikenneyhteydet) toimivat sujuvasti (Ilmarinen, Kauppinen & Karvonen 2019, 76.)

Maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa 2021–2027 lähikouluperiaatteen varmistamiseksi pohditaan etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen käyttämistä. Jo olemassa olevien teknologioiden avulla maaseutualueilla voitaisiin ottaa käyttöön lähiopetusta täydentäviä etäyhteyksiä hyödyntäviä ratkaisuja. Ohjelmassa ehdotetaan myös kuntien välistä yhteistyötä, rakennusten monikäyttöä sekä digitaalisten ratkaisujen kehittämistä, kokeilemista ja käyttöön ottamista. Maaseudun nuorten toisen asteen koulutus pitäisi myös turvata, käyttämällä samanlaisia keinoja ja erilaisia tukitoimia. (Kattilakoski ym. 2021, 49–50.) Operatiivinen malli, jossa koulutuksen järjestäminen ja teknologian käyttö yhdistyisivät taloudellisista syistä, on yksi esimerkki vaihtoehtoista (Lehtonen 2021, 146.) Teknologia tulee muuttamaan opetusta, luo uusia mahdollisuuksia oppimiselle ja auttaa opettajia päivittäisissä opetustilanteissa. Sen käyttö vaatii kuitenkin osaamista ja resursseja. (Nyyssölä & Kumpulainen 2020, 17.)

Etäopetuksen kysymys nousee esille väistämättä pohdittaessa erilaisia vaihtoehtoja sille, miten opetusta tullaan järjestämään harvaan asutuilla alueilla. Koronapandemia on antanut etäopiskeluun paljon käytännön kokemusta, vaikka etäopiskelu perusopetuksessa on ajatuksena monin tavoin

haasteellinen. Digitalisaatiolla on omat mahdollisuutensa, mutta täytyy pitää mielessä koulun tärkeä tehtävä yhteisönä. Etäopiskelun hyödyntäminen, virtuaaliset oppimisympäristöt ja yhteisopettajuuden vahvistaminen voivat vaimentaa kouluverkon harvenemisesta aiheutuvia haasteita. Tulevaisuudessa voimme nähdä myös sellaisia innovatiivisia ratkaisumalleja, joista tällä hetkellä ei ole vielä mitään tietoa. (Nyssölä & Kumpulainen 2020, 45–46.)

Raportin julkaisuaikana ajankohtaisia ovat myös Verkstoperuskoulu -hanke (Sjöström, Myllymäki & Päivärinta 2022), Suomen Kylät ry:n Kyläkoulujen pelastuspaketti (Suomen kylät ry 2022) sekä Kuntaliiton suositukset päätösten vaikutusten ennakoarvioinnista (Kuntaliitto 2022).

3.2 Lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä lapsen edun ensisijaisuus

Lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä lapsen etu liittyvät arvioinnin keskeisiin kysymyksiin. Seuraavassa avataan käsitteiden määrittelyä ja lapsen edun perusteiden sisältöä. Tarkasteltu näkökulma on ollut tärkeä erityisesti opetuksen järjestämisessä, sen kehittämisessä ja kouluverkon muutoksen tilanteissa.

Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet

Sivistykselliset oikeudet ovat yksilölle tai (vähemmistö)ryhmälle taattuja koulutukseen, kulttuuriin tai kieleen liittyviä oikeuksia. Sosiaaliset oikeudet ovat sosiaalihuoltoon, terveydenhuoltoon tai toimeentuloturvaan liittyviä yksilölle taattuja oikeuksia. Oikeudet voidaan taata tavallisessa lainsäädännössä (esimerkkinä perusopetuslaki ja oppilas- ja opiskelijahuoltolaki), perustuslaissa tai kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa (esimerkkinä YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja YK:n vammaissopimus).

Oikeus laadukkaaseen opetukseen, kohtuullisiin ja turvallisiin koulumatkoihin, kieleen, oppimisen tukeen ja oppilaan ohjauksen palveluihin sekä turvallisiin ja terveellisiin koulutiloihin ovat keskeisiä lapsen sivistyksellisiä oikeuksia. Kodin ja koulun yhteistyö, lapsen oikeus koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan sekä oikeus harrastustoimintaan kuuluvat myös sivistyksellisten oikeuksien piiriin. Sosiaaliset oikeudet kattavat sisälleen esimerkiksi oppilaan oikeuden saada oppilashuollon palveluja, kuten kouluterveydenhuollon palveluja ja kuraattori- ja psykologipalveluja. Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet ovat keskeisessä roolissa, kun käsitellään kouluverkon muutokseen liittyviä asioita.

Sivistykselliset perus- ja ihmisoikeudet ovat kansalliseen perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä yksilölle taattuja oikeuksia koulutukseen, opetukseen ja kulttuuriin sekä yksilöille ja (vähemmistö)ryhmille taattuja oikeuksia omakielisen koulun, kielen, kulttuurin ja uskonnon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet ovat kansalliseen perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä yksilön sosiaalisia oikeuksia koskevat määräykset.¹

¹ Ks. Tieteen termipankki. www.tieteentermipankki.fi. Ks. sivistyksellisistä perusoikeuksista Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & ym.: Perusoikeudet. WSOYPro 2011, s. 605-629 ja sosiaalisista

Perusoikeuksista säädetään perustuslaissa ja ihmisoikeuksista kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa, taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksessa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksessa, uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa ja YK:n vammaissopimuksessa.² Lasten oikeuksien kannalta keskeiset perusoikeus- ja ihmisoikeussäännökset on koottu julkaisuun Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta (Iivonen & Pollari 2020, 52–86).

Opetus ja koulunkäynti liittyvät useaan ihmisoikeuteen ja perusoikeuteen, jotka on otettava huomioon myös kouluverkon muutoksia koskevassa päätöksenteossa. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklassa turvataan jokaisen lapsen oikeus opetukseen ja 29 artiklassa määritellään tavoitteet, joita lapsen koulutuksen on toteutettava.

Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet on otettava huomioon läpileikkaavasti lapsia koskevassa päätöksenteossa (Lapsen oikeuksien komitea 2003, 4–5; Hakalehto 2018, 42–54). Tämä koskee myös lasten sivistyksellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyviä päätöksiä, kuten esimerkiksi opetusta, koulua, koulunkäyntiä ja opiskeluhoitoa koskevia asioita. Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3.1 artikla), lapsen oikeus kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla).

Myös muut lapsioikeudelliset periaatteet ovat tärkeitä opetusta, koulu, koulunkäyntiä ja opiskeluhoitoa koskevissa asioissa. Näitä periaatteita ovat perheyhteyden periaate, suojeluperiaate ja lapsen oikeusturvan periaate (Hakalehto 2018, 71–112). Perheyhteyden periaate ilmenee muun muassa huoltajien päätösvaltana lasta koskevissa asioissa sekä kodin ja koulun yhteistyönä. Suojeluperiaate ilmenee muun muassa velvollisuutena suojella lasta kaikenlaiselta väkivallalta ja huonolta kohtelulta kouluympäristössä. Oikeusturvalla tarkoitetaan sekä oikeuksien toteutumisen turvaavaa sääntelyä että keinoja, joilla on mahdollista reagoida oikeuksien loukkauksiin. Esimerkiksi oppilaiden ja heidän huoltajiensa mahdollisuus saada tietoa kouluverkon mahdollista muutosta koskevan asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta hallintolain 41 §:n mukaisesti liittyä oikeusturvan periaatteeseen.

Perusoikeuksista Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & ym.: Perusoikeudet. WSOYPro 2011, 711-752.

² Perustuslaki (731/1999) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991) https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1976) <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006>, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1876) https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008_2, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 7-8/2022) <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2002/20020080> ja Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 63/1999) <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063#idm45053757810512> ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26-27/2016) https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2016/20160027/20160027_2.

Opetukseen, kouluun, koulunkäyntiin ja opiskeluhuoltoon liittyviä lapsen oikeuksien sopimuksen artikloita ovat edellä mainittujen sopimuskohtien lisäksi myös muun muassa lapsen oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon (3.2 artikla), lasten huolenpidosta vastaavien laitosten ja palvelujen velvoite noudattaa toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä (3.3 artikla), sananvapaus (13 artikla), ajatuksen-, omantunnon ja uskonnonvapaus (14 artikla), yksityisyyden suoja (16 artikla), suojelu kaikelta väkivallalta (19 artikla), vammaisten lasten oikeudet (23 artikla), oikeus terveyteen mukaan lukien oikeus terveyskasvatukseen (24 artikla), vähemmistöihin tai alkuperäiskansaan kuuluvien lasten oikeus omaan kulttuuriin, uskontoon ja kieleen (30 artikla) sekä lapsen oikeus lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan ja kulttuuriin (31 artikla).

Perustuslain 16.1 §:ssä turvataan oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Opetusta on voitava saada ilman oppilaalle ja hänen huoltajilleen aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, on oltava maksuttomia. Maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon. 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998).

Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perusopetuksenkin kouluverkon muutoksilla voi olla vaikutuksia tämän säännöksen toteutumiseen vapaa-ajan toiminnan osalta, esimerkiksi lapsen mahdollisuuksiin osallistua koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan tai harrastustoimintaan.

Opetukseen, kouluun, koulunkäyntiin ja opiskeluhuoltoon koskevaan päätöksentekoon liittyviä muita perusoikeussäännöksiä ovat esimerkiksi yhdenvertaisuutta koskevat säännökset (6 §) mukaan lukien lasten oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (6.3 §), oikeus koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), yksityiselämän suoja (10 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (14.4 §), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (19.3 §), perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisessa (19.3 §) sekä oikeus terveelliseen ympäristöön (20.2 §).

Lapsen edun ensisijaisuus

Lapsen edun ensisijaisuus on keskeinen lapsioikeudellinen periaate. Se on kirjattu sekä kansalliseen että kansainväliseen lainsäädäntöön. Lapsen etu saa sisältönsä lapsen oikeuksista ja tarpeista. Lasta koskevissa ratkaisuisissa on pyrittävä lapsen oikeuksien mahdollisimman täysimääräiseen toteutumiseen. Lapsilla tarkoitetaan alle 18-vuotiaita henkilöitä. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate velvoittaa ottamaan päätöksenteossa huomioon kaikki lapselle kuuluvat oikeudet, jotka liittyvät tarkasteltavaan asiaan (Lapsen oikeuksien komitea 2013 ja Hakalehto 2018, 50–54).

Lapsen edun ensisijaisuus on yksi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991; myöhemmin lapsen oikeuksien sopimus) neljästä yleisperiaatteesta.³ Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimiä toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 18 artiklan 1 kappaleen mukaan lapsen edun on määrättävä myös lapsen vanhempien ja huoltajien toimintaa. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys.⁴

Lapsen edun sisällön lähtökohtana ovat lapsen oikeudet ja niiden mahdollisimman täysimääräinen toteuttaminen. Lapsen oikeuksien sopimus ei anna yksiselitteisiä ratkaisuja tai konkreettisia määrittelyjä lapsen edun sisältöön, vaan sen arviointi on tilannekohtaista. Keskeistä on, että päätöksentekijä kykenee osoittamaan suorittaneensa arviointia ja harkintaa siitä, kuinka hänen tekemänsä ratkaisu parhaiten toteuttaa lasten etuja. Lapsen etu saa sisältönsä lasten oikeuksista ja tarpeista.

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa ilmaisun ”julkinen tai yksityinen sosiaalihuolto” laajaa tulkintaa. Komitean mukaan ilmaisulla tarkoitetaan kaikkia laitoksia, joiden toiminnalla ja päätöksillä on vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen. Näitä ovat sekä instituutiot, jotka liittyvät taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, kuten huolenpitoon, terveyteen, ympäristöön, koulutukseen, yritystoimintaan, vapaa-aikaan ja leikkiin sekä kansalaisoikeuksiin ja -vapauksiin liittyvät instituutiot, joiden toiminta liittyy esimerkiksi väestön rekisteröintiin ja kaikenlaiselta väkivallalta suojeluun. Näin ollen opetus, koulu, koulunkäynti ja oppilashuolto kuuluvat ilmaisun piiriin. Ilmaisulla ”hallintoviranomaiset” tarkoitetaan hallinnon kaikilla tasoilla toimivia viranomaisia, jotka tekevät päätöksiä, joihin kuuluvat esimerkiksi koulutusta, huolenpitoa, terveyttä, ympäristöä, asumisoloja tai suojelua. Kunnan hallintoviranomaisen on kaikissa lapsia koskevissa asioissa otettava lapsen etu huomioon ensisijaisena harkintaperusteena. Tämä koskee myös kouluverkon muutoksia koskevia päätöksiä.

Lapsen edun ensisijaisuus on sisällytetty yhä laajemmin myös kansalliseen lainsäädäntöön. Perusopetuslakiin (628/1998) on sisällytetty 1.8.2022 lähtien lapsen edun ensisijaisuuden periaate (3 a §).⁵ Säännöksen mukaan perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on

³ Muut yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (2 artikla), oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen oikeus tulla kuuluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla).

⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon.

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitea oli kehottanut Suomea varmistamaan, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon lainsäädännössä, hallinnossa sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa päätöksissä ja toimissa sekä sisällyttämään lapsen edun lapsia koskevaan lainsäädäntöön laajana käsitteenä, joka perustuu lapsen oikeuksien sopimuksen koko sisältöön. Perusopetuslain lisäksi lapsen edun ensisijaisuuden vaatimus sisällytettiin 1.8.2022 lukien myös lukiolakiin (2 §:n 2 momenttiin) ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (2 §:n 2 momenttiin): ”Koulutusta alle 18-vuotiaalle opiskelijalle suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.” Varhaiskasvatuslakiin lapsen edun ensisijaisuus oli sisällytetty jo aiemmin. Varhaiskasvatuslain (540/2018) 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuus on sisällytetty myös muun muassa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983), sosiaalihuoltolakiin (1301/2014), lastensuojelulakiin (417/2007) ja ulkomaalaislakiin (301/2004).

ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuus on koko perusopetuksen järjestämisen ja toteuttamisen läpileikkaava oikeusperiaate. Lapsen edun ensisijaisuuden vaatimuksen sisällyttäminen osaksi kansallista koulutuslainsäädäntöä tekee aiempaa näkyvämmäksi periaatteen oikeudellisen velvoittavuuden opetusta ja koulua koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa.

Lapsen etu on selvitettävä ja arvioitava sekä yksittäisen lapsen (yksittäinen oppilas), lapsiryhmän (esimerkiksi tietyn koulun oppilaat) ja yleisesti lasten (esimerkiksi kunnan kaikki lapset) kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen lapsiryhmiä ja yleisesti lapsia koskevissa asioissa. Lapsivaikutusten arviointia käsitellään luvussa 6.

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen etu on samaan aikaan aineellisen oikeuden säännös, perustavanlaatuinen tulkintaperiaate sekä menettelysääntö. Lapsen etu on siten suoraan yksittäisessä tilanteessa sovellettava oikeus, johon voidaan tarvittaessa vedota muutoksenhaussa. Toiseksi, mikäli lain säännöstä voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulisi valita se tulkinta, joka palvelee tehokkaimmin lapsen etua. Kolmanneksi lapsen etu menettelysääntönä tarkoittaa, että lapsen etua määriteltäessä on tuotava esiin, mitä tekijöitä lapsen etua arvioitaessa on otettu huomioon ja miten lapsen etua on punnittu asiaan vaikuttavia muita seikkoja vasten.

Lapsen oikeuksien komitea painottaa lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen kuulemisen välistä yhteyttä.⁶ Komitea on painottanut sitä, ettei lapsen edun voida katsoa täysimääräisesti toteutuvan, mikäli lapsi ei tule asianmukaisesti kuulluksi. Lapsia on kuultava siten, että se on heille mielekästä. Kuuleminen ei saa olla näennäistä, vaan aito tiedonhankinnan väline. Lapsen oikeuksien komitea on antanut yleiskommentin lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Yleiskomenttia on syytä hyödyntää myös kouluverkon muutosta koskevissa kuulemisissa.⁷

⁶ Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohdat 70-74 ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, kohdat 43-45 ja 53-54.

⁷ Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, esimerkiksi kohdat 132-134 lapsen kuulluksi tulemisen perusedellytyksistä.

4. Tilastollinen tarkastelu kouluverkon muutoksista ja elinvoimavaikutuksista

4.1 Tilastollisen analyysin luokittelut

Tilastollisessa tarkastelussa analysoitiin kouluverkkomuutoksen yhteyttä aluekehitykseen ja elinvoimaan. Tilastollinen tarkastelu antaa kuvan siitä toimintaympäristöstä, jossa kouluverkkoa koskevia kysymyksiä tarkastellaan paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tilastotarkastelussa elinvoimaa käsiteltiin väestönkehityksen, taloudellisen kehityksen, kuntatalouden, koulutuksen sekä hyvinvoinnin näkökulmista. Elinvoiman tarkastelu perustuu pitkälti ”koviin” muuttujiin, sillä elinvoiman ”pehmeämpiä” muotoja, kuten yhteisöllisyyttä ja yleistä tyytyväisyyttä on huomattavasti haastavampi mitata tilastojen pohjalta. Osana elinvoiman määrittelyä tunnistettiin kuitenkin ilmiön moninaisuus sekä tästä seuraavat puutteet tilastotarkastelussa. Elinvoiman osatekijöitä ovat alueen väestöllinen vetovoima ja väestön rakenne, palveluiden tuottaminen, talouskasvu, yhteisöllisyys ja sopeutumiskyky ympäristöön.

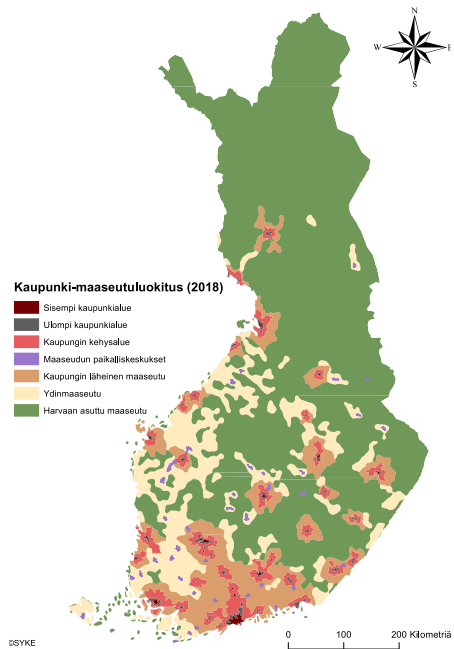
Taulukko 3. havainnollistaa alueiden elinvoiman määritelmää ja elinvoiman osatekijöiden tarkastelua. Elinvoiman määrittelystä on tarkemmin luvussa 3. sekä liitteenä olevassa tilastollisen tarkastelun raportissa. Raportissa on analysoitu kouluverkon ja elinvoiman yhteyttä paikallisella, alueellisella ja valtakunnan tasolla (liite 1.).

TAULUKKO 3. Elinvoiman osatekijät tilastollisessa tarkastelussa

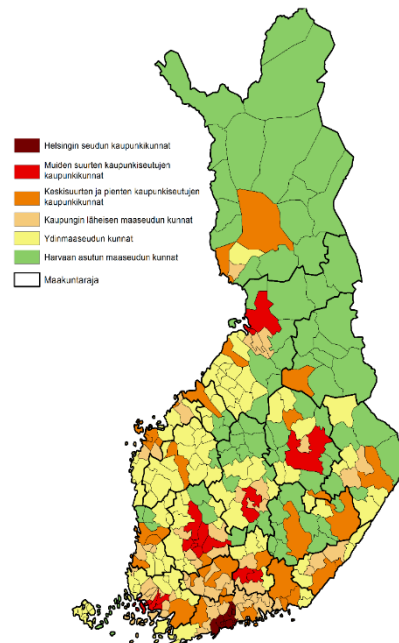
Elinvoiman osatekijöitä	Alueiden resurssit	Elinvoiman ja resurssin mittaaminen
Väestöllinen vetovoima	Väestö	Väestön muutoksen osatekijät, väestön rakenteet, väestön ikäsuhde, väestöllinen huoltosuhde, (kaavoitus)
Talouskasvu	Talouden tuotannon tekijät	Työkäinen väestö, työpaikat, avoimet työpaikat, työllisyys, työttömyys, yrityskanta, (yritysten toimipaikat), (yritysten liikevaihto), koulutusrakenne, taloudellinen tuottavuus, alueen bkt, investoinnit alueelle
Kuntatalous	Kunnallistalous (alueen ollessa kunta)	Tulot ja menot, taloudellinen huoltosuhde
Toimintaympäristö	Elinkeinorakenne, osaaminen sekä koulutuslaitokset ja -palvelut, alueen infrastruktuuri ja instituutiot	Toimialarakenne, yrittäjien osuus, talouden sektoreiden osuudet, koulutusrakenne, koulutuslaitokset, kilpailukyvyyn mittarit (esim. yksikkötyökustannus), (väestön tiheys), etäisyys suuriin keskuksiin, (TKI-toiminta)
Yhteisöllisyys	Organisaatioiden vuorovaikutusalustat, päätöksenteon demokratisointi	(Kunnan toimijoiden (yritykset, järjestöt, vuorovaikutuksen alustat), (tuloerot (GIN-kerroin), (vaalien äänestysprosentit)

Maaseutua tarkasteltiin ensisijaisesti Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu-luokituksen pohjalta sekä tämän pohjalta tehdyn kuntatason yleistyksen avulla (kartat 1 ja 2). Tarkastelussa maaseutu mielletään moninaiseksi ja osin epäyhtenäiseksi alueeksi tai alueiksi, jota SYKE:n kaupunkiluokitus kuvaa suhteellisen hyvin jakamalla maaseudun erityyppisiksi maaseutualueiksi.

Saaristoalueet määritettiin saaristokuntien ja saaristo-osakuntien perusteella. Maaseutualueet jaettiin arvioinnissa kaupungin läheisen maaseudun kuntiin, ydinmaaseudun kuntiin, harvaan asutun maaseudun kuntiin ja saaristoalueisiin. Saaristokunnissa saaristomaisuus vaikuttaa merkittävästi koulutuspalveluiden järjestämiseen. Kaiken kaikkiaan maaseutu- ja saaristoalueisiin luettiin tässä arvioinnissa 235 kuntaa. Nämä kunnat muodostivat itsearviointikyselyn kohdejoukon.



Kartta 1. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu -luokitus. Lähde: Suomen ympäristökeskus, YKR



Kartta 2. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksen kuntatason yleistyys. Lähde: Suomen ympäristökeskus, YKR

Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksia tarkasteltiin maaseutukunnissa luokittelemalla kaikki kunnat viiteen luokkaan vuosien 2010–2019 ja 2000–2009 kouluverkkomuutoksen voimakkuuden mukaan. Luokat mukailevat Tantarimäen & Törhösen vuoden 2016 artikkelin ”Kouluverkkomuutokset ARTTU2- kunnissa 2000-luvulla” luokittelua, mutta luokitusta on laajennettu tässä tarkastelussa. Kouluverkkomuutoksen suuruuden mukana kunnat ryhmittivät vähäisen verkkomuutoksen, keskisuuren kouluverkkomuutoksen, suuren kouluverkkomuutoksen ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin sekä yhden koulun kunniksi sen mukaan, miten paljon kouluverkko on supistunut. Taulukosta 4. näkee kunkin kouluverkkomuutoksen suuruuden ja kuntien lukumäärän kussakin ryhmässä.

TAULUKKO 4. Kouluverkkomuutoksen voimakkuutta kuvaava kuntien ryhmittely

Ryhmä	Ryhmän kriteerit	Kunnat ryhmässä
Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui alle 20 % vuosien 2010–2020 aikana	95 kuntaa
Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui 20–39,9 % vuosien 2010–2020 aikana	84 kuntaa
Suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui 40–50,1 % vuosien 2010–2020 aikana*	50 kuntaa
Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui yli 50,1 % vuosien 2010–2020 aikana*	44 kuntaa
Yhden koulun kunnat**	Kunnassa on vain yksi koulu vuonna 2010	20 kuntaa

Lähde: Luokitus mukaillen Tantarimäki & Törhönen 2016; kouluverkkomuutokset: Tilastokeskus, erillisaineisto

*Suuren ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen ryhmien raja on tarkoituksella asetettu 50,1 prosentin kohdalle, jotta kunnat, joissa kouluverkko supistui kahdesta yhteen ajanjakson aikana sijoittuvat suuren kouluverkkomuutoksen ryhmään (muutos -50 %).

**Yhden koulun kunnat perustuvat vuoden 2010 (tarkastelun ensimmäinen vuosi) kouluverkkoon. Kunta ei siirry yhden koulun kunnat -ryhmään vaikka kuntaan jäisi vain yksi koulu 2010-luvun kehityksen seurauksena.

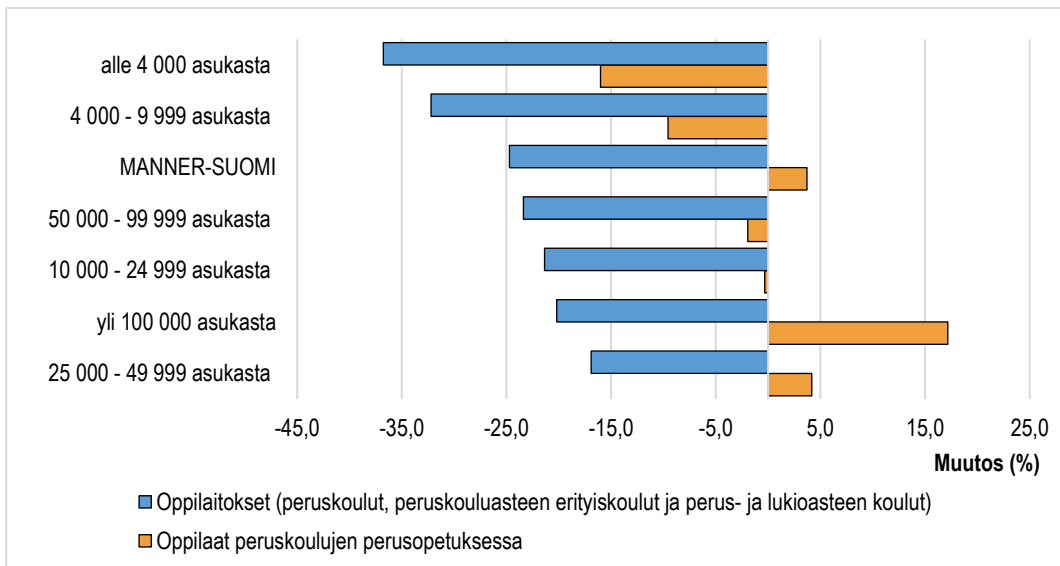
4.2 Kouluverkon ja oppilaiden määrän kehitys

Osana tilastollista analyysia tarkasteltiin Suomen kouluverkon kehitystä vuosien 2010–2020 aikana myös erikseen tilatulla paikkatietoaineistolla, joka sisältää kaikkien koulujen sijainnin vuositasolla. Tuona aikana oppilasmäärä kasvoi Manner-Suomessa 3,7 %, mutta peruskoulujen määrä laski tasaisesti. Vuonna 2010 peruskouluja oli 2762 ja vuonna 2020 niiden määrä oli enää 2 105.

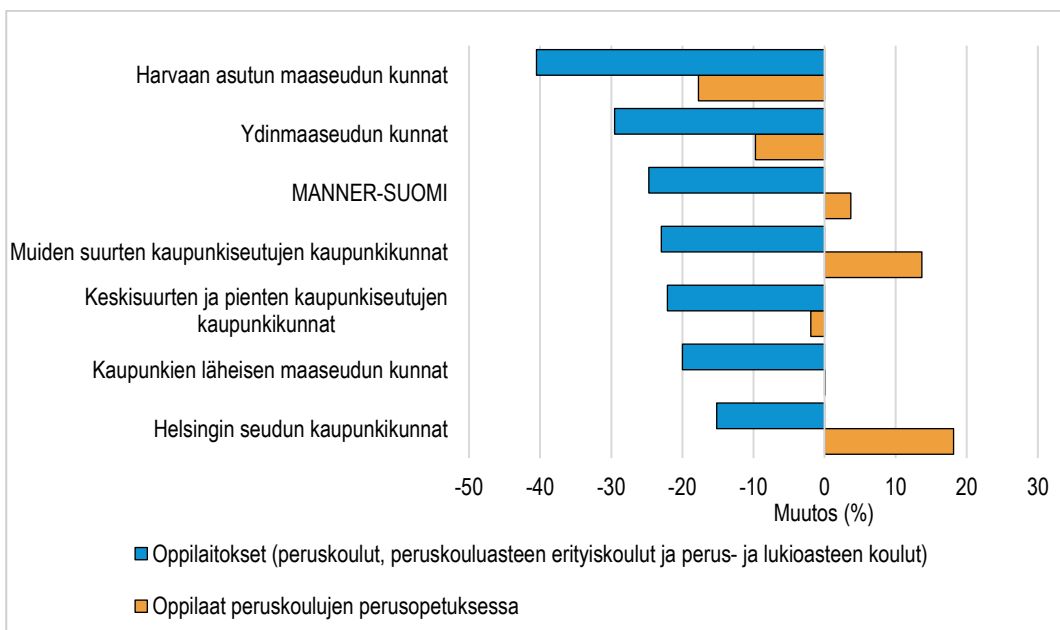
Tarkastelu osoittaa, että peruskoulujen määrä väheni noin neljänneksellä (657 koulua) 2010 luvun aikana. Ajanjakson aikana perustettiin 60 koulua ja lakkautettiin 702 koulua. Suhteellisesti

tarkasteltuna koulujen määrä laski erityisen voimakkaasti pienissä kunnissa. Maltillisinta muutos oli keskisuurissa kaupungeissa (25 000–49 999 asukasta). Suurissakin kaupungeissa (mm. Helsingissä) koulujen määrä väheni merkittävästi, mutta niissä oppilasmäärät kasvoivat voimakkaasti. Eniten koulut vähenivät vuosikymmenen puolessa välissä. Vuonna 2015 lakkautettiin 123 koulua. Peruskoulujen määrän väheneminen on jatkunut, sillä vuonna 2021 peruskouluja oli 45 vähemmän kuin edellisenä vuonna.

Vaikka peruskoulun oppilaiden määrä kasvoi noin 20 000 henkilöllä vuosien 2010–2019 aikana, olivat kouluverkkuuutokset hyvin merkittäviä, mikä näkyy kuvioista 1. ja 2. Kouluja lakkautettiin 2010-luvulla etenkin ydinmaaseudulla, jossa lakkautettiin 168 koulua. Myös muilla maaseutualueilla olivat lakkautukset merkittäviä, sillä kaupungin läheisellä maaseudulla lakkautettiin 118 koulua ja harvaan asutulla maaseudulla 110 koulua. Maaseutualueista paikalliskeskuksissa lakkautettiin suhteellisen vähän kouluja (36). Lakkautukset kohdistuivat eniten pieniin kouluihin, joiden oppilasmäärä oli keskimäärin 98 oppilasta. Vuosittain on perustettu noin 3–6 koulua. Perustetuissa kouluissa oli keskimäärin 286 oppilasta. Yhteenvetona voi todeta, että peruskoulujen määrä väheni kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Koulujen lakkautuksista tehtiin 61 % maaseutualueilla ja uusista kouluista 70 % perustettiin kaupunkialueille. Kouluja lakkautettiin etenkin ydinmaaseudulta. Erityisen paljon kouluja lakkautettiin pienissä alle 4 000 asukkaan kunnissa sekä suhteellisen pienissä 4 000–9 000 asukkaan kunnissa. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissakin 2010-luvulla kouluverkko supistui yli 15 prosentilla, vaikka oppilaiden määrä kasvoi näissä kunnissa voimakkaasti samaan aikaan. Kouluverkon supistuminen koskettaa siis kaikkia Suomen alueita ja lähes kaikkia kuntia.



KUVIO 1. Kouluverkko muutos kunnan koon mukaan. Lähde: Tilastokeskus Kaupunki- ja seutuindikaattorit.



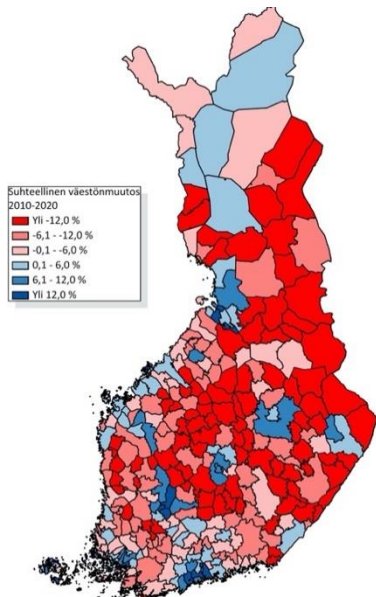
KUVIO 2. Kouluverkko muutos kuntatyyppin mukaan. Lähde: Tilastokeskus Kaupunki- ja seutuindikaattorit

4.3 Kuntien ja alueiden elinvoiman erot

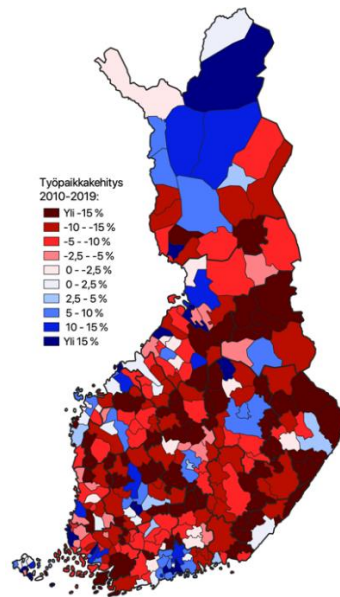
Suomen elinvoiman kehityskuva oli voimakkaasti eriytynyt 2000-luvulla ja etenkin 2010-luvulla. Erityisesti väestönkehityksen erot olivat suuria. Väestö kasvoi voimakkaasti suurimmilla kaupunkiseuduilla ja näiden työmarkkinoihin sitoutuneissa kunnissa ja väheni erityisesti suurten työmarkkina-alueiden ulkopuolisissa maaseutukunnissa (kartta 3.). Väestön supistumista selittävät etenkin nuorten ryhmissä kärsityt muuttotappiot sekä negatiivinen luonnollinen väestönlisäys, mitä syntyvyyden lasku on voimistanut. Työpaikkojen ja työllisten määrän kehitys oli vastaavasti polarisoitunutta (kartta 4.). Toisaalta suurimmassa osassa maaseutualueita työllisyysaste vahvistui ja verotulot kasvoivat 2000- ja 2010-luvuilla. Myös väestön koulutustaso on noussut lähes kaikissa

kunnissa. Maaseutu ei ole kehitykseltään yhtenäinen alue. Etenkin kaupungin läheisellä maaseudulla elinvoiman kehitys oli vahvaa, kun taas harvaan asutun maaseudun tila oli erityisen haastava. Lasten ja nuorten hyvinvointia tarkasteltaessa merkittävä havainto on lastensuojelumenojen voimakas kasvu maaseutualueilla. Tämän tilastoaineiston käyttöön liittyy kuitenkin puutteellisuksia muun muassa luottamuksellisten tietojen vuoksi. Liitteenä olevassa tilastollisen tarkastelun raportissa on lastensuojelumenojen kehitystä ja muiden ns. pehmeän elinvoiman mittareiden käyttömahdollisuuksia pohdittu tarkemmin.

Maaseutua yhdistävä ilmiö 2000-luvulla oli väestön keskittyminen. Yleisesti väestö keskittyi suurimmille kaupunkiseuduille, mutta vastaavaa keskittymistä tapahtui myös pienemmässä mittakaavassa. Maakuntien sisällä väestö keskittyi maakuntakeskuksiin, pienempien alueiden sisällä paikalliskeskuksiin. Maaseutukuntien sisällä väestö keskittyi voimakkaasti kohti kuntataajamia: keskustaajamien osuus väestöstä kasvoi lähes kaikissa maaseutukunnissa, haja-asutusalueiden tai kylien kustannuksella.



KARTTA 3. Väestönkehitys 2010-2020 kunnittain. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne



KARTTA 4. Kunnittainen työpaikkakehitys 2010–2019. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: työssäkäynti

4.4 Kouluverkkomuutosten ja elinvoiman kehityksen yhteys

2010-luvun väestönkehitys oli merkittävästi vahvempaa maaseutumaisissa kunnissa, joissa kouluverkkomuutokset olivat maltillisempia (väestö ei välttämättä kasvanut, mutta väestön väheneminen oli maltillisempaa). Erityisesti kunnat, joissa kouluverkko supistui alle 20 prosentilla kehittyivät huomattavasti vahvemmin kuin kunnat, joissa kouluverkko supistui voimakkaammin. Ero on vielä suurempi, kun tarkastellaan vain peruskouluikäisen väestön kehitystä. Kouluverkkomuutosluokat koostuvat kuitenkin erilaisista kunnista ja lähtötason erot ovat suuria: maltillisia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa väestönkehityksen tila oli jo ennestään merkittävästi vahvempi kuin radikaalimpiä muutoksia tehneissä kunnissa.

Muuttoliikkeen tarkastelu antaa viitteitä merkittävien kouluverkkomuutosten negatiivista vaikutuksesta väestönkehitykseen. Lähtömuuttojen määrä oli merkittävästi korkeammalla tasolla koko 2010-luvun ajan maaseutumaisissa kunnissa, joissa oli tehty suuria tai erittäin suuria kouluverkkomuutoksia vuosien 2000–2009 aikana. Lähtömuuttojen määrä kasvoi näissä kunnissa merkittävästi maltillisempia muutoksia tehneitä kuntia voimakkaammin. Lähtömuuttojen suuri ja kasvava määrä selittää radikaaleja kouluverkkomuutoksia tehneiden kuntien heikompaa väestönkehitystä 2010-luvulla. Tulomuutoissa vastaavaa yhteyttä ei havaittu.

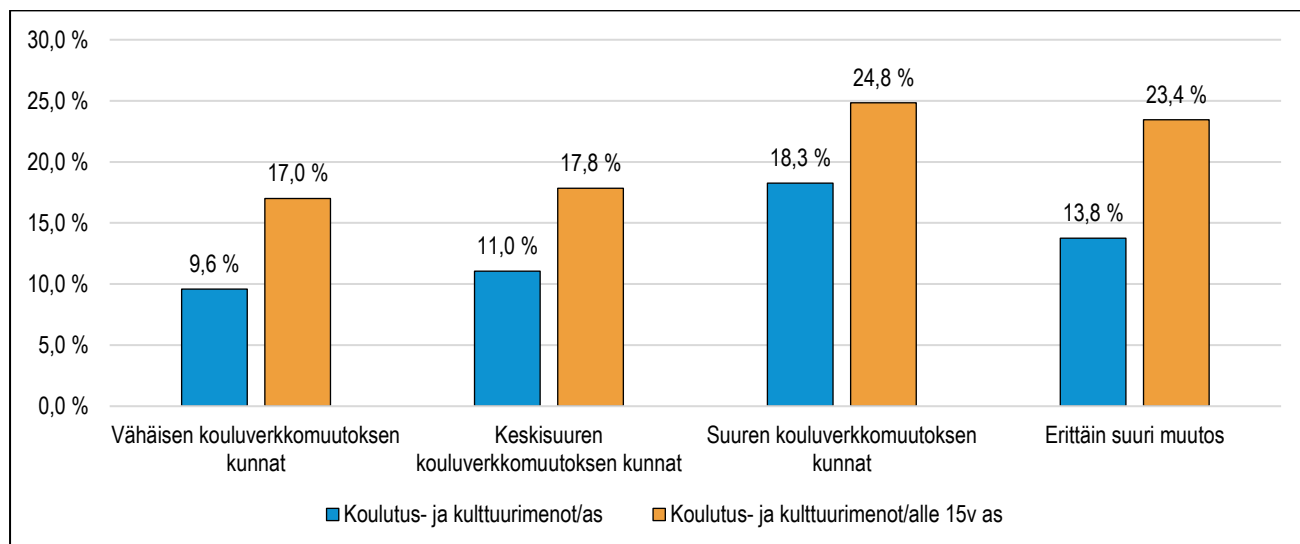
Tarkastelussa oletettiin hypoteettisesti väestön keskittyvän voimakkaammin keskustaajamiin maaseutumaisissa kunnissa, joissa kouluverkkomuutokset olivat suurempia. Näin ei 2010-luvulla kuitenkaan käynyt, vaan keskustaajaman osuus koko väestöstä kasvoi suhteellisen tasaisesti eri kouluverkkomuutosluokissa. Suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa keskustaajamassa asuvan väestön osuus oli kuitenkin lähtötasoltaan matalampi kuin maltillisia muutoksia tehneissä kunnissa.

Työllisyyttä ja työpaikkakehitystä kuvaavien muuttujien näkökulmasta kehitys on hyvin vastaavaa kuin väestönkehityksen muuttujien tuottama kuva. Radikaaleja kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa työpaikkakehitys ja työllisen työvoiman kehitys oli merkittävästi heikompaa kuin maltillisia kouluverkko-muutoksia tehneissä kunnissa. Lähtötasoerot ovat kuitenkin huomattavan suuria: esimerkiksi työllisyysaste oli huomattavasti matalampi 2000-luvun ja 2010-luvun alussa kunnissa, jotka tekivät huomattavia kouluverkkomuutoksia seuraavan kymmenen vuoden aikana.

Asukasta kohden laskettujen kunnallisverojen kehityksessä ei taas ole selkeitä eroja kouluverkkomuutos-luokkien välillä: muutoksen suuruudesta huolimatta asukasta kohden lasketut verotulot kasvoivat maaseutumaisissa kunnissa. Absoluuttiset kunnallisverotulot kasvoivat voimakkaammin maltillisia muutoksia tehneissä maaseutukunnissa, sillä näissä kunnissa väestö supistui merkittävästi vähemmän.

Vaikka kouluverkkomuutoksia perustellaan usein koulutusmenojen kasvun hillitsemisellä, koulutusmenot kasvoivat asukasta tai alle 15-vuotiaita asukkaita kohden laskettuna maltillisimmin vain vähäisiä kouluverkkomuutoksia tehneissä maaseutukunnissa (kuvio 3). Suuria tai erittäin suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa menot kasvoivat merkittävästi voimakkaammin etenkin lasta kohden laskettuna. Lastensuojelun menojen

kehityksessä ei sen sijaan havaittu yhteyttä kouluverkkomuutoksen suuruuteen, suuria lähtötason eroja lukuun ottamatta.



Kuvio 3. Koulutus- ja kulttuurimenojen muutokset vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutos-luokkien perusteella maaseutumaisissa kunnissa vuosien 2015-2020 aikana asukasta kohden ja alle 15-vuotiasta asukasta kohden laskettuna. Lähde: Tilastokeskus: Kuntien taloustiedot. Aineiston luokittelu: MDI

4.5 Syventävä tapauskuntatarkastelu

Yleistä tilastollista analyysia jatkettiin kuuden tapauskunnan syvennetyllä tarkastelulla. Tapauskunnat edustavat erityyppisiä maaseutu- ja saaristokuntia eri puolelta maata. Niiden kouluverkko on eri tavoin keskittynyt ja niissä on tehty huomattavia kouluverkon muutoksia. Osassa kunnista oli monipuolinen kielirakenne. Tapauskuntien tarkastelu mahdollisti kouluverkkomuutosten vaikutusten tutkimisen kunkin kunnan omasta toimintaympäristöstä käsin. Lisäksi tapauskunnissa oli mahdollista tarkastella kuntien sisällä tapahtuvia kouluverkkomuutosten vaikutuksia. Tapauskunnat olivat: 1. saaristokunta, 2. kaksikielinen ydinmaaseudun kunta, 3. kaupungin läheinen maaseutukunta, 4. voimakkaasti supistuva harvaan asutun maaseudun kunta, 5. merkittävän kouluverkkomuutoksen ydinmaaseudun kunta ja 6. harvaan asutun maaseudun kunta. Jokaisesta kunnasta laadittiin syventävä tilastollinen tarkastelu, joka lähetettiin kyseisen kunnan käyttöön, mutta niitä ei julkaista eikä tapauskuntia nimetä raportissa. Tapauskuntien tilanteen analysointi on kuvattu liitteenä olevassa tilastollisessa raportissa tarkemmin.

Syvennety analyysi korosti kouluverkkomuutosten toteutuksen ja vaikutusten paikkasidonnaisuutta: koulujen lakkautusten suorat elinvoimavaikutukset ovat hyvin vaihtelevia ja tapauskohtaisia. Osassa kuntia väestönkehitys heikkeni merkittävästi koulujen lakkautuksen jälkeen lakkautuksen kohdealueella, osassa taas mitään vaikutusta ei havaittu. Koulujen lakkautusten vaikutus vaikuttaa olevan hyvin vahvasti sidoksissa kunnan ja kohdealueen toimintaympäristöön, muuhun kouluverkkoon, kunnan ja alueen väestönkehityksen muodostumiseen sekä mahdollisiin muihin tekijöihin.

Tapauskunnissa, joissa koulujen lakkautus heikensi väestönkehitystä, heikentynyt kehitys paikantui alle 15-vuotiaiden ja 25–49-vuotiaiden ikäryhmiin. Tällä on negatiivinen vaikutus pidemmän ajanjakson aikana laajemman elinvoiman kehitykseen. Lisäksi kehitys eriyttää entisestään kuntien sisäisiä, jo ennestään suuria eroja. Syventävä analyysi tukee selvästi yleisen analyysin löydöstä elinvoiman haasteellisesta lähtötilasta: Tapauskuntien elinvoiman tila oli kuntatasolla hyvin vaihteleva, mutta koulujen lakkautukset kohdistuivat pääasiassa alueille, joiden kehitys oli jo ennen lakkautusta heikompaa tai merkittävästi heikompaa kuin koko kunnan kehitys.

4.6 Yhteenveto

Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksia maaseutu- ja saaristoalueilla tarkasteltiin kuvailevin menetelmin, joten yksiselitteisen syy-seuraussuhteen osoittaminen ei ole mahdollista. Tästä huolimatta tilastanalyysi antaa viitteitä kouluverkkomuutosten negatiivisista elinvoimavaikutuksista, kuten lisääntyvästä lähtömuutosta, heikommasta työllisyys- ja työpaikkakehityksestä sekä koulutusmenojen odotettua heikommasta kehityksestä. Analyysi osoittaa myös selvästi haastavan tilanteen, jossa radikaaleja kouluverkkomuutoksia tehdään: lähes kaikilla elinvoiman mittareilla suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa elinvoiman tila on haastava, joka pakottaa kunnan toimimaan. Kouluverkkomuutokset eivät kuitenkaan näytä ratkaisevan elinvoiman haastavaa tilaa vaan pahimmillaan heikentävän tätä entisestään.

Syventävän analyysin perusteella kouluverkkoon tehdyt lakkautukset ovat osa eriytymisen dynamiikkaa: lakkautukset kohdistuvat jo ennestään heikosti kehittyneisiin alueisiin. Koulujen lakkautukset ovat osa supistumisen noidankehää, jossa heikosti kehittyvien alueiden palveluita leikataan, samalla sementoiden tulevaa heikkoa kehitystä. Sama noidankehä saattaa toistua myös kuntien tasolla, jossa heikosti kehittyvät kunnat joutuvat sopeuttamaan palveluitaan, eli heikentämään entisestään jo haasteellista vetovoimaansa ja elinvoimaansa. Analyysi ei kerro kouluverkon supistamisen olevan väärä tai oikea toimi, mutta korostaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä. Analyysi ei kerro myöskään pehmeään elinvoimaan syntyvistä vaikutuksista, joita koulujen lakkautus saattaa rapauttaa, heikentäen myös tulevaa ”kovaa elinvoimaan”.

5. Kouluverkon kehitys maaseutu- ja saaristoalueilla

5.1 Koulutuksen järjestämisen lähtökohdat kunnissa

Kasvatuksessa, opetuksessa ja ohjauksessa sekä kaikessa koulun toiminnassa tulee aktiivisesti vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Kasvatus ja opetus tulee järjestää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa siten, että jokainen oppilas saa oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaista opetusta, ohjausta ja tukea ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa otetaan erityisesti huomioon sukupuolten väliset kasvun ja kehityksen erot. Oppilashuollon tulee edistää oppilaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista terveyttä ja hyvinvointia ja siten turvata hyvän kasvun ja oppimisen sekä koulunkäynnin edellytykset. Koulun toimintakulttuurin ja oppimisympäristöjen tulee olla turvallisia ja terveellisiä, huomioida oppilaiden yksilölliset tarpeet, tukea yksilön ja yhteisön kasvua, oppimista ja vuorovaikutusta. (Valtioneuvoston asetus 422/2012 4 §.)

Voimassa olevan koulutuslainsäädännön mukaan kunta on vastuussa koulutuksen järjestämisestä, kehittämisestä ja kouluverkkoa koskevista päätöksistä, kuten koulujen lakkauttamisesta. Lakkauttamispäätöstä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon perusopetuslain (628/1998) 6.1 §, jonka mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen.

Arvioinnin suunnitteluvaihe nosti esiin kouluverkon kehittämiseen liittyvät monet erilaiset teemat ja näkökulmat, jotka huomioitiin itsearviointikyselyn laatimisessa. Kiinnostuksen kohteena oli se, millainen kouluverkon ajankohtainen tila on maaseutu- ja saaristoalueilla.

5.2 Palveluiden järjestäminen maaseutu- ja saaristokunnissa

Kyselyyn vastanneita kuntia pyydettiin kertomaan taustatietoja tarjotuista palveluista eri kielillä. Vastaajat (n = 103) tarjosivat niitä suurimmaksi osaksi suomen kielellä (TAULUKKO 5.)

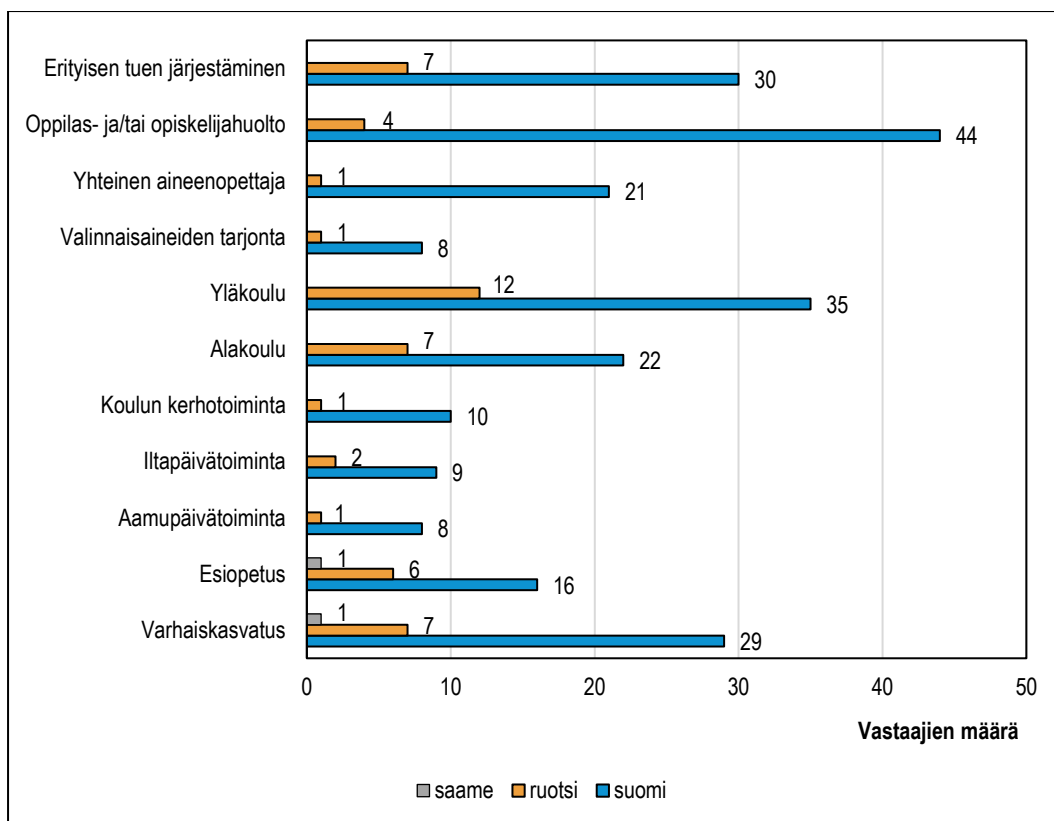
TAULUKKO 5. Vastaajien (n = 103) tarjoamat palvelut eri kielillä

	suomi	ruotsi	saame	ei järjestetä	Yhteensä
Varhaiskasvatus	101	13	2	0	103
Esiopetus	102	13	2	0	103
Aamupäivätoiminta	75	10	1	22	103

Iltapäivätoiminta	100	13	2	1	103
Koulun kerhotoiminta	99	10	2	4	103
Yhteensä	477	59	9	27	103

Kaikki vastaajat järjestivät varhaiskasvatusta ja esiopetusta suomeksi, ruotsiksi tai saameksi. Myös koululaisten iltapäivätoimintaa ja koulun kerhotoimintaa järjestivät lähes kaikki kunnat. Koulun kerhotoiminnan rinnalle on tullut myös harrastamisen Suomen mallin harrastukset, mutta ne eivät näytä syrjäyttäneen kerhoja. Aamutoimintaa ei järjestetty samassa laajuudessa kuin kerhoja. Vastaajista vajaa neljäsosa (22 kuntaa) ei järjestänyt ollenkaan aamutoimintaa.

Vastaajat tarjoavat paljon palveluita, mutta ne eroavat paljon sen perusteella, millä hinnalla toimintaa pystytään pitämään. Tilastollinen analyysi valottaa sitä, millaisessa toimintaympäristössä maaseutu- ja saaristoalueiden kunnat järjestävät näitä palveluita. Vaikka kulttuurimenot osin hankaloittavat vertailtavuutta varsinkin yli 15-vuotiaiden kohdalla, voimme tehdä vertailuja eri alueiden välillä. Erityisesti harvaan asutun maaseudun koulutusmenot ovat alle 15-vuotiasta väestöä kohden laskettuna huomattavan korkeat. Ryhmän kunnissa lasten ikäryhmät ovat pieniä, ja lasten osuus väestöstä on vähäinen. Menot jäävät mataliksi ydinmaaseudun ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa. Kuntaerot ovat kuitenkin suuret. Menot ovat suhteellisen matalia etenkin Rannikko-Suomessa ja laajemmin Länsi-Suomessa. Maakuntien sisällä erot ovat kuitenkin suuria: yksittäisessä kunnassa menot voivat olla hyvin matalat, kun taas naapurikunnassa menot voivat olla hyvinkin korkeat. Alle 15-vuotiaaseen väestöön suhteutetut koulutusmenot ovat huomattavan korkeita etenkin pohjoisessa Lapissa, jossa oletettavasti jo pitkien välimatkojen takia menot ovat huomattavan korkeita. Lisäksi osissa Pohjois-Pohjanmaata ja Kainuuta menot ovat korkeita koko maan keskitasoon verrattuna. Koulutusmenot alle 15-vuotiasta väestöä kohden korostuvat maan keskitasoon verrattuna myös saaristokunnissa, kuten Hailuodossa, Paraisilla ja Kemiönsaarella.



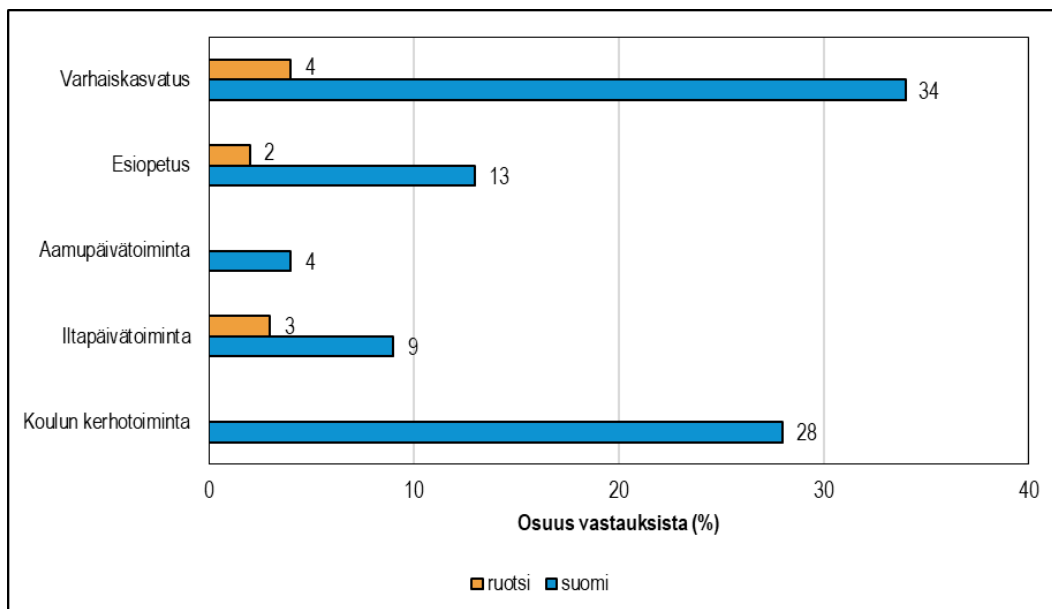
KUVIO 4. Vastaajien (n = 103) tekemä kuntayhteistyö palveluiden järjestämisessä eri kielillä

Kunnat tekivät eniten yhteistyötä oppilas- ja opiskelijahuollon, yläkouluopetuksen, erityisen tuen ja varhaiskasvatuksen järjestämisessä (KUVIO 4.) Alakouluopetuksen osalta yhteistyötä oli vähemmän kuin yläkoulun osalta. Valmiiksi annettuja vastausvaihtoehtoja sai vielä täydentää halutessa avovastauksella. Vastaajien (n = 14) mukaan yhteistyötä tehtiin lisäksi esimerkiksi vaativan erityisen tuen, joustavan perusopetuksen, koulunuorisotyön tai valmistavan opetuksen järjestämisessä, opetusta suunniteltaessa, yhteisenä erityiskoulun pitämisenä sekä opettajien täydennyskoulutuksessa. Muutama vastaaja mainitsi myös yhteistyön tapahtuvan seutuyhteistyönä ja kuntaverkoston kautta. Yhteistyötä oli kuitenkin kokonaisuudessaan melko vähän ja suomenkieliset palvelut korostuvat niissä.

Kuntayhteistyöhön oli päädytty monista eri syistä. Vastaajat (n = 66) tekivät yhteensä 110 mainintaa yhteistyöhön päättymisen syistä. Syitä oli monia ja usealla vastaajalla niitä oli enemmän kuin yksi. Yhteistyötä tehtiin viranhaltijoiden saatavuuden ja työtuntien lisäämiseksi (16 %), resurssisyistä (14 %), kattavan opetustarjonnan mahdollistamiseksi (6 %) sekä pienen tai pienenevän oppilasmäärän vuoksi (5 %). Kuntayhteistyöhön oli päädytty myös toisessa kunnassa koulua käyvien oppilaiden takia (8 %), jotka esimerkiksi asuivat kuntien rajalla. Yhteistyön nähtiin olevan erityisesti pienelle kunnalle tarpeellista ja eduksi (12 %). Kunnat myivät myös omia palveluitaan mahdollisuuksien mukaan naapurikunnille, ostivat niitä toiselta kunnalta tai tekivät yhteisiä sopimuksia hankinnoista (10 %). Kuntayhteistyöllä

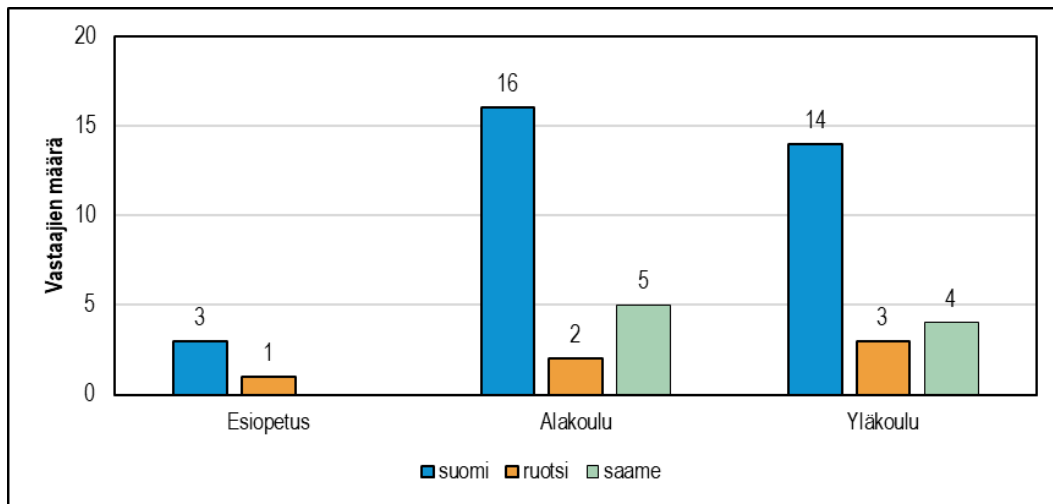
kerrottiin parannettavan oppilashuoltoa (20 %), palveluiden tarjontaa ja niiden laatua (5 %) ja toteutettiin viranhaltijoiden yhteistyötä (3 %) sekä yhteistä opetuksen suunnittelua (1 %).

Kyselyyn vastanneet kunnat tarjoavat palveluita haasteellisissa tilanteissa. Pieni tai pienenevä oppilasmäärä vaikuttaa tilastollisen analyysin mukaan erityisesti harvaan asutulla maaseudulla. Ikärakenteen erojen takia lasten osuus vaihtelee kunnittain voimakkaasti. Osassa kunnissa lapsia on alle kymmenen prosenttia väestöstä, osassa yli 25 prosenttia. Kuntaryhmittäin lasten osuus korostuu suurissa kaupungeissa sekä kaupungin läheisellä maaseudulla. Kuntatasolla erot ovat suurempia. Etenkin Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla osassa maaseutukuntia lasten osuus on erittäin korkea. Kuntayhteistyö voi olla yksi keino tasapainottaa kuntien eroavaisuuksia.



KUVIO 5. Yksityisen palveluntarjoajan järjestämät palvelut vastaajien (n = 103) mukaan

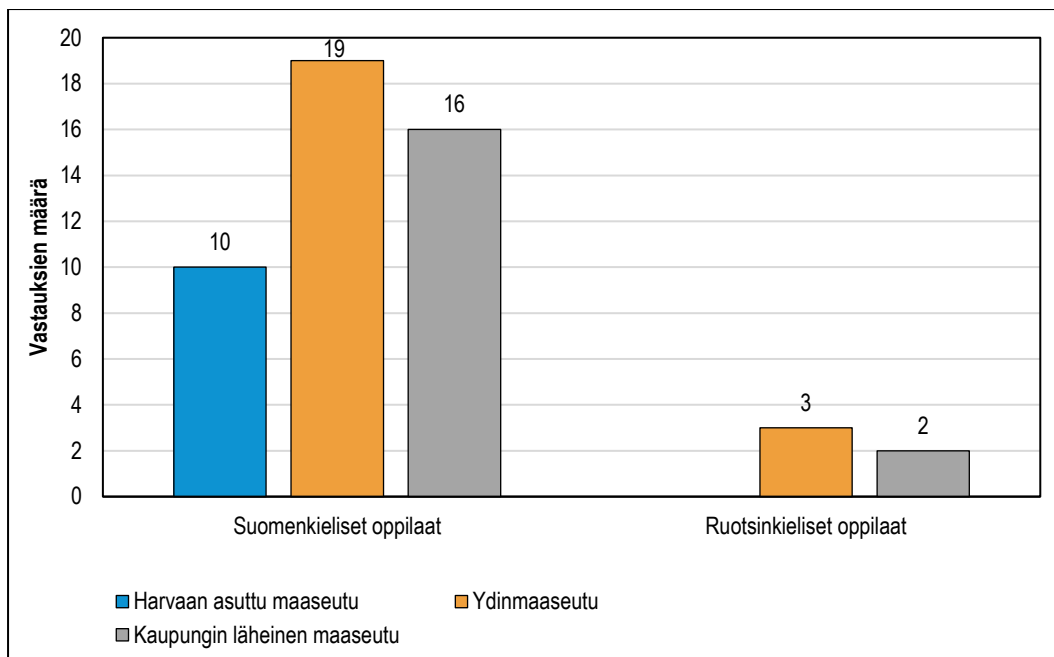
Yksityiset palveluntarjoajat järjestivät eniten suomenkielistä toimintaa (KUVIO 5.) Vastaajien (n = 103) mukaan yksityisesti järjestetään yleisimmin suomenkielistä varhaiskasvatusta (33 %) ja koulun kerhotoimintaa (27 %). Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa yksityisen palvelutuotantoa oli varsin pienessä osassa kuntia. Kokemukset yksityisistä palveluntarjoajista olivat pääosin myönteisiä (n = 42). Niiden nähtiin erityisesti täydentävän kunnallista tarjontaa.



KUVIO 6. Vastaajien (n = 103) käyttämä etäyhteyksiä hyödyntävä opetus

Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta käytetään eri kouluasteilla ja eri kielillä opetusta järjestettäessä (KUVIO 6.) Eniten opetusta järjestettiin etänä suomeksi niin esiopetuksen, alakoulun kuin yläkoulun puolella (3-16 %). Erot yläkoulun ja alakoulun välillä olivat pieniä, mikä on yllättävää. Olisi ollut odotettavissa, että vanhemmat oppilaat olisivat käyttäneet enemmän etäyhteyksiä kuin nuoremmat. Saamenkielistä etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta järjestettiin enemmän kuin ruotsinkielistä ala- ja yläkouluopetuksessa. Ero kielten välillä johtuu todennäköisesti pätevien opettajien saatavuudesta – saamenkielistä opettajaa on vaikeampi saada, joten saatua opetusta jaetaan eri kouluille. Sama näkyy myös avovastauksissa, joissa mainittiin etäopetusta käytettävän lähiovetusta täydentävänä oppiaineissa, joissa on vähän oppilaita, kuten vähemmistöuskonnot, elämäkatsomustieto tai harvinaiset kielet.

Kokemuksiaan etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen toimivuudesta kertoi 22 vastaajaa. Hyvät kokemukset (20 %) ja korona-aikana toimivuus (13 %) saivat enemmän mainintoja kuin kohtuullinen toimivuus (3 %). Osassa kunnissa opetusta oli täydennetty ostettuna etäopetuksena (23 %). Etäopetuksen nähtiin mahdollistavan pätevät opettajat (7 %) ja auttavan edistämään opintoja (3 %). Etäopetuksen mainittiin muutamassa vastauksessa toimivan paremmin pienessä mittakaavassa (7 %), vaativan oppilailta paljon opiskelumuotona (7 %) ja toimivan paremmin aikuisopiskelijoilla (3 %). Nettiyhteyden kanssa kerrottiin olleen välillä myös ongelmia (3 %). Etäopetusta koskevan lainsäädännön ei koettu olevan ajan tasalla (3 %).



KUVIO 7. Kotiopetuksessa olevien oppilaiden määrä vastaajien (n = 98–103) mukaan

Kotiopetuksessa oli yleisimmin suomenkielinen oppilas (44 %, n = 103) tai ruotsinkielinen oppilas (5 %, n = 98) (KUVIO 7.) Saamenkielisistä kotiopetuksen oppilaista ei tehty mainintoja. Kokonaisuudessaan kotiopetukseen osallistuvien oppilaiden määrä on vähäinen. Kokemukset sen toimivuudesta olivat vastauksissa vaihtelevia. Vastaajat (n = 42) tekivät yhteensä 59 mainintaa. Osa niistä (14 %) käsitteli sitä, että kotiopetuksesta oli niin vähän kokemuksia, että sen toimivuutta oli vaikea arvioida.

Kotiopetus toimi usean maininnan mukaan vähintään kohtalaisesti (29 %) tai muutaman maininnan mukaan vaihtelevasti (5 %). Toimivuudessa nähtiin olevan haasteita usean maininnan mukaan (19 %). Haasteena pidettiin esimerkiksi kysymystä lapsen ja huoltajan edun toteutumisesta. Kotiopetuksen toimivuuteen vaikutti myös monta muuta asiaa. Sen koettiin toimivan, jos huoltajat olivat yhteistyötahtoisia (14 %) tai opetus oli tilapäistä (5 %). Kunnan valvontavelvoitteen hoitamisen koettiin olevan myös hankalaa (12 %).

Vastaajista (n = 102) noin kolmasosa (35 %) koki oppivelvollisuuden laajentumisen vaikuttaneen toisen asteen koulutuksen järjestelyihin. Määrää voidaan pitää melko pienenä, mikä kertoo todennäköisesti siitä, että jo ennen uudistusta osallistuminen toisen asteen koulutukseen on ollut jo hyvin korkealla tasolla. Eniten vaikutuksia näkyi suhteellisesti ydinmaaseudun kunnissa: 48 % ryhmän 42 kunnasta ilmoitti muutoksista. Harvaan asuttu maaseudun kunnista 29 % (N = 31) ja kaupungin läheisen maaseudun kunnista 25 % (N = 28) arvioivat laajentumisen tuoneen mukanaan muutoksia järjestelyihin. Ydinmaaseudulla vaikutus on kuitenkin selkeästi suurempi. Avovastaukset vaikutuksista eivät kuitenkaan vaihdelleet toisistaan: ydinmaaseudulla vaikutuksia on vain ollut useammassa kunnassa.

Uudistuksen myötä syntyneistä vaikutuksista kertoi enemmän 35 vastaajaa, jotka tekivät 53 mainintaa. Eniten muutosta nähtiin lisääntyvien kustannuksien, esimerkiksi opiskeluvälineiden hankintana (36 %) ja hallinnollisina töinä (21 %). Opinto-ohjaukseen ja opiskelijan ohjaamiseen on tarvinnut myös kohdistaa enemmän henkilöstöresursseja (13 %). Laajentumisen myötä tehostettua oppilaanohjausta on myös pitänyt kehittää (9 %) ja yhteistä TUVA-koulutusta on alettu järjestää muiden tahojen kanssa (6 %).

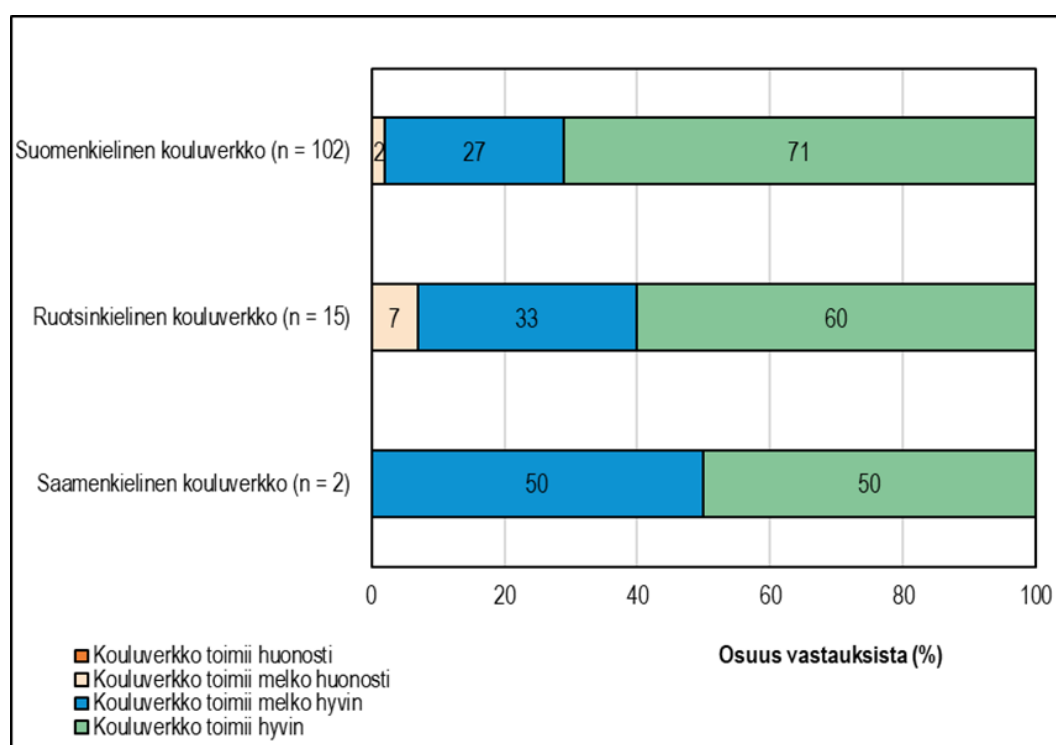
Tilastollisen analyysin mukaan perusasteen jälkeisten tutkintojen osuus on kasvanut vuosittain ja kasvaa todennäköisesti oppivelvollisuuden laajentumisen myötä, joten vaikutukset voivat näkyä vasta myöhemmin. Maaseutuluokituksen mukaiset alueet eivät eronneet toisistaan toisen asteen suorittaneiden osuudessa, mutta kaupungin läheisellä maaseudulla vain perusasteen varassa olevan väestön osuus oli merkittävästi muuta maaseutua matalampi. Väestön koulutustaso on matalin harvaan asutulla maaseudulla, joskin ero ydinmaaseutuun on maltillinen. Ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla vain perusasteen varassa olevan väestön osuus on suurempi kuin korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus. Ero heijastelee työllisten rakenteellisia eroja maaseutuluokitusten välillä. Kaupungin läheisen maaseudun kunnissa työllinen väestö pendelöi merkittävästi läheiseen kaupunkiin, jonka seurauksena myös työllisten koulutus rakenne muistuttaa kaupunkialueita. Muulla maaseudulla korostuvat taas elinkeinot, joissa korkeakoulutettujen painoarvo jää vähäisemmäksi. Tilastollinen tarkastelu osoittaa, että väestön osaamistasoa kuvaava koulutusaste ja sen kehitys ovat alueellisen elinvoiman edellytys ja erityisen tärkeitä alueen elinkeinoelämän resilienssin eli toimintakyvyn sekä lyhyen ja pitkän aikavälin muutoksiin vastaamisen ja uudistumiskyvyn kannalta.

Kyselyyn vastanneiden kuntien tarjoamat palvelut

- Kyselyyn vastanneet kunnat tarjoavat palveluita (esim. varhaiskasvatusta, esiopetusta, koulun kerhotoimintaa) erityisesti suomen kielellä. Koulutusmenot alle 15-vuotiasta väestöä kohden vaihtelevat suuresti eri alueiden välillä. Haasteita lisäävät myös esimerkiksi pieni tai pienenevä oppilasmäärä erityisesti harvaan asutuilla alueilla.
- Kuntayhteistyötä tehdään melko vähän ja suomenkieliset palvelut korostuivat niissä. Eniten yhteistyötä oli oppilas- ja opiskelijahuollon, yläkouluopetuksen, erityisen tuen ja varhaiskasvatuksen järjestämisessä.
- Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta käytetään eri kouluasteilla ja eri kielillä. Yläkouluopetusta järjestetään enemmän saamen- kuin ruotsin kielellä. Etäopetusta käytetään usein lähiopetusta täydentävänä oppiaineissa, joissa on vähän oppilaita, kuten vähemmistöuskonnoissa, elämäntiedon tiedossa tai harvinaisissa kielissä.
- Oppivelvollisuuden laajentuminen ei vaikuttanut kuntiin yleisesti. Ydinmaaseudulla vaikutus kuitenkin nähtiin suurempana, mikä saattaa johtua perusasteen varassa olevan väestön korkeammasta osuudesta.

5.3 Kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset

Vastaajia (99–103) pyydettiin arvioimaan kuntansa kouluverkkoa tai kouluverkkoja. Kouluverkot oli eroteltu suomen-, ruotsin- ja saamenkielisiin (KUVIO 8). Valtaosa vastaajista koki kuntansa kouluverkon toimivan hyvin kielestä riippumatta. Yksikään vastaaja ei kokenut kouluverkon toimivan huonosti.



KUVIO 8. Vastaajien arvio kuntansa kouluverkon toimivuudesta

Suomenkielisestä kouluverkosta vastanneet (n = 102) näkivät kouluverkon toimivan hyvin (71 %) tai melko hyvin (27 %). Vain 2 % koki toimivuuden olevan melko huonoa. Ruotsinkielistä kouluverkkoa arvioineiden (n = 15) enemmistön mukaan kouluverkko toimi hyvin (60 %). Kolmasosa koki sen melko hyväksi. Seitsemän prosenttia arvioi ruotsinkielisen kouluverkon toiminnan melko huonoksi. Saamenkielistä kouluverkkoa arvioi vain kaksi vastaajaa, jotka näkivät toimivuuden hyvänä tai melko hyvänä.

Nykyhetken arviota toimivuudesta on kiinnostavaa peilata tilastollisen analyysin kouluverkon tarkastelua vuosilta 2010–2020. Maaseutumaisissa kunnissa kouluverkon muutokset ovat olleet pääsääntöisesti merkittävästi suurempia kuin kaupunkimaisissa kunnissa. Kaupungin läheinen maaseutu poikkeaa muusta maaseudusta jonkin verran ja muistuttaa osin

kaupunkialueita. Ydinmaaseudulla muutokset olivat melko suuria, harvaan asutulla maaseudulla koulujen määrä supistui erityisen voimakkaasti. Tätä vasten on kiinnostavaa katsoa myös sitä, miten vastaajat näkivät tulevaisuuden: kouluverkon kehittämisen tai kehittämisen suunnittelemisen. Laajemmat kouluverkkojen muutokset on todennäköisesti jo tehty aiemmin, mikä saattaa vaikuttaa vastausten myönteisyyteen.

Vastaajat (n = 96–102) arvioivat oman kuntansa kehittämistarpeita ja -suunnitelmia. Suomenkielisestä kouluverkosta vastanneiden (n = 93) yli puolet (53 %) ei suunnitellut kehittämistä. Kehittämistä suunniteltiin reilussa viidesosassa (21 %) ja kehittämistoimia oli meneillään reilussa neljäsosassa (26 %) kunnista. Ruotsinkielisessä kouluverkossa oli enemmän kehittämistä. Vastaajilla (n = 15) usealla oli joko kehittämistoimia meneillään (47 %) tai sitä suunniteltiin (20 %). Saamenkielisen kouluverkon kahdesta vastaajasta toisessa suunniteltiin kehittämistä, toisessa kehittämistoimia oli meneillään.

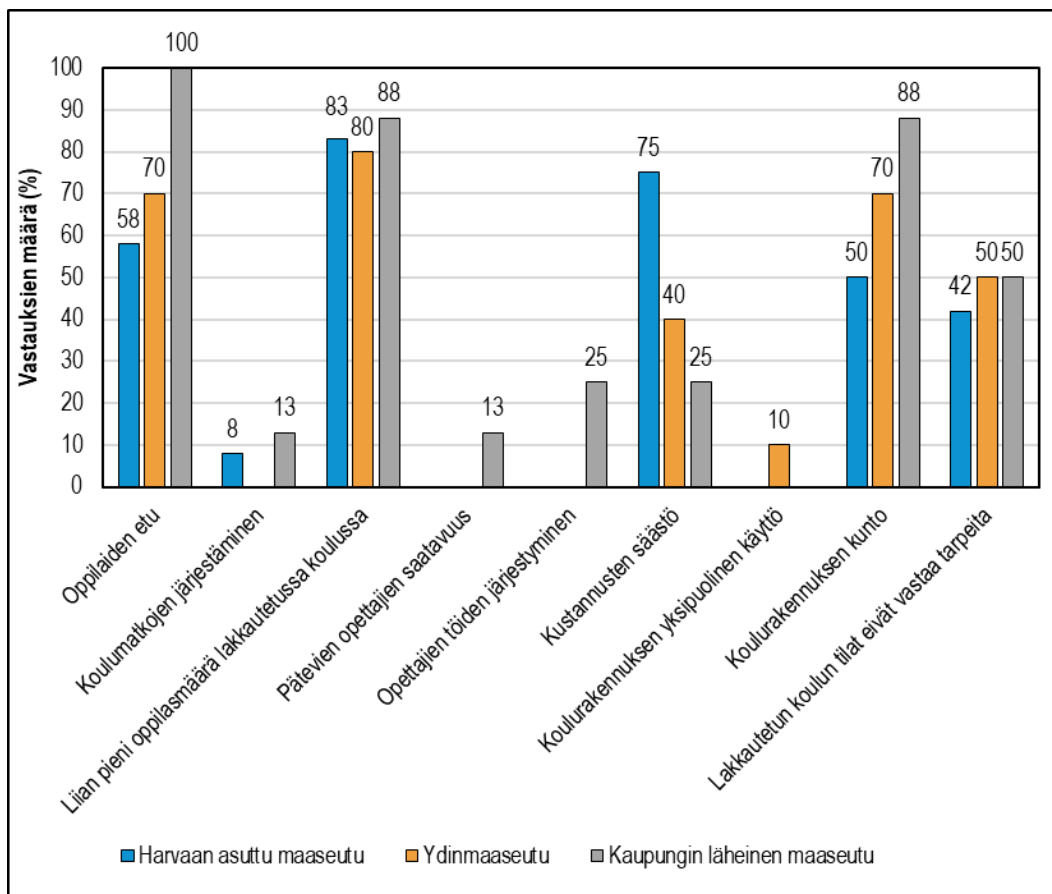
Suunnitelmia ja kehittämistoimia pyydettiin tarkentamaan. Vastaajat (n = 41) mainitsivat useimmin meneillään olevan kouluverkon arvioinnin (29 %) tai koululakkautuksen suunnittelu (23 %). Koulurakennuksia pohdittiin myös useassa kunnassa. Niiden parannusta suunniteltiin tai tehtiin jo (18 %) tai pohdittiin rakennuksen mahdollisimman tehokasta käyttöä, esimerkiksi useamman kouluasteen käyttöön siirtymistä (11 %). Mainintoja oli myös esimerkiksi koulutusta koskevien suunnitelmien päivittämisestä (7 %), johtajuusjärjestelmän kehittämistä (3 %) tai kielikylpykoulun suunnittelusta (3 %).

Kouluverkon tilan ja kehittämistoimien välinen yhteys on kiinnostava, sillä kouluverkkojen arvioidusta hyvästä tilasta huolimatta kehittämistä on meneillään tai sitä suunnitellaan. Tilastollisesta analyysistä huomataan, että kouluverkko on jo 2010–2020 muuttunut paljon. Varsinkin koululakkautuksille näyttää silti olevan painetta, ne mainittiin useasti suunnitelmissa ja kehittämistoimissa.

Lakkautuksia ei ole kuitenkaan tehty kovin suuressa määrin viimeisen viiden vuoden aikana. Vastaajista (n = 103) 29 % oli lakkauttanut koulun tai kouluja, 26 % yhdistänyt kouluja hallinnollisesti ja 5 % yhdistänyt suomen-, ruotsin- ja/tai saamenkielistä opetusta samaan koulurakennukseen. Voidaan pohtia, että pidemmällä tarkasteluvälillä lakkautusten määräkin olisi ollut todennäköisesti suurempi. Tilastollisen analyysin mukaan vuosien 2011–2020 aikana lakkautettiin koko Manner-Suomessa 702 koulua. Suhteellisesti tarkasteltuna voimakkainta kouluverkon harveneminen on ollut väkiluvultaan pienimmissä kunnissa. Vastaavasti myös peruskoulujen perusopetuksessa olevien oppilaiden määrä väheni eniten pienimmissä kunnissa. Valtaosa näistä pienistä kunnista on harvaan asuttua tai ydinmaaseutua. Absoluuttisesti oppilaitosten määrä on vähentynyt eniten ydinmaaseudun kunnissa ja suhteellisesti eniten harvaan asutun maaseudun kunnissa.

Koulun lakkauttamis- tai yhdistämispäätöksestä kertoneita vastaajia pyydettiin valitsemaan 3–5 keskeisintä päätökseen vaikuttanutta asiaa. Vastaajien (n = 30) yleisin perustelu päätökselle oli liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa (83 %). Myös oppilaiden etu (73 %), koulurakennuksen kunto (67 %) ja kustannusten säästö (50 %) olivat yleisiä perusteluita. Lakkautetun koulun tilat eivät vastanneet tarpeita 47 %:n mukaan. Yksikään vastaajista ei perustellut päätöstä oppilaiden koulumatkojen kestolla.

Yleinen tilastollinen tarkastelu tekee ymmärrettäväksi lakkauttamis- ja yhdistämispäätöksen yleisimmän syyn: oppilasmäärän pienenemisen. Vuosina 2011–2020 Manner-Suomessa lakkautettiin 702 koulua. Lakkautettujen koulujen oppilasmäärän keskiarvo oli tarkasteluajanjaksolla 98 oppilasta. Samaan aikaan perustetuissa kouluissa oli keskimäärin 286 oppilasta. Lakkautukset ovat selkeästi kohdistuneet pienen oppilasmäärän kouluihin. Tilastollisessa analyysissä huomioitiin myös syntyvyyden lasku, joka näkyy peruskouluikäisten määrässä. Peruskouluikäisiä oli vuonna 2021 yhteensä 10,1 prosenttia Suomen väestöstä, mutta heidän osuutensa on vähentynyt 1,1 prosenttiyksiköllä vuodesta 2000 alkaen. Syntyvyyden laskun seurauksena on lähes varmaa, että peruskouluikäisten lasten määrä tulee vielä vähenemään 2020-luvulla voimakkaasti.

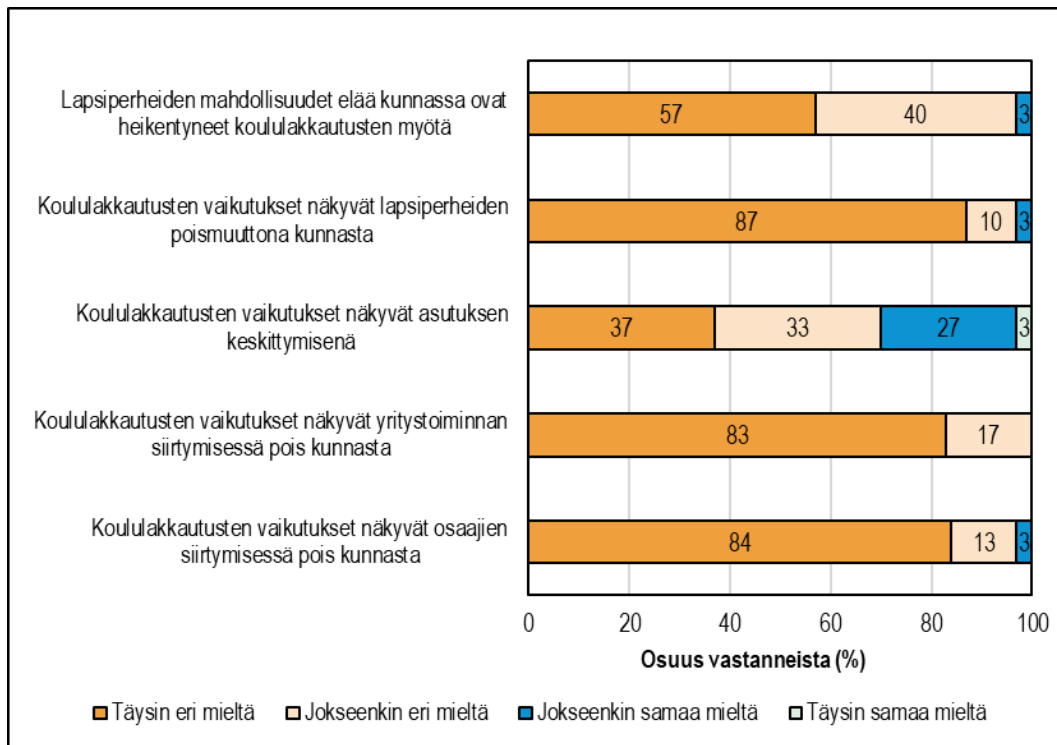


KUVIO 9. Lakkauttamis- tai yhdistämispäätösten syyt eri maaseutuluokituksissa vastaajien (n = 30) mukaan

Jos vastauksia katsotaan maaseutuluokituksiin jaoteltuna, nähdään vastaajien (n = 30) kesken eroa lakkauttamis- ja yhdistämispäätöksissä (KUVIO 9). Päätökseen on johtanut eri perusteet eri maaseutuluokituksissa. Yhteistä kaikille oli kuitenkin liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa, joka on varmasti nykyisen väestökehityksen mukaisesti koko maan kattava haaste. Kuntaluokituksista harvaan asutulla maaseudulla näkyy enemmän taloudellisia syitä: kustannusten säästö on tässä maaseutuluokituksessa paljon yleisempää. Ydinmaaseudulla syyt jakautuvat useampaan eri suuntaan, mikä kertonee luokituksessa olevien kuntien keskinäisestä erilaisuudesta. Kaupungin läheisellä maaseudulla erottuu omanlaisensa syyt: pätevien opettajien saatavuus ja opettajien töiden järjestyminen näkyvät vain tässä luokituksessa. Voiko syynä olla kaupungin vaikutus – houkutteleeko se potentiaaliset työntekijät itselleen?

Oppilaiden etu on keskimääräisesti yleisin perustelu ja jokaisessa maaseutuluokituksissa yleinen perustelu. Oppilaan etu voi kuitenkin merkitä monia erilaisia asioita. Myöhemmin tuloksista nähdään, että lapsivaikutusten arviointeja on tehty kunnissa melko vähän ja osaamisen sitä koskien on arvioitu heikoksi tai melko heikoksi. Vastaajista melko iso osa (37 %) ei myöskään ole kokenut oppilaiden saavan riittävästi tietoa heitä koskevista asioista. Voidaankin kysyä: miten oppilaan etu selvitetään koulujen lakkautus- tai yhdistämispäätöksissä?

Vastaajia (n = 103) pyydettiin kertomaan kuntansa mahdollisista entisistä koulurakennuksista ja niiden nykyisestä käytöstä. Vastaajista 36 % kertoi, että kunta ei omistanut entisiä koulurakennuksia. Eniten entisiä koulurakennuksia oli yksityisessä käytössä (64 %). Reilu kolmasosa mainitsi, että entisiä koulurakennuksia on kunnan käytössä (39 %). Koulurakennuksia on myös tyhjillään (28 %) ja niitä on purettu (15 %). Tyhjillään olevat koulurakennukset ovat joko huonokuntoisia, niissä on sisäilmaongelmia tai ne ovat käyttökiellossa, niiden jatkokäyttöä vielä suunnitellaan tai niitä ei ole vielä saatu myytyä. Kunnan käytössä olevat entiset koulurakennukset ovat tyypillisesti kansalaisopiston tai kunnan sosiaali-, kulttuuri-, liikunta- tai teknisen toimen käytössä tai ne toimivat kylä- tai yhdistystaloina. Myös yksityisomistuksessa olevia entisiä koulurakennuksia toimii kylätaloina. Tyypillisimmin entiset koulurakennukset toimivat asuin-, matkailu- tai yrityskäytössä.



KUVIO 10. Vastajien (n = 30) arvio kunnan olosuhteista koululakkautuksia koskien

Koululakkautuksia tehneitä vastaajia pyydettiin arvioimaan kunnan olosuhteita lakkautusta koskien. Vastajat (n = 30) arvioivat tätä erilaisten väittämien avulla (KUVIO 10.) Lähes kaikkien vastaajien näkemyksen mukaan lapsiperheiden mahdollisuudet elää kunnassa eivät ole heikentyneet koululakkausten myötä. Lakkautusten ei myöskään koettu vaikuttavan lapsiperheiden muuttamiseen tai osajien siirtymiseen pois kunnasta. Sen sijaan kolmannes vastaajista (30 %) koki, että koululakkautusten vaikutukset näkyvät asutuksen keskittymisenä. Vastaukset kunnan olosuhteita lakkautusta koskien eivät vaihdelleet suuresti eri maaseutuluokitusten välillä muissa paitsi asutuksen keskittymistä koskevassa väittämässä. Ydinmaaseudun kuntien (n = 10) arviot asutuksen keskittymisestä ovat kuitenkin negatiivisempia kuin muiden vastaajien.

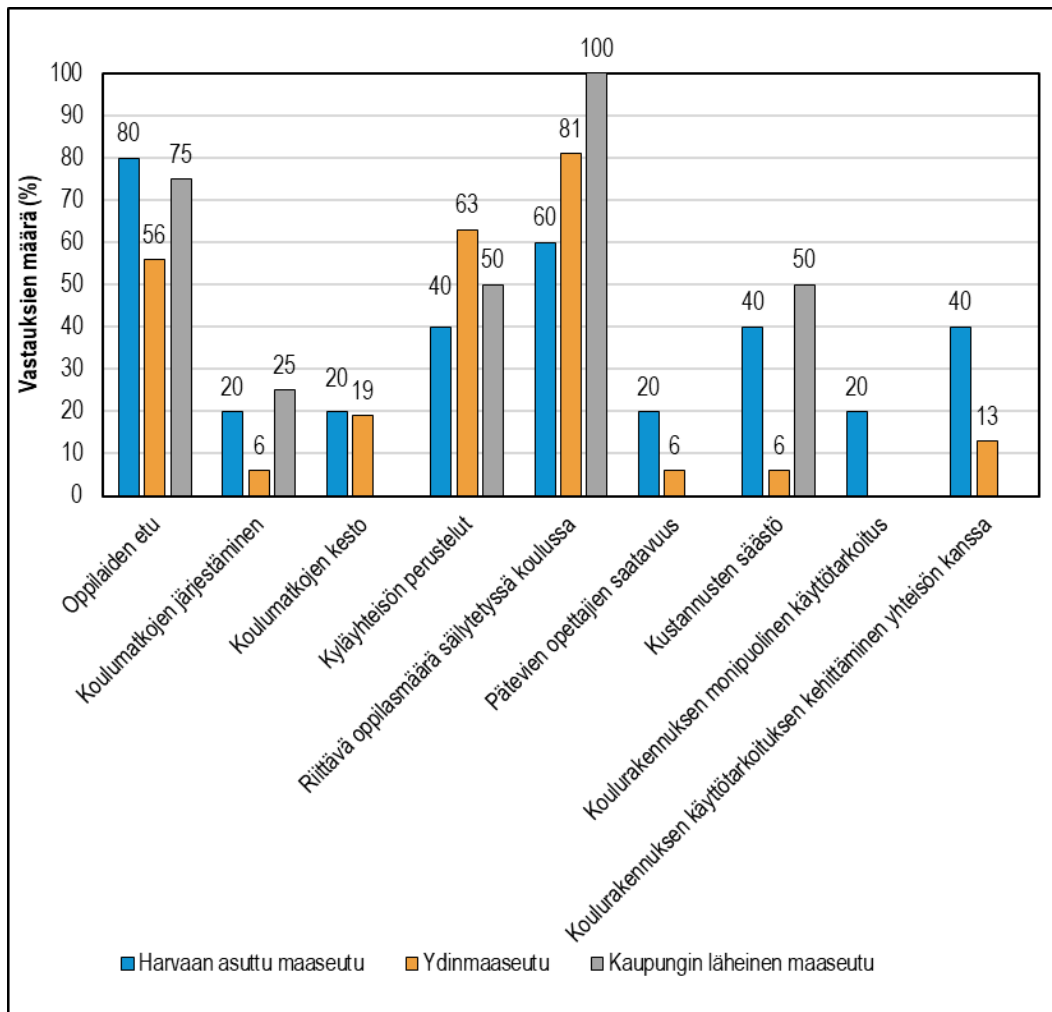
Maaseutuluokitusten sisäiset vastaukset vaihtelivat eniten väittämässä ”koululakkautusten vaikutukset näkyvät lapsiperheiden poismuuttona kunnasta”. Tässä väittämässä kaupunkia läheisten maaseudun kuntien (n = 11) vastausten vaihtelu oli melkein tuplasti suurempi kuin muiden maaseutuluokitusten. Kaupungin läheisen maaseudun kuntien vastausten sisäinen vaihtelu oli 57 %, ydinmaaseudun kuntien 35 % ja harvaan asutun maaseudun kuntien 28 %. Kaupungin läheisen maaseudun kuntien erilaisiin vastauksiin vaikuttaa todennäköisesti kaupunkien eroavaisuudet ja niiden vetovoiman suuruus. Tilastollisen analyysin mukaan Suomen väestö on voimakkaasti keskittynyt pitkään jatkuneen kaupungistumisen seurauksena. Huomattava osa väestöstä asuu suurimmissa maakunnissa. Vaikka enemmistö Suomen kunnista on maaseutumaisia, näissä kunnissa asuu vain hieman yli neljännes Suomen

asukkaista. Tällainen kehitys voi olla myös taustalla siinä, että kaupungin läheiseltä maaseudulta muutetaan kaupunkimaiseen kuntaan.

Tilastollisessa analyysissä tarkasteltiin poismuuttoa ja työllisten määrää. Tarkastelun antama kuva poikkeaa kyselyn antamasta myönteisemmästä kuvasta. Tilastollisessa analyysissä tarkastellaan muuttajia vuosina 2010–2020 verrattuna vuosien 2000–2010 kouluverkkomuutoksiin. Muuttajien ryhmä on rajattu 25–49-vuotiaisiin (he, joilla voisi olla lapsia tai jotka ovat iässä, jossa lasten hankintaa suunnitellaan) ja alle 15-vuotiaisiin. Poismuuttoa tehtiin asukasluokkaan suhteutettuna eniten suuren kouluverkkomuutoksen kunnista. Ero on huomattavan suuri muihin kouluverkkomuutos-luokkiin verrattuna. Vähäisen ja keski-suuren kouluverkkomuutoksen kunnista lähtömuuttojen määrä oli vähäisempi kuin suurempien kouluverkkomuutosten kuntien ryhmässä. Samoin työpaikkakehitys ja työllisten määrä oli vuosien 2010–2019 aikana selvästi muita vahvempaa vähäisen kouluverkkomuutoksen luokassa. Väittämässä ei eritelty kouluverkkomuutoksen suuruutta, mutta tilastollisen analyysin pidemmän aikavälin tarkastelun perusteella vaikutukset ovat todennäköisesti vähän suuremmat kuin kysymyksessä arvioitua.

Lakkautusuhan alla olevia tai olleita kouluja, jotka ovat toistaiseksi säilyneet, oli vain harvan vastaajan kunnassa. Suomenkielisiä kouluja oli enemmän (21 %), ruotsinkielisiä kouluja vähemmän (5 %) ja saamenkielisiä kouluja ei yhtään. Pienet prosentit kertonevat siitä, että lakkautusuhka johtaa usein myös koulun lakkauttamiseen. Maaseutuluokituksesta katsottuna uhan alla olevat toistaiseksi säilyneet koulut sijaitsevat suurimmaksi osaksi ydinmaaseudulla. Viidessatoista ydinmaaseudun kunnassa on tällainen tilanne. Harvaan asutulta maaseudulta kouluverkkoa on todennäköisesti jo aiemmin supistettu, mutta on mielenkiintoista pohtia, miksi juuri ydinmaaseudulla on enemmän lakkautusuhkaa.

Koulun säilyttämispäätöstä pyydettiin perustelemaan valitsemalla annetusta listasta 3–5 keskeisintä perustelua. Vastaajat (n = 25) perustelivat päätöstä yleisimmin riittävällä oppilasmäärällä säilytetyssä koulussa (80 %). Oppilaiden etu (64 %) ja kyläyhteisön perustelut (56 %) olivat myös usein perusteluina. Jonkin verran perusteluiksi kerrottiin myös kustannusten säästö (20 %). Yksikään vastaajista ei perustellut koulun säilyttämistä opettajien töiden järjestymisellä. Muu, mikä -vaihtoehtoon täydennettiin myös kuusi kertaa poliitikkojen tahto säilyttää koulu.

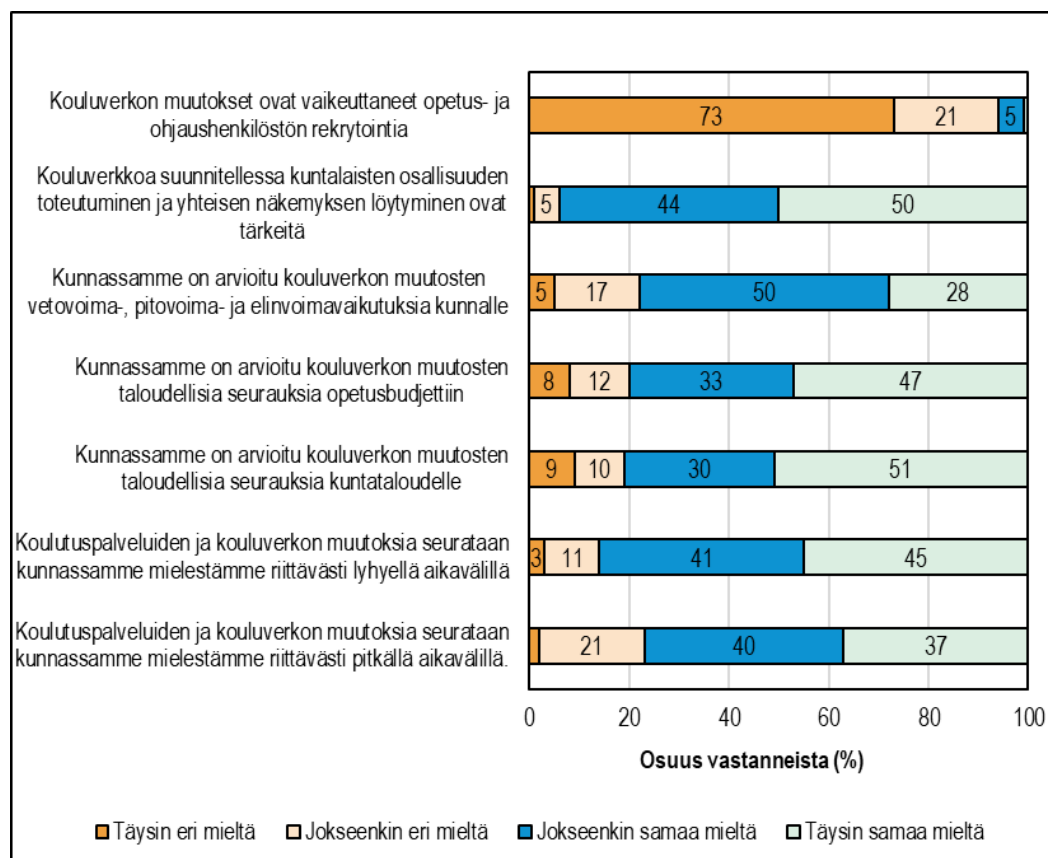


KUVIO 11. Lakkautusuhan alla olleiden koulujen säilyttämispäätöksen perusteluja vastaajien (n = 25) mukaan maaseutuluokituksiin jaoteltuna

Myös maaseutuluokituksin katsottuna säilyttämispäätösten perustelut vaihtelevat jonkin verran (KUVIO 11). Oppilaiden etu ja riittävä oppilasmäärä säilytetyssä koulussa ovat yleisiä syitä kaikissa maaseutuluokituksissa. Harvaan asutulla maaseudulla nousee kuitenkin koulurakennuksen käyttötarkoituksen kehittäminen monipuolisemmaksi yhdessä yhteisön kanssa. Kyläyhteisön perustelut ovat ydinmaaseudulla yleisempi peruste säilyttämispäätökselle kuin muissa maaseutuluokituksissa. Kaupungin läheisellä maaseudulla taas nähdään säilyttämisen perusteena olleen usein kustannusten säästö.

Kyselyssä pyydettiin valitsemaan myös kunnan keskeisiä vahvuuksia. Vastaajia (n = 103) pyydettiin valitsemaan 1–3 keskeisintä vahvuutta annetuista vaihtoehdoista. Niistä valittiin monipuolisesti eri vahvuuksia. Tärkeimpinä vahvuuksina kunnissa pidettiin opetus- ja ohjaushenkilökunnan osaamista (70 %), yhdenvertaisia mahdollisuuksia laadukkaaseen opetukseen (58 %) ja palveluiden mitoittamista suhteessa oppilasmäärään (56 %). Myös koulurakennusten kuntoa pidettiin vahvuutena melko usein (43 %).

Kuntien keskeisissä haasteissa oli myös paljon hajontaa. Erityisesti haasteena pidettiin oppilasmäärän vähentymistä (77 %) ja opetus- ja ohjaushenkilöstön saatavuutta (61 %). Myös kunnan taloustilanne (51 %) oli yleinen haaste. Nämä kaikki tekijät asettavat paineita kuntien kouluverkolle ja koulujen lakkauttamiselle tulevaisuudessakin.



KUVIO 12. Vastaajien (n = 101) näkemys kunnan opetuksen järjestämisen olosuhteista

Haasteista huolimatta vastaajien (n = 101) yleinen arvio oman kunnan opetuksen järjestämisen olosuhteista oli myönteinen (KUVIO 12). AVI-alueita verrattaessa väittämälissä näkyy ero erityisesti viimeisessä väittämässä, ”Koulutuspalveluiden ja kouluverkon muutoksia seurataan kunnassamme mielestämme riittävästi pitkällä aikavälillä”. Etelä-Suomen AVI-alueen kunnat (n = 18) ovat vastanneet tähän paljon negatiivisemmin kuin toisessa ääripäässä olevat Lapin AVI-alueen kunnat (n = 5). Muut AVI-alueet sijoittuvat tähän väliin. Keskimäärin vastaukset ovat samaa mieltä -vastauksen puolella, mutta Etelä-Suomella vastaus juuri positiivisen puolella (keskiarvo 2,5) samalla kuin Lapissa ollaan hyvin lähellä täysin samaa mieltä vastausta (keskiarvo 3,8).

Positiivisesta yleiskuvasta huolimatta voidaan kuitenkin nähdä, että esimerkiksi 19 % vastaajista vastasi, ettei kunnassa ole arvioitu kouluverkon muutosten taloudellisia seurauksia kuntataloudelle. Määrää voidaan pitää melko suurena, sillä taloudellisia vaikutuksia yleensä arvioidaan muita vaikutuksia useammin. Tämä kertonee ylipäättänsä vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta. Tilastollisen analyysin tulokset tarkastelevat juuri tätä menojen kehitystä, jota ei ole arvioitu monessa kunnassa. Sen mukaan koulutus- ja kulttuurimenot kasvoivat vuosien 2015–2020 aikana kaikissa kouluverkkomuutosluokissa, mutta menojen kasvu oli maltillisinta vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa sekä asukaslukuun että alle 15-vuotiaaseen väestöön suhteutettuna. Ero on maltillinen verrattuna keskiuuriin kouluverkkomuutoksen kuntiin, mutta huomattavan suuri suuren ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin verrattuna. Vuosien 2000–2009 merkittävät kouluverkon supistamiset eivät siis näytä vaikuttavan enää vuosien 2015–2020 aikana suojaavan kuntia menojen kasvulta, vaan päinvastoin: menot ovat kasvaneet vähäisemmän muutoksen luokkia voimakkaammin. Kouluverkon supistumisen taustalla vaikuttaa kuitenkin selvästi alueen heikko elinvoiman kehitys.

Tilastollisissa analyysissä tarkasteltiin näiden menojen lisäksi verotulojen, työllisten, työpaikkojen ja asuntotuotannon kehitystä. Maaseutumaisissa kunnissa ei ollut selvää yhteyttä koululakkautusten ja asukasta kohden laskettujen verotulojen kehityksen välillä. Se ei kuitenkaan ole yllättävää, sillä 2010-luvun aikana tehdyt kouluverkkopäätökset eivät todennäköisesti ole vielä ehtineet vaikuttaa merkittävästi verotulojen kehitykseen etenkin asukaslukuun suhteutettuna. Työllisten ja työpaikkojen kehitys oli kuitenkin 2010-luvulla vahvinta maaseutumaisissa kunnissa, joissa tehtiin vain vähäisiä kouluverkon muutoksia vuosien 2000–2010 aikana. Samoin asuntotuotanto oli huomattavasti suurempaa kuin muissa luokissa. Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kokeneissa kunnissa työpaikkojen, työllisten ja asuntotuotannon kehitys oli selvästi muita luokkia heikompa. Huomataan kuitenkin, että kunnat ja kuntaryhmät, joissa työllisyyden lähtötilanne oli jo haastava, tekivät merkittävästi suurempia muutoksia kouluverkkoon verrattuna kuntiin, joissa työllisyyden lähtötilanne oli vahvempi. Kunnat, joissa elinvoiman tila on jo ennestään haastava, ovat supistaneet eniten kouluverkkooaan. Voimakkaasti kouluverkkooaan supistaneisiin kuntiin valmistui myös tämän jälkeen heikosti uusia asuntoja. Kouluverkon muutosten taloudellisiin vaikutuksiin tarvittaisiin tarkempi selvitys, joka ottaisi huomioon erilaiset tekijät.

AVI-alueiden sisällä on myös paljon vaihtelua vastauksissa. Kaikki kunnat eivät siis ole vastanneet positiivisesti kuten yleiskuvan perusteella voi tulkita, vaan vastaukset ovat joissain väittämässä ja joissain AVI-alueissa hajonneet eri ääripäihin. Varsinkin vastaukset väittämään ”Kouluverkon muutokset ovat vaikeuttaneet opetus- ja ohjaushenkilöstön rekrytointia” ovat erisuuntaisia. Lapin AVI-alueella kaikki viisi vastaajaa ovat olleet täysin yhtä mieltä vastauksissaan, sisäinen vaihtelu on 0 %. Toisessa ääripäässä on Etelä-Suomen (n = 18, vaihtelu 54 %) ja Lounais-Suomen AVI-alueet (n = 12, vaihtelu 72 %). Muut AVI-alueet sijoittuvat tähän väliin 36–41 %:n vaihtelulla. Samoin ”Koulutuspalveluiden ja kouluverkon muutoksia seurataan kunnassamme riittävästi pitkällä aikavälillä” -väittämässä oli jonkin

verran hajontaa. Yhdenmukaisin vastauksissaan oli taas Lapin AVI-alue (n = 5, vaihtelu 12 %). Suurin hajonta oli Etelä-Suomen alueella (n = 18, vaihtelu 42 %).

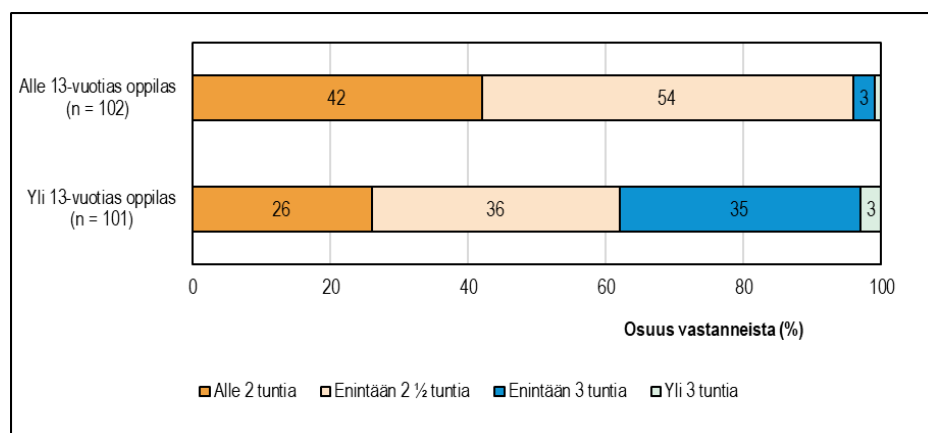
Kouluverkon ajankohtainen tilanne ja palvelut kyselyyn vastanneissa kunnissa

- Kouluverkon kehittämistä suunniteltiin tai kehittämistoimia oli meneillään useassa kunnassa positiivisesta näkemyksestä ja aiemmista muutoksista huolimatta.
- Lakkautuksia oli tehty melko vähän viimeisen viiden vuoden aikana. Suhteellisesti tarkasteltuna kouluverkon harveneminen oli voimakkainta väkiluvultaan pienimmissä kunnissa. Yleisimmät syyt päätöksen taustalla olivat liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa ja oppilaan etu. Lapsen tai oppilaan etu voi käsitteenä merkitä monta erilaista asiaa. Lapsivaikutusten arviointia on tehty kunnissa melko vähän, joten voidaan miettiä, millä perusteella oppilaan etu selvitetään näissä päätöksissä.
- Koululakkautuksista ei nähty koituneen negatiivisia vaikutuksia muualla paitsi siinä, että asutus keskittyy. Kaupungin läheisellä maaseudulla nähtiin enemmän lapsiperheiden poismuuttoa kunnasta.
- Kunnat pitivät vahvuutenaan opetus- ja ohjaushenkilöstön osaamista, yhdenvertaisia mahdollisuuksia laadukkaaseen opetukseen ja palveluiden mitoitusta suhteessa oppilasmäärään. Haasteena pidettiin erityisesti oppilasmäärän vähentymistä sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön saatavuutta.
- Noin viidesosa kunnista ei ollut arvioinut kouluverkon muutosten taloudellisia seurauksia kuntataloudelle. Määrää voidaan pitää melko suurena, sillä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan yleensä muita vaikutuksia useammin. Tämä kertonee ylipäätensä vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta.

5.4 Peruskoulun oppilaiden koulumatkat ja koulukuljetusten järjestäminen

Kuntien koulukuljetusta tarvitsevien oppilaiden määrää pyydettiin arvioimaan asteikolla 0–100 prosenttia. Vastaajien (n = 102) arviot vaihtelivat 10–90 prosentin välillä. Vastausten keskiarvo oli 46 % ja mediaani 40 % koulukuljetusta tarvitsevia oppilaita. Koulukuljetusten piirissä olevien oppilaiden varsin suuri määrä kertonee kouluverkon harventumisesta maaseutu- ja saaristokunnissa. Pisin yhdensuuntainen koulumatka kilometreissä oli vastaajista (n = 103) enemmistön (53 %) mukaan 25–40 kilometriä. Noin kolmasosan (30 %) mukaan se oli 11–25 kilometriä. Yli 40 kilometrin matka oli pisin koulumatka 17 %:ssa kunnista. Kukaan ei valinnut alle 10 kilometrin vaihtoehtoa. Oppilaan pisin yhdensuuntainen

matka oli yli 70 % vastanneista kunnista yli 25 kilometriä, mikä kertoo siitä, että kouluja on harvassa, samalla kun kunnat ovat melko isoja.



KUVIO 13. Vastaajien (n = 101–102) ilmoitus kunnan ajallisesti pisimmästä yhdensuuntaisesta koulumatkasta alle ja yli 13-vuotiailla oppilailla

Koulukuljetuksessa vietetty pisin päivittäinen edestakainen koulumatka odotuksineen (KUVIO 13). oli vastaajien (n = 103) mukaan yleisimmin alle 13-vuotiaalla enintään 2½ tuntia (54 %) tai alle 2 tuntia (42 %). Pisimmillään yli 13-vuotias vietti päivittäin koulumatkalla 2½ tuntia (36 %) tai enintään 3 tuntia (35 %).

TAULUKKO 6. Kunnan keskimääräinen pinta-ala koulumatkan pituuteen verrattuna

Pisin koulumatka kunnassa	Kunnan keskimääräinen pinta-ala (vesialueet mukaan lukien)	Luokkaan kuuluvien kuntien määrä
11–25 km	557 km ²	31
25–40 km	1145 km ²	55
Yli 40 km	3387 km ²	17
Yhteensä		103

Jos koulumatkoja tarkastelee kyselyyn vastanneiden kuntien pinta-alaan suhteuttaen, pisimmät koulumatkat, yli 40 kilometriä, löytyvät pinta-alaltaan suurimmista kunnista (TAULUKKO 6). Kyselyyn vastanneissa kunnissa 25–40 kilometrin matkat ovat yleisimpiä, ja niiden kuntien pinta-ala on keskiluokkaa, noin 1145 km². Yllätyksettömästi lyhyimmät koulumatkat (11–25 kilometriä) ovat myös pinta-alaltaan pienimmissä kunnissa.

TAULUKKO 7. Kunnan keskimääräinen väkiluku koulumatkan pituuteen verrattuna

Pisin koulumatka kunnassa	Kunnan keskimääräinen väkiluku	Luokkaan kuuluvien kuntien määrä
11–25 km	5413	31
25–40 km	7179	55
Yli 40 km	5350	17

Yhteensä	103
-----------------	------------

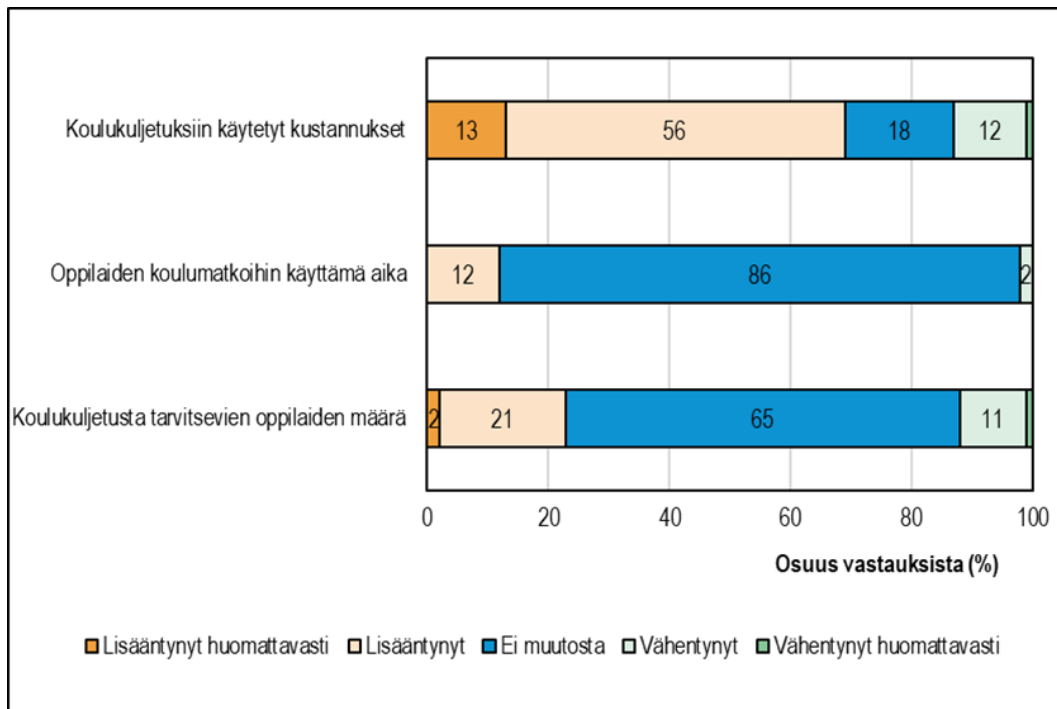
Koulumatkan pituuksiin verrattuna kunnan keskimääräinen väkiluku vaihtelee (TAULUKKO 7). Kunnissa, joissa oppilaan pisin päivittäinen koulumatka on yhteensä yli 40 kilometriä, on myös vähiten asukkaita. Kiinnostavasti ero ei ole suurin verrattuna 11–25 kilometrin matkaan, vain 63 asukasta. Jos kuitenkin katsotaan aiempaa taulukkoa (TAULUKKO 6), voidaan päätellä, että erona on kunnan koko. Kunnat, joissa yli 40 kilometriä on pisin päivittäinen koulumatka, ovat todennäköisesti pinta-alaltaan suurempia ja harvaan asuttuja.

TAULUKKO 8. Kunnan pisin koulumatka kilometreissä verrattuna pisimpään matka-aikaan

Pisin koulumatka kunnassa	Pisin päivittäinen edestakainen koulumatka odotuksineen: alle 13-vuotias oppilas	Pisin päivittäinen edestakainen koulumatka odotuksineen: yli 13-vuotias oppilas	Kuntien määrä
11–25 km	1,3 h	1,5 h	31
25–40 km	1,7 h	2,4 h	55
Yli 40 km	1,7 h	2,4 h	17
Yhteensä			103

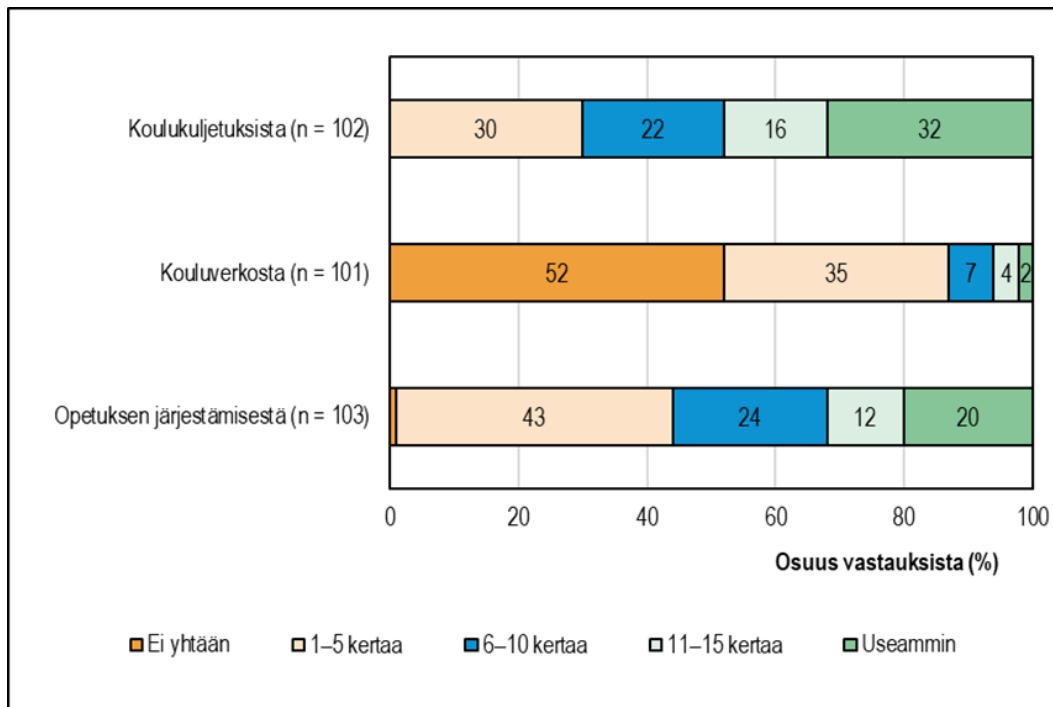
Kun yhdistetään tieto pisimmästä päivittäisestä koulumatkasta kilometreissä tietoon pisimmästä päivittäisestä koulumatkan ajasta, saadaan tietoa siitä, kuinka pitkän aikaa eripituiset koulukuljetukset vievät (TAULUKKO 8). Eri-ikäisten eron huomaa tässäkin selkeästi: alle 13-vuotiailla on lyhempi koulumatkan kesto.

Lyhyimmissä koulumatkoissa on yllätyksettömästi lyhyimmät kestot. Keskimäärin 11–25 kilometrin matkaan menee 1,3–1,5 tuntia, riippuen oppilaan iästä. Mikä matka-ajoissa on kuitenkin mielenkiintoista, on vertailu 25–40 kilometrin ja yli 40 kilometrin aikojen välillä. Huomataan, että näiden matka-ajoilla ei ole eroja. Tämä selittyy sillä, että hyvin pitkät koulumatkat kuljetaan yleensä suoraviivaisemmin taksilla polveilevan bussireitin sijaan. Tämän tiedon perusteella voidaan sanoa, että pidempi koulumatka kilometreissä ei tarkoita välttämättä kovin paljon pidempää aikaa kuljetuksessa.



KUVIO 15. Koulukuljetuksissa tapahtuneet muutokset viimeisen kolmen vuoden aikana vastaajien (n = 102) mukaan

Vastaajia (n = 102) pyydettiin arvioimaan koulukuljetuksissa viimeisen kolmen vuoden aikana tapahtuneita mahdollisia muutoksia (KUVIO 14). Koulukuljetuksiin käytettyjen kustannusten arvioitiin lisääntyneen (69 %). Oppilaiden koulumatkoihin käyttämän ajan nähtiin yleisesti (86 %) pysyneen samana. Koulukuljetusta tarvitsevien määrä oli reilulla puolella (65 %) pysynyt samana, reilu viidesosa taas näki määrän lisääntyneen (23 %). Näin suuri määrä lisääntyneitä koulukuljetuksia liittyyneen kouluverkon harventumiseen. Kustannusten lisäys tuli esiin myös arviointikäynneillä.

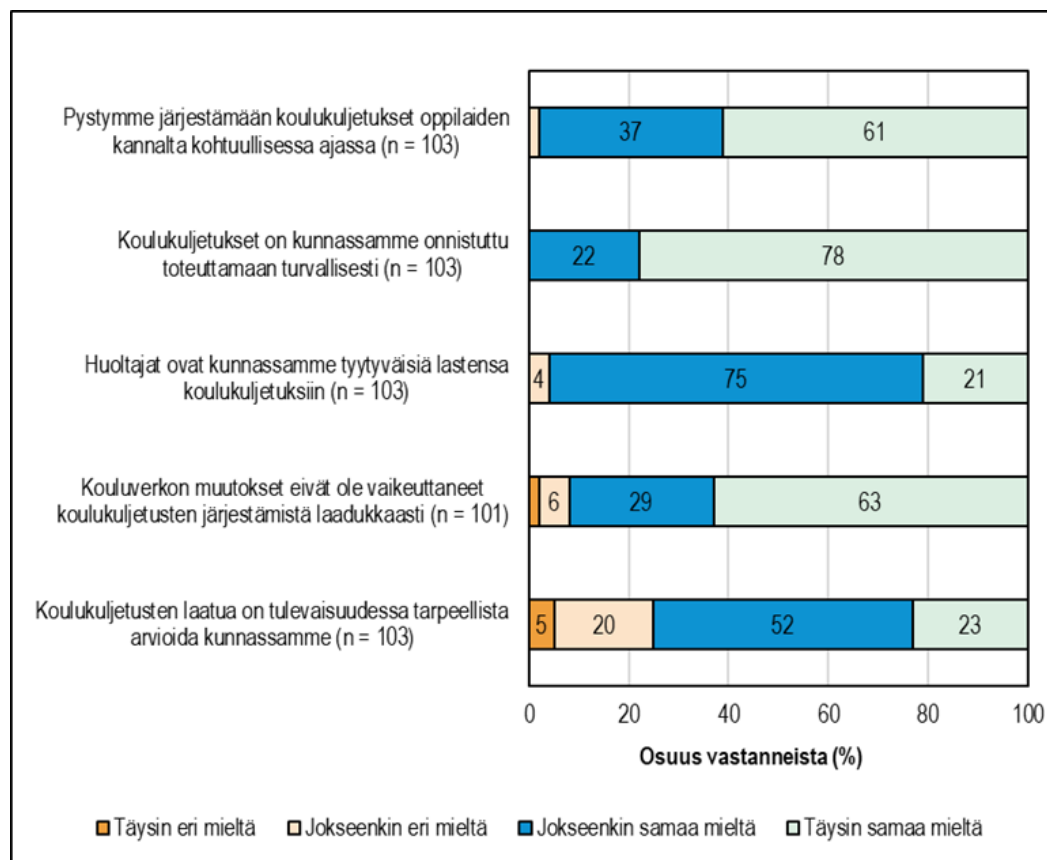


KUVIO 15. Huoltajien lukuvuoden aikana tekemien yhteydenottojen määrä vastaajien (n = 101–103) mukaan

Kuntien edustajilta kysyttiin huoltajien lukuvuoden aikana tekemistä yhteydenotoista koulukuljetuksista, kouluverkkoa ja opetuksen järjestämistä koskien (KUVIO 15). Vastaajien (n = 101–103) mukaan yhteyttä otettiin eniten koulukuljetuksista, joiden huomattiin viimeisessä kysymyksessä lisääntyneen useassa kunnassa. Vajaa kolmasosa kertoi koulukuljetuksista otettavan yhteyttä yli 15 kertaa lukuvuoden aikana. Kunnan kouluverkosta kysyttiin harvemmin, reilu puolet vastaajista (52 %) kertoi, ettei siitä tule yhtään yhteydenottoa vuodessa. Opetuksen järjestäminen jakoi vastaajia, mutta sekään ei huoltajia puhututtanut yleisesti, sillä 43 % vastaajista kertoi huoltajien yhteydenottoja tulevan 1–5 lukuvuodessa. Keskimäärin koulukuljetuksista otettiin yhteyttä 6–10 kertaa vuodessa, kouluverkosta ei yhtään kertaa vuodessa ja opetuksen järjestämisestä 6–10 kertaa vuodessa.

Huoltajien kysymykset olivat moninaisia. Niiden sisällöstä kertoi enemmän 90 vastaajaa, jotka tekivät 240 mainintaa erilaisista kysymyksistä. Huoltajat kysyivät eniten koulukuljetuksiin liittyvistä asioista, esimerkiksi kuljetusoikeudesta sekä kuljetusten järjestämiseen liittyvistä ongelmista. Tämä kertonee koulukuljetukseen liittyvien kysymysten tärkeydestä lapsille ja perheille. Eniten yhteydenottoja tuli koulukuljetuksen kriteereistä ja poikkeuspyynnöistä (13 %), koulukuljetuksen odotusajoista ja aikatauluista (13 %) sekä opetusjärjestelyistä ja pedagogiikasta (13 %). Kysymykset koulukuljetuksen reitistä ja oppilaan pysäkeistä (11 %) sekä matkan turvallisuudesta (11 %) mainittiin useasti. Huoltajat kysyivät myös tukeen liittyvistä asioista (8 %) ja antoivat palautetta opetushenkilökunnan toiminnasta (7 %). Useampia mainintoja tehtiin kysymyksistä koskien koulukuljetuksen yleisiä tietoja (5 %), tulevaa

lähikoulua ja sen mahdollista muuttamista (5 %), opetusryhmien muodostamista (4 %) ja kouluverkon muutoksiin liittyviä käytännön vaikutuksia (3 %).



KUVIO 16. Kunnan olosuhteet koulukuljetuksia koskien vastaajien (n = 101–103) mukaan

Kuntien edustajat arvioivat koulukuljetusten järjestämistä ja laatua erilaisten väittämien avulla (KUVIO 16). Vastaajat (n = 101–103) suhtautuivat väittämiin yleisesti positiivisesti. Heidän mukaansa koulukuljetukset pystyttiin järjestämään oppilaiden kannalta kohtuullisessa ajassa (98 % samaa mieltä) ja turvallisesti (100 % samaa mieltä). Huoltajien koettiin olevan myös tyytyväisiä lastensa kuljetuksiin (96 % samaa mieltä). Edellisessä kysymyksessä huoltajien kerrottiin ottavan yhteyttä moninaisissa koulukuljetuksia koskevissa asioissa, kuten esimerkiksi koulukuljetusten kriteereistä, reitistä, oppilaan pysäkestä ja matkan turvallisuudesta. Yhteydenottoja oli kuitenkin keskimäärin vain 6–10 kertaa vuodessa, joten tässä kohtaa voidaan olettaa vastaajien ajatelleen huoltajien olevan keskimäärin tyytyväisiä koulukuljetuksiin kunnassa. Koulukuljetuksia pystytään järjestämään suurimman osan (92 % samaa mieltä) mukaan laadukkaasti kouluverkon muutoksista huolimatta. Positiivisista arvioista huolimatta 52 % vastaajista oli jokseenkin samaa mieltä ja 23 % täysin samaa mieltä sen kanssa, että koulukuljetusten laatua on tulevaisuudessa tarpeellista arvioida kunnassa.

Vastaukset vaihtelivat myös AVI-alueittain. Varsinkin väittämän ”Koulukuljetusten laatua on tulevaisuudessa tarpeellista arvioida kunnassamme” vastauksissa oli hajontaa. Keskiarvot pysyivät kuitenkin jokaisessa AVI-alueessa lähellä jokseenkin samaa mieltä -vastausta (asteikolla numero 3). Länsi- ja Sisä-Suomessa (n = 31) keskiarvo oli kuitenkin 2,6 kun Lapissa (n = 5) se oli 3,6, hiipen täysin samaa mieltä vastausta. Koulukuljetusten laatu on todennäköisesti erityisen tärkeää Lapin pitkien koulumatkojen, asutuskeskittymien ja olosuhteiden kannalta.

Työllisten ja työpaikkojen kehityksen perusteella voidaan osoittaa, että taloudellinen kehitys, mitä työllisten ja työpaikkojen kehitys kuvaa, on hyvin erilaista erilaisen kouluverkkomuutoksen kokeneissa kunnissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kouluverkon supistaminen suoraan heikentäisi työllisten ja työpaikkojen kehitystä. Ennemmin vuosien 2010–2020 pohjalta muodostetuissa kouluverkkomuutos-luokkien työllisten ja työpaikkojen kehitys kertoo kuntien taloudellisen elinvoiman kehityksen eroista ja tämän vaikutuksista kouluverkkoon. Kunnat, joiden taloudellinen elinvoima kehittyi heikosti joutuvat karsimaan kouluverkkoa voimakkaammin kuin kunnat, joissa taloudellinen elinvoima kehittyi vahvemmin.

Koulumatkat kyselyyn vastanneissa kunnissa

- Kuntien oppilaista keskimääräisesti vajaa puolet tarvitsee koulukuljetuksen. Oppilaan pisin yhdensuuntainen matka oli yli 25 kilometriä yli 70 % vastanneista kunnista, mikä kertoo siitä, että kouluja on harvassa samalla kun kunnat ovat melko isoja.
- Pisimmät koulumatkat löytyivät suurimmista ja harvemmin asutuista kunnista.
- Vertailu 25–40 ja yli 40 kilometrin matkojen välillä osoitti, että pituudesta huolimatta matka-aika oli melkein sama. Tämä selittynee sillä, että hyvin pitkät koulumatkat kuljetaan yleensä suoraviivaisemmin taksilla polveilevemmän bussireitin sijaan. Pidempi koulumatka kilometreissä ei siis tarkoita välttämättä pidempää aikaa kuljetuksessa.
- Koulukuljetusten kustannukset olivat nousseet viimeisen kolmen vuoden aikana yli puolella kunnista, samoin kuljetusta tarvitsevien määrä oli lisääntynyt melkein neljänneksellä. Lisääntyneet kuljetustarpeet ja kustannukset liittyvät kouluverkon harvenemiseen.
- Huoltajat ottivat eniten yhteyttä koulukuljetuksiin liittyen. Niitä koskien kysyttiin käytännön asioista kuten kuljetusten järjestelyistä, niiden kriteereistä ja poikkeusmahdollisuuksista. Tämä kertonee koulukuljetuksiin liittyvien kysymysten tärkeydestä lapsille ja perheille.
- Koulukuljetusjärjestelyihin suhtauduttiin yleisesti positiivisesti. Positiivisista arvioista huolimatta kolme neljäsosaa koki, että koulukuljetusten laatua on tulevaisuudessa tarpeellista arvioida kunnassa.

5.5 Tulosten tarkastelu ja suosituksia kouluverkon kehittämiseksi

Valtaosa vastaajista koki kuntansa kouluverkon toimivan tällä hetkellä hyvin tai melko hyvin. Vastaajat arvioivat kuntiensä tekemien viimeaikaisten kouluverkkoa koskevien päätösten seurauksia, joten on hyvin oletettavaa, että he myös arvioivat käynnissä olevaa toimintaa myönteisesti tehdyn ratkaisun suuntaisesti. Tältä osin kysymys ei anna juuri lisäinformaatiota lakkautusten osalta. Tulevaa kehittämistoimintaa kouluverkon osalta ei ollut näkyvissä enemmistössä kunnista. Tämäkin vastaus on linjassa edellisen tuloksen kanssa. Koulumuutoksia ja lakkautuksia koskevien itsearviointien ja haastattelujen osalta ei voi tehdä pitkälle meneviä arviointipäätelmiä toteutuneista yksittäisistä prosesseista. Aineisto tuo kuitenkin yleisellä tasolla esille olosuhteisiin vaikuttavat monet muuttujat ja joitakin ristiriitaisuuksia käytetyissä perusteluissa.

Kouluverkon kehittämistoiminta voi ensinnäkin tarkoittaa erilaisia asioita kunnissa; kuten taloudellista tehokkuutta, oppilashuollon kehittämistä, oppimistulosten parantamista tai parempia oppimisympäristöjä. Käytännössä taloudelliset tekijät määrittävät kuitenkin kuntien liikkumatilan. Edellä mainittuja muuttujia käytetään perustelemaan tehtyä ratkaisua.

Lakkautuspäätöksiä koskevat itsearviointit tuovat selkeästi esille, kuinka monia erilaisia vaikuttavia tekijöitä päätökseen liittyy. On selvää, että koulun ylläpitämisen kannalta riittävä oppilasmäärä ja sen ennuste on yksi keskeisimmistä muuttujista. Se tuotiin esille 83 % vastauksista. Selkeää alarajaa tai hallinnollista normia ei kuitenkaan riittävälle oppilasmäärälle ole olemassa, joka vaikeuttaa kriteerin arviointia. Se voidaan määritellä eri tavoin riittäväksi tai riittämättömäksi tapauskohtaisesti. Tämä saattaa asettaa oppilaita ja heidän huoltajiensa tilanteita epätasa-arvoiseen asemaan jo saman kunnan sisällä.

Eriyisen moniulotteinen ja haastava perustelu lakkautuspäätösten osalta on oppilaan edun määrittelemine. Olosuhteita vaikeuttaa usein se, että lapsen etu voi olla intressiristiriidassa muiden etujen kanssa. Vastassa voi olla myös toisen lapsen tai toisten lapsien etu (ks. Hakalehto-Wainio, 2012, 34). Vastaajista 73 % piti lapsen etua tärkeänä tekijänä, kun päätöstä kouluverkon osalta tehdään. Lapsen etua voidaan tarkastella oppilaan oikeuksien näkökulmasta, jotka on ilmaistu perusopetuslain seitsemännessä luvussa pykälissä 29–34. Perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu (163/2022). Ne koskevat oppimisympäristöä, oikeutta saada opetusta, opetuksen maksuttomuutta, opiskeluhuoltoa, koulumatkaa sekä tapaturmia ja terveydenhuoltoa. Lakkautuspäätösten osalta näitä oppilaan oikeuksia voidaan kuitenkin tulkita hyvin eri tavoin ja tapauskohtaisesti. Tämä tilanne näkyy myös itsearviointien tuloksissa. Samoja argumentteja voidaan käyttää sekä koulun lakkauttamisen perusteluna, että sen toiminnan jatkumisen osalta. Problematiikkaa monimutkaistaa se, että oppilaan

oikeuksia koskevat eri kriteerit ovat usein lakkautuspäätöksen osalta keskenään vaikeasti yhteensovittavissa. Eri oppilaiden välille muodostuu myös ristiriitaa heidän oikeuksiensa osalta. Isommassa kouluyksikössä on yleensä helpompi järjestää oppilashuolto nykyisten normien mukaiseksi (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 2013). Toisinaan oppilaan koulupäivän rasitus kasvaa pitkien koulumatkojen takia joissain tapauksissa jo kohtuuttoman paljon. Lapsen hyvinvoinnin kannalta jopa yli kahden tunnin päivittäinen koulukuljetus ei lähtökohtaisesti voi olla oppilaan hyvinvointia edistävä tekijä. Päätösten perusteluiden välillä on selkeitä ristiriitoja, jotka olisi tarkkaan arvioitava päätöksiä tehtäessä.

Pykälässä 29 todetaan turvallisuudesta opiskelempäristöstä, että ”Opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä”. Koulun vastuulla ovat myös koulumatkat. Pitkät koulumatkat eivät lähtökohtaisesti edistä opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön viihtyisyyttä.

Koulurakennusten kunnon arvioitiin vaikuttaneen 67 % lakkautuspäätösten taustalla. Tämäkin kriteeri voi tarkoittaa erilaisia määreitä: onko kyse huonokuntoisesta koulutalosta, jossa on mahdollisesti vakavia terveyttä vaarantavia kosteusvaurioita, vai tilannetta, jossa esimerkiksi koulun liikuntatilat tai käsityön opetustilat eivät vastaa kaikilta osin nykykriteerejä? Kriteerien painoarvo on hyvin erilainen.

Koulun säilyttämispäätösten kohdalla aineisto toi esille hyvin tärkeän muuttujan: kyläyhteisön esittämät perustelut. Se mainittiin 56 % vaikuttaneen myönteiseen päätökseen. On siis ilmeistä, että lakkautusuhan alaisen koulun lähiyhteisön huoltajien voimavarat, toimijoiden tietopääoma ja kyky toimia, sekä vaikuttamisen kanavat ja poliittiset suhteet ovat yksi keskeinen tekijä lakkautuspäätöksissä. Tämä tilanne asettaa kunnan lähidemokratialle ja yhdenvertaisuuden toteutumiseksi selkeän tehtävän. Yhdenvertaisuuslain kuudes pykälä (1325/2014) edellyttää koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen arvioivan yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan. Lisäksi on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Toimenpide-ehdotuksia kouluverkon kehittämistä suunniteltaessa:

- Kouluverkon kehittämistoiminnan osalta on määriteltävä selkeästi, mihin kehittäminen tähtää ja mitä sillä tarkoitetaan.
- Kouluverkon muutosta koskevassa asiassa lasten etuja tulee tarkastella laaja-alaisesti ja syvällisesti. Koulujen lakkautus- tai säilytyspäätösten osalta määrettä

lasten ja nuorten edut ("oppilaan etu") tulisi tarkastella prosessin aikana ja päätöksenteon yhteydessä hyvin perusteellisesti ja yksityiskohtaisesti. Käytännössä eri perusteiden välillä on pystyttävä selvemmin argumentoimaan päätökseen liittyvät ensisijaiset perustelut, joihin kokonaisratkaisussa lopulta nojaututaan.

- Kouluverkon kehittäminen ja siinä tapahtuvat muutokset pitäisi nähdä keskeisenä osana kunnan lähidemokratian tasa-arvoista toteutumista. Tämä edellyttää ennakoivia toimenpiteitä, pitkän aikavälin suunnittelua, avointa tiedottamista ja yhdenvertaisuuden toteutumisen seuranta.

6. Lapsivaikutusten arviointi ja lapsen edun ensisijaisuus

6.1 Lapsivaikutusten arvioinnin perusteet

Lapsen edun ensisijaisuuden periaate edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin on siis vahva oikeudellinen velvoite. Kouluverkon muutokset ovat lasten kannalta merkittäviä päätöksiä, jolloin niissä lapsivaikutusten arviointi on aina tehtävä.

Lapsivaikutusten arvioinnissa selvitetään päätöksen tai toiminnan vaikutuksia lasten hyvinvointiin⁸ ja oikeuksien toteutumiseen. Vaikutus on mikä tahansa tietyn päätöksen tai toiminnan seurauksena tapahtunut muutos. Muutos voi olla lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen kannalta myönteinen tai kielteinen. Lapsivaikutusten arvioinnissa tulee usein myös arvioidavaksi vaikutukset lapsiperheisiin, kuten esimerkiksi vaikutukset perheen arjen sujuvuuteen. Lapsivaikutusten arvioinnin tueksi on julkaistu useita ohjeistuksia ja oppaita.⁹

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on osa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia ja se voidaan toteuttaa muun vaikutusten arvioinnin yhteydessä tai erillisenä arviointina. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen tehtäessä lapsiryhmää (esimerkiksi tietyn koulun lapset) tai yleisesti lapsia (esimerkiksi kunnan kaikki lapset) koskevaa päätöstä.

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsivaikutusten arvioinnin vähimmäisvaatimuksena on käyttää lapsen oikeuksien sopimusta lähtökohtana ja varmistaa erityisesti, että arvioinnit perustuvat sopimuksen yleisperiaatteisiin.¹⁰ Lapsen oikeuksien

⁸ Hyvinvointi laajassa merkityksessä, sisältäen esimerkiksi oppimisen, terveyden ja sosiaaliset suhteet.

⁹ Ks. esimerkiksi LAVA : Lapsivaikutusten arviointi. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma 2018.

<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018051824218>; Ruuska Tupu &, Itkonen-Ratilainen Mari & Harju-Kivinen Raija & Honkanen Kati: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Tarkastelussa lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä ja esimerkkejä lapsivaikutusten arvioinneista. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) 2018.

<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018100937860>; livonen, Esa & Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>;

livonen, Esa & Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella : Ohjeistus hyvinvointialueiden päättäjille, nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:2.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7>; livonen, Esa & Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä kunnassa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:4.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-378-4>. Lapsivaikutusten arvioinnin tueksi myös järjestöt ovat tuottaneet aineistoja, kuten Mannerheimin Lastensuojeluliitto

<https://www.mll.fi/kumppaneille/kuntayhteistyo/lapsivaikutusten-arviointi/>, Pelastakaa Lapset

<https://www.pelastakaaalapset.fi/lapsilta-opittua/lapsivaikutusten-arviointia-lasten-kanssa-opas/>, Suomen

UNICEF <https://www.lapsiystavallinenkunta.fi/materiaalipankki>

¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, kohta 99.

komitean määrittelemät lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3.1 artikla) oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla).¹¹ Kouluverkon muutosta koskevassa arvioinnissa ja päätöksenteossa korostuvat sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen turvaaminen. Lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi lapsivaikutusten arvioinnissa on huomioitava myös muut relevantit säädökset. Perusopetuksen kouluverkkoa koskevissa asioissa näitä ovat muun muassa perustuslaki (731/1999), perusopetuslaki (628/1998), perusopetusasetus (852/1998), oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, kuntalaki (410/2015) ja hallintolaki (434/2003).

Lasten osallisuus ja kuuleminen on tärkeä osa lapsivaikutuksen arviointia. Arvioinnissa tulee hyödyntää lapsilta itseltään kerättyä tietoa. Sekä lapsen oikeuksien sopimuksen että perustuslain mukaan lapsella on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.¹² Myös kuntalain, hallintolain ja perusopetuslain¹³ säännökset korostavat osallistumisen ja kuulemisen merkitystä.

Perustuslaki edellyttää, että julkinen valta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.¹⁴ Perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Yksilön mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa liittyy hallintolain 41 §:n säännös vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta asiaan osallisille. Se on kouluverkon muutoksia koskevan asian valmistelussa keskeinen.

Kun päätetään kunnan kouluverkosta, on kysymys asiasta, jonka ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus useiden henkilöiden – oppilaiden, oppilaiden vanhempien ja koulun henkilökunnan – elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, joten hallintolain 41 §:ää ei voi jättää huomiotta. Osallisille henkilöille tulee varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä antaa tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Koulun lakkauttamista koskeva päätöksestä valitettaessa valitusperusteena voidaan vedota

https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000.

¹¹ Ks. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14, kohdat 41-45. Ks. myös Hakalehto, Suviaana: Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018, s. 42-54.

¹² Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla ja perustuslain 6.3 §.

¹³ Ks. erityisesti kuntalain 22 ja 26 §, hallintolain 41 § ja perusopetuslain 47 a §.

¹⁴ Ks. Perustuslain 2.2 § ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”, 6.3 § ”Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”, 14.4 § ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon” sekä 20.2 § ”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

siihen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska asian valmistelussa ei ole noudatettu hallintolain 41 §:ää.¹⁵

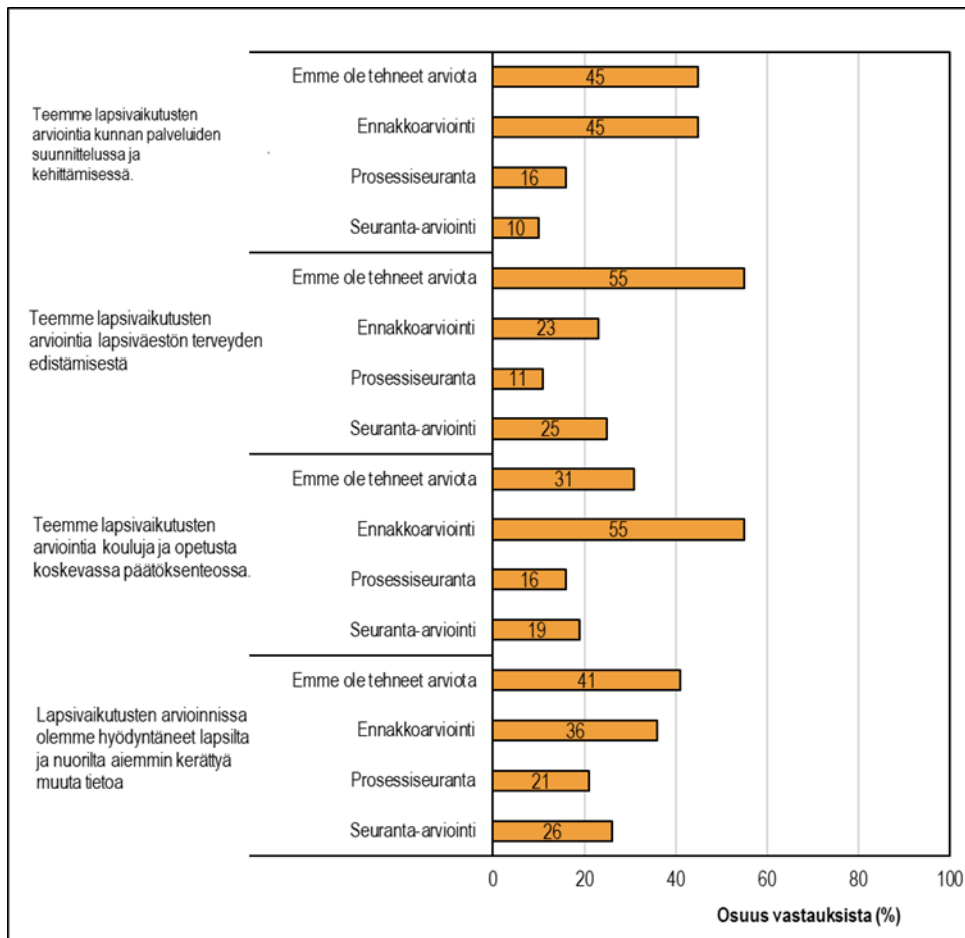
6.2 Lapsivaikutusten arvioinnin toteutuminen kunnissa

Kuntien itsearviointikyselyn tuloksia

Seuraavassa tarkastellaan itsearviointikyselyn tulosten perusteella, miten kunnissa arvioidaan päätösten vaikutuksia lapsiin, miten saatua tietoa käytetään ja millaista osaamista kunnissa on lapsivaikutusten arviointien toteuttamiseen kuntien oman arvion mukaan.

Itsearviointikyselyssä kuntien edustajat (n = 103) tarkastelivat lapsivaikutusten arviointien toteuttamista viimeisen viiden vuoden aikana (KUVIO 17). Kunnat voivat toteuttaa lapsivaikutusten arviointia ennakoarviointina, toimeenpanon aikaisena prosessiarviointina prosessien aikaisena arviointina ja seuranta-arviointina. Vastaajia kehoitettiin valitsemaan kaikki arvioinnin muodot, joita he olivat toteuttaneet. Ennako-arviointia tehdään kun suunnitteilla olevan päätöksen eri vaihtoehtojen vaikutuksia arvioidaan ennen päätöksen tekemistä, prosessiarvioinnilla arvioidaan vaikutuksia päätöksen toimeenpanon yhteydessä ja seuranta-arvioinnilla selvitetään, minkälaisia vaikutuksia tehdyllä päätöksellä tai toiminnalla on ollut (Iivonen & Pollari 2022, 14–15). Suunniteltaessa ja kehitettäessä kunnan palveluita ennakoarviointia oli tehnyt 45 % vastaajista, jonkin verran on myös prosessiarviointia (16 %) ja vähäisesti seuranta-arviointia (10 %). Vastaajista 45 % kuitenkin ole tehnyt lainkaan lapsivaikutusten arviointia kunnan palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä viimeisen viiden vuoden aikana.

¹⁵ Kuntaliitto: Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa. 2020. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2091-P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekomenettelykouluverkonmuutoksissa>



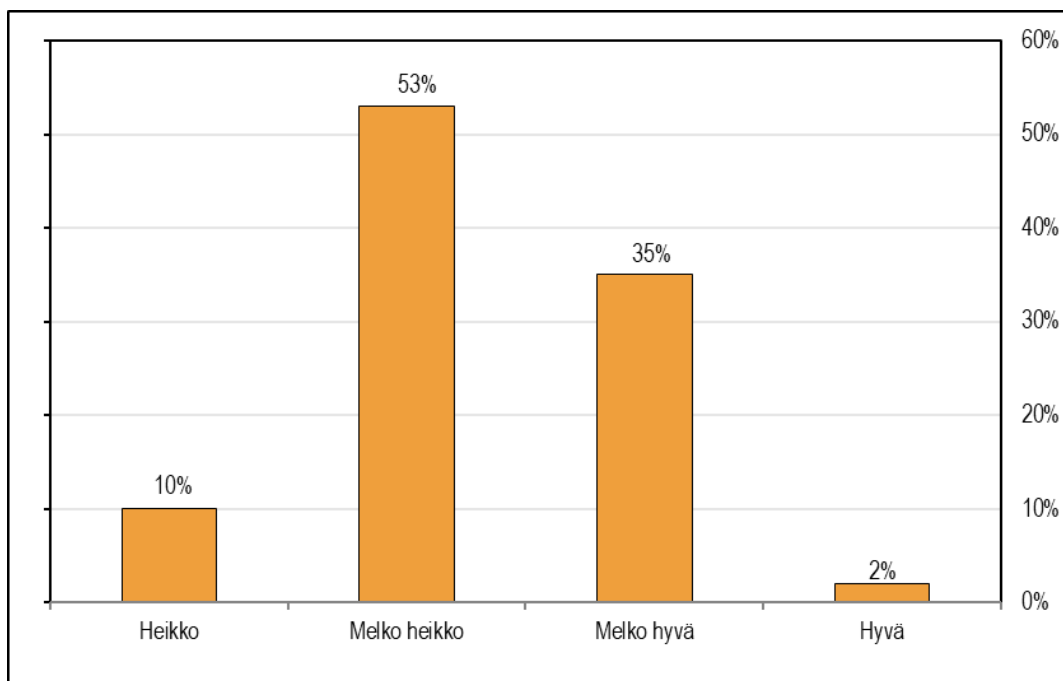
KUVIO 17. Lapsivaikutusten arviointi kunnassa viimeisen viiden vuoden aikana vastaajien (n = 103) mukaan

Vastaavasti kouluja ja opetusta koskevassa päätöksenteossa arvioidaan lapsivaikutuksia eniten ennakkoarviointina (55 %), myös prosessiarviointia tehdään (16 %) ja jonkin verran seuranta-arviointeja (19 %). Arviointia lapsivaikutuksista koulua ja opetusta koskevassa päätöksenteossa ei ollut tehnyt 31 % vastaajista. Lapsiväestön terveyden edistämisestä tehdään kunnissa lapsivaikutusten arviointia jonkin verran enemmän (25 %) kuin ennakkoarviointia (23 %), mutta vastaajista 55 % ilmoitti, ettei ole tehnyt tässä aiheesta lainkaan lapsivaikutusten arviointia viimeisen viiden vuoden aikana.

Kunnissa tehdään eniten ennakkoarviointeja lapsivaikutuksista. Siihen nähden, että lapsivaikutusten arviointi on kuntien veloitteena, ja kunnissa on menossa tai suunnitteilla kouluverkon kehittämistoimia, on yllättävän paljon kuntia, joissa ei ole lainkaan tehty arviointia lapsivaikutuksista viimeisen viiden vuoden aikana. Myös perusopetuslaki (628/1998, 21 § koulutuksen arviointi) edellyttää kunnilta arviointia lapsen oikeuksien, oppimisen ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Alle puolet kunnista on siis tehnyt aiheesta arviointeja, vaikka terveydenhuoltolaki (1326/2010, 12 §) edellyttää kunnalta väestöryhmittäistä vaikutusten arviointia. Perusopetuslakiin (628/1998, 3 a §), lukiolakiin

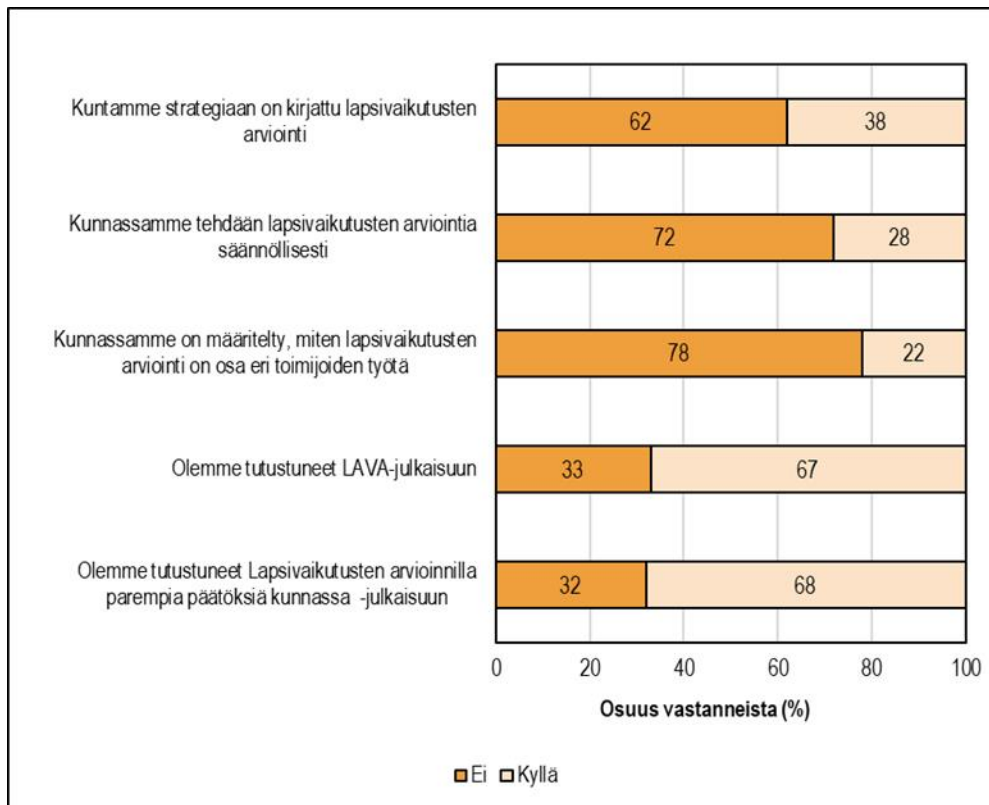
(714/2018 2.2 §), ja ammatillisesta koulutusta annettuun lakiin (531/2017, 2.2 §) on 1.8.2022 lähtien sisältyneet säännökset lapsen edun ensisijaisuudesta, mikä entisestään korostaa lapsivaikutusten arvioinnin merkitystä kouluja ja opetusta koskevassa päätöksenteossa.

Lapsivaikutusten arvioinnissa oli hyödynnetty lapsilta ja nuorilta aiemmin kerättyä muuta tietoa jonkin verran ennakoarvioinnissa (36 %), prosessiseurannassa (21 %) ja seuranta-arvioinnissa (26 %). Lapsilta ja nuorilta kerätyn tiedon hyödyntämistä jossain arvioinnin vaiheessa on tehnyt noin 60 prosenttia kunnista. On syytä korostaa, että lapsilta ja nuorilta kerätty tieto on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia.



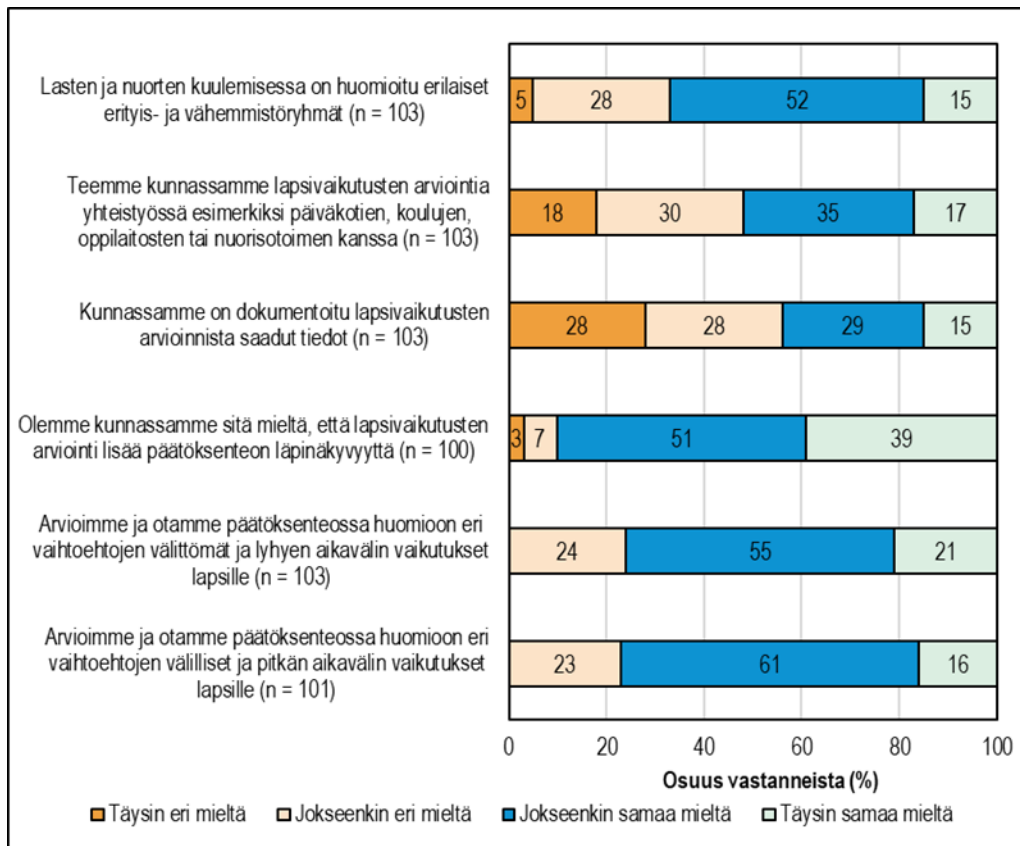
KUVIO 18. Lapsivaikutusten arviointia koskeva osaaminen kunnassa vastaajien (n = 103) mukaan

Lapsivaikutusten arviointia koskeva osaaminen arvioitiin kunnissa (n = 103) yleisesti melko heikoksi (KUVIO 18). Vain kaksi prosenttia arvioi asiaan liittyvän osaamisen olevan hyvää kunnassa. Melko hyväksi osaamisen arvioi 35 %. Yli puolet vastaajista (53 %) koki kunnan osaamisen asian suhteen olevan melko heikkoa. Kymmenesosa arvioi osaamisen heikoksi.



KUVIO 19. Kunnan olosuhteet lapsivaikutusten arviointia koskien vastaajien (n = 103) mukaan

Kyselyssä selvitettiin myös, miten kiinteästi lapsivaikutusten arviointi on osa kunnan toimintaa (KUVIO 19). Kunnista (n = 103) melko pieni osa oli kirjannut strategiaansa lapsivaikutusten arvioinnin (38 %), teki lapsivaikutusten arviointia säännöllisesti (28 %) tai oli määritellyt, miten lapsivaikutusten arviointi on osa eri toimijoiden työtä (22 %). Kahdessa kolmasosassa kunnista oli tutustuttu Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman ja lapsistrategian yhteydessä tuotettuihin lapsivaikutusten arvioinnin ohjeistuksiin. Viranhaltijoiden tietoisuus ohjeistuksista ja tutustuminen niihin ei vielä muutu toiminnaksi. Tarvitaan kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon koulutusta ja sitoutumista, jotta lapsivaikutusten arvioinnista tulisi säännönmukainen osa kunnan päätöksentekoprosesseja. Yleiskuva tuloksesta on, ettei lapsivaikutusten arviointi ole vielä kunnissa säännöllisesti käytössä oleva väline, jolla selvitetään lasten etujen toteutuminen.

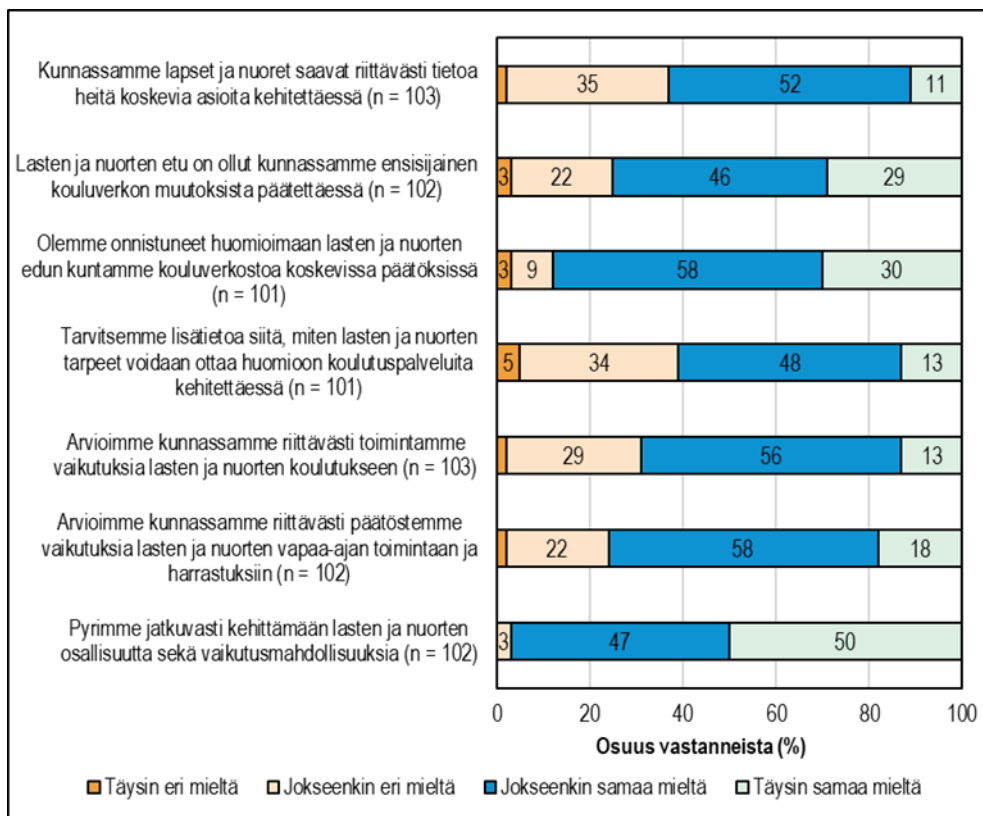


KUVIO 20. Vastaajien arvio lapsivaikutusten arvioinnista toteuttamisesta kunnassa 1/2

Vastaajia arvioivat myös tapaansa toteuttaa lapsivaikutusten arviointia (KUVIO 20 & KUVIO 21) ja sitä, miten niissä on onnistuttu. Vastaajat kokivat esimerkiksi huomioineensa melko hyvin lasten ja nuorten kuulemisessa erilaiset erityis- ja vähemmistöryhmät (samaa mieltä 67 %). Eri mieltä väittämän kanssa oli kuitenkin kolmasosa vastaajista (33 %). Lapsivaikutusten arviointi yhteistyössä esimerkiksi päiväkotien ja koulujen kanssa jakoi vastaajia. Väitteen kanssa eri mieltä oli 48 %, samaa mieltä 52 %. Aiemmin vain vajaa kolmannes vastaajista kertoi tekevänsä säännöllisesti lapsivaikutusten arviointia. Tämän väitteen vastaus viittaa siihen, että lapsivaikutusten arviointia tehdään enemmän, kuin aiemman vastauksen perusteella vaikutti. Se on todennäköisesti kuitenkin epäsäännöllisempää.

Lapsivaikutusten arvioinnin koetaan lisäävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä (90 % samaa mieltä). Vastaajien mielestä päätöksenteossa arvioitiin ja otettiin huomioon eri vaihtoehtojen välittömät ja lyhyen aikavälin vaikutukset lapsille suurimmassa osassa kuntia (55 % jokseenkin samaa mieltä, 21 % täysin samaa mieltä). Samoin välilliset ja pitkän aikavälin vaikutukset otettiin huomioon (61 % jokseenkin samaa mieltä, 16 % täysin samaa mieltä.)

Lapsivaikutusten arvioinnin dokumentointi arvioitiin kuitenkin kunnissa melko puutteelliseksi. Reilu puolet vastaajista ei dokumentoinut lapsivaikutusten arvioinnista saatuja tietoja (28 % täysin eri mieltä, 28 % jokseenkin eri mieltä).



KUVIO 21. Vastaajien arvio lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamisesta kunnassa 2/2

Arviot lasten edun huomioimisesta ja lasten kuulemisesta ovat varsin myönteisiä. Lasten ja nuorten koettiin saavan riittävästi tietoa heitä koskevia asioita kehitettäessä (52 % jokseenkin samaa mieltä, 11 % täysin samaa mieltä). Jokseenkin eri mieltä asian kanssa oli kuitenkin 35 % vastaajista.

Suurin osa vastaajista (n = 101–103) koki onnistuneensa huomioimaan lasten ja nuorten edun kouluverkkoa koskevissa päätöksissä (88 % samaa mieltä). Suurin osa (75 %) arvioi, että lasten ja nuorten etu on ollut kunnassa ensisijainen kouluverkon muutoksista päätettäessä. Neljäsosa on asian kanssa eri mieltä. Kuitenkin vain hieman yli puolet (55 %) vastaajista kertoi, että kunnassa on viimeisen viiden vuoden aikana tehty lapsivaikutusten ennakoarviointia kouluja ja opetusta koskevassa päätöksenteossa. Lapsen edun siis sanotaan useassa kunnassa toteutuvan, vaikka sitä ei olisi lainkaan arvioitu tai pidetty ensisijaisena päätöksenteossa.

Mielenkiintoista on, että 61 prosenttia vastaajista koki kunnassa tarvittavan lisää tietoa siitä, miten lasten ja nuorten tarpeet voidaan ottaa huomioon koulutuspalveluja kehitettäessä. Silti peräti 69 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että kunnassa arvioidaan riittävästi vaikutuksia lasten ja nuorten koulutukseen (vapaa-ajan toiminnassa osuus oli vielä

suurempi). Lapsivaikutusten arviointi on väline tietojen saamiseksi lasten ja nuorten tarpeista. Vastaukset osoittavat, että arvioinnin merkitystä tiedon lisääjänä ja prosessoijana ei tiedosteta riittäväällä tavalla.

Kuulemisten ja arviointivierailujen havaintoja

Lapsivaikutusten arviointi saattaa olla kunnan strategiassa mainittuna, kuten huomaamme myös kyselyn vastauksista (38 % vastaajista oli tehnyt näin), mutta se ei vielä tarkoittanut varsinaisten arviointien tekemistä. Lapsivaikutusten arvioinnin sijaan on voitu tehdä jotain muuta, esimerkiksi selvitystä koulukuljetusten muutoksista kustannuksiin tai oppilasmäärien ennakoimista. Lasten ja nuorten osallisuus näkyy selkeästi vastauksissa ihanteena. Myös lainsäädäntö edellyttää osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoamista lapsille ja nuorille. Suomalaisessa hallintokulttuurissa osallisuuden merkitys näyttäytyy luonteenomaisesti varsin tärkeänä asiana, mutta toisaalta osallisuuden käytänteitä mittaavissa kysymyksissä oli paljon hajontaa, mikä osoittaa kehittämisen kohteita. Osallisuutta arvostetaan, mutta kaikki käytännöt eivät ole kehittyneitä tai niitä ei osata käyttää (esimerkiksi lapsivaikutusten arviointia ja siihen liittyviä kuulemisia).

Keskusteluissa ilmeni, että seuranta-arviointien pieni osuus saattaa johtua myös siitä, ettei kaikkea tehtyä arviointia tunnisteta. Tämä voi koskea myös muita arviointimuotoja, sillä lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointia voidaan tehdä myös muun arvioinnin yhteydessä. Toisaalta lapsilta tulee tavoitteellisesti ja säännönmukaisesti kerättyä tietoa heitä koskevista asioista, siksi on tärkeää, että sellainen työ tunnistetaan ja dokumentoidaan.

Myös kuulemistilaisuuksien keskusteluissa todettiin, että lapsivaikutusten arvioinnista tarvitaan lisää koulutusta ja tukea. Esimerkiksi nimetty lapsivaikutusten arvioinnin tukihenkilö voisi lisätä arviointien tekemistä ja parantaa niiden laatua. Lisäksi koettiin, ettei arviointiosaaminen myöskään pääse kehittymään, jos arviointeja tehdään vain satunnaisesti.

Keskusteltaessa eri yhteyksissä koulujen lakkauttamiseen tai yhdistämiseen liittyvistä kokemuksista ilmeni, että muutosten valmistelemiseksi kunnissa käynnistetään useita selvityksiä opetus- ja sivistyslautakuntien toimeksiantoina. Niitä toteutetaan usein kunnan omana toimintana kunnan johtavien viranhaltijoiden organisoimina ja niitä voi olla meneillään useita samanaikaisesti. Tämän lisäksi erityisesti jännitteisissä muutostilanteissa vanhempainyhdistykset tai kylätoimikunnat usein käynnistävät omat selvityksensä lakkautusuhan alla olevan koulun tilanteesta. Näin samasta tapauksesta tuotetaan paljon tietoa, mutta eri selvitysten tuottaman tiedon yhteinen tarkastelu on ollut hankalaa muun muassa erilaisen tiedon tuottamisen tavan ja dokumentoinnin puutteiden vuoksi.

Toisinaan keskusteluyhteys eri osapuolten välillä on puuttunut, jolloin yhteisten tilaisuuksien toteuttaminenkaan ei ole onnistunut. Eri osapuolet eivät toisinaan luota toistensa selvityksiin tai eivät pidä niitä riittävän oikeudenmukaisesti toteutettuina. Samastakin selvityksestä voi olla eri osapuolilla hyvin erilaiset tulkinnat. Liikkeelle saatetaan panna myös kuntalaisaloitteita. Tiedonkeruuta monimutkaistaa, jos muutokseen liittyy eri kieliryhmiin ja eri kieliryhmien palveluverkkoon kohdistuvia vaikutuksia. Tiedonkeruu lapsilta järjestetään usein koulussa eri tavoin, tiedonkeruussa on hyödynnetty mm. kunnan opetustoimen omaa henkilöstöä, esim. koulukuraattoria, mutta tiedon keräämisestä vaikutusten arvioimiseksi opetushenkilöstöltä ei tullut esiin esimerkkejä. Opettajille on järjestetty YT-neuvotteluja muutostilanteissa.

Vaikka lapsivaikutusten arviointi voidaan toteuttaa osana muuta tiedonkeruuta, on toisinaan ollut vaikea erottaa, mikä osuus tuottaa tietoa nimenomaan lapsiin ja perheisiin kohdistuvista vaikutuksista koululakkautuksessa. Esimerkkinä tuotiin esiin koululakkautusten mahdolliset vaikutukset koulumatkojen pituuksiin kunkin oppilaan kohdalla ja miten koulumatkojen pituudet pysyvät lain sallimissa rajoissa. Myös oppilaaksiottoalueiden muutosten seurauksia on selvitetty ja tehty oppilasennusteita. Eri osapuolilla voi olla eri käsitys siitä, mikä osuus eri selvityksistä on lapsivaikutusten arviointia, onko se ollut riittävää tai onko sitä ylipäättänsä tehty vai ei. Toisinaan lapsia ja vanhempia on kuultu yhtä aikaa toisinaan erikseen.

Osa koulujen lakkautustapauksista oli ollut vireillä pitkään ja päätöstä on odotettu jopa vuosien ajan, erään koulun lakkautuksesta oli keskusteltu jopa 15 vuoden ajan. Pitkittyminen oli vaikeuttanut lapsivaikutusten arvioinnin tuottaman tiedon käyttöä, sillä saattoi käydä niin, että sen kohteena olevat lapset tai perheet ehtivät vaihtua eivätkä hyödy selvityksistä tai tieto muuten vanhenee muiden kunnan olosuhteiden muuttuessa. Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden vaihtuessa oli selvitystyö usein aloitettu uudelleen. Eräessä tapauksessa varsinainen lapsivaikutusten arviointi tehtiin ensimmäisen kerran vasta yli kymmenen vuoden kuluttua, kun koulun lakkautusuhka tuli ensimmäisen kerran otettu esiin. Ajankohtaiset tapaukset sitovat paljon kunnan opetustoimen henkilöstön aikaa. Usein pitkittyneisiin ja jännittyneisiin koulunlakkautustapauksiin liittyy myös julkisuutta ja tapausten käsittelyä eri medioissa.

6.3 Tulosten tarkastelu ja suosituksia lapsivaikutusten arvioimiseksi

Koulu on perheen ohella lasten tärkein kasvu- ja kehitysympäristö. Koulu on lapsille keskeinen oppimisen, kehityksen ja vertaissuhteiden areena. Oman koulun mahdollinen lakkauttaminen ja siirtyminen toiseen kouluun on iso asia lapsille. Kouluverkon muutosta koskevat ratkaisut onkin valmisteltava hyvin, johon kuuluu eri ratkaisuvaihtoehtojen huolellinen lapsivaikutusten arviointi.

Arvioinnissa ratkaisuvaihtoehtoja tarkastellaan kokonaisvaltaisesti lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lapsivaikutusten arvioinnilla selvitetään, miten

päätös voidaan tehdä lasten kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Jotta voidaan sanoa jonkin ratkaisun olevan lapsen edun mukainen, on tuotava esiin, miten lapsen etua on arvioitu ja millä perusteilla ratkaisu on lapsen edun mukainen. Ei riitä, että sanotaan jonkin ratkaisun olevan lapsen edun mukainen vaan se on myös pystyttävä perustelemaan.

On syytä korostaa, että lapsivaikutusten arviointi ei tarkoita sitä, että kouluverkkoon ei saisi tehdä muutoksia tai kouluja ei saisi lakkauttaa. Lapsivaikutukset on arvioitava tapauskohtaisesti. On tilanteita, joissa lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen kannalta koulun lakkauttamista voidaan pitää perusteltuna ja on tilanteita, joissa sitä ei voida pitää perusteltuna. Lapsivaikutusten arviointi kouluverkkoa koskevissa asioissa ei myöskään typisty vain siihen, lakkautetaanko vai eikö lakkauteta tiettyä koulua, vaan arvioinnissa tulee monipuolisesti tarkastella sitä, miten nykytilanteessa ja mahdollisissa muutostilanteissa lasten opetus ja oppiminen, muu hyvinvointi ja oikeudet voidaan turvata parhaalla mahdollisella tavalla. Kaikista vaihtoehdoista on tuotava sekä hyvät että huonot puolet avoimesti esille. Arvioinnissa on myös pyrittävä ehdottamaan ratkaisuja kielteisten vaikutusten poistamiseksi ja lieventämiseksi. Näin arviointi paitsi lisää tietoa eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista niin se myös toimii kiinteänä osana valmisteluprosessia. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi ei ole itsetarkoitus, vaan se on sekä keino saada lisää tietoa että keino jäsentää tietoa päätöksenteon tueksi.

Tämän selvityksen kyselyyn vastanneista kunnista vain alle 38 prosentissa lapsivaikutusten arviointi on kirjattu kunnan strategiaan, mitä voidaan pitää pienenä osuutena. Vielä huolestuttavampaa on, että vain runsaassa neljäsosassa (28 %) vastanneista kuntia lapsivaikutusten arviointeja tehdään säännöllisesti.

Vastanneista kunnista lähes kolmannes (31 %) ei ole tehnyt lapsivaikutusten arviointia kouluja ja opetusta koskevassa päätöksenteossa viimeisen viiden vuoden aikana. Arviointi ei ole vielä vakiintunut säännönmukaisesti osaksi lapsia koskevaa päätöksentekoa. Toivottavasti lapsen edun ensisijaisuutta koskevat säännökset koululainsäädännössä parantavat tilannetta. Terveiden edistämiseksi lapsivaikutusten arviointia on tehnyt vain alle puolet kunnista, vaikka terveydenhuoltolaki on vuodesta 2011 lähtien edellyttänyt kunnalta väestöryhmittäistä vaikutusten arviointia. Vuoden 2023 alusta lukien vastaava säännös sisältyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin.

On ongelmallista, jos lapsivaikutusten arvioinnista ei ole tehty dokumentaatiota tai se on puutteellista. Tällöin ei voida todentaa prosessia lasten etujen huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Vain alle puolet (44 %) kyselyyn vastanneista kunnista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä, että kunnassa on dokumentoitu lapsivaikutusten arvioinnista saadut tiedot. Kuitenkin 75 prosenttia kunnista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä, että kunnassa lapsen etu on ollut ensisijainen kouluverkon muutoksista päätettäessä. Peräti 88 prosenttia

kunnista vastasi onnistuneensa (jokseenkin tai täysin samaa mieltä) lasten edun huomioinnissa kunnan kouluverkkoa koskevissa päätöksissä. Lasten etujen toteutumisen todentaminen edellyttää huolellista lapsivaikutusten arviointia ja sen avointa dokumentointia.

Vastanneista kunnista vain noin viidesosassa (22 %) on määritelty, miten lapsivaikutusten arviointi on osa eri toimijoiden työtä. Lapsivaikutusten arviointi jää satunnaiseksi ja vähäiseksi, kun sen toteuttamista ei ole kunnassa mietitty eikä sitä on sisällytetty kunnan päätöksenteon ja toiminnan rakenteisiin.

Myönteistä on, että noin kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista kunnista oli tutustunut lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (67 %) ja kansallisen lapsistrategian yhteydessä tuotettuihin lapsivaikutusten arvioinnin ohjeistuksiin (68 %). Valitettavasti lapsivaikutusten arvioinnin osaaminen tunnistaan varsin heikoksi kunnissa. Vastaajista 63 prosenttia ilmoitti osaamisen kunnassa olevan joko melko heikkoa tai heikkoa. Osaamisen vahvistamiseksi tarvitaan paitsi ohjeistuksia niin myös koulutusta kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille.

Lapsistrategian tuottaman lapsen oikeuksien koulutuskokonaisuuden yhtenä osana on marraskuussa 2022 julkaistu eOppivassa verkkokoulutus lapsivaikutuksen arvioinnista ja lapsibudjetoinnista. Myös järjestöt tarjoavat koulutusta lapsivaikutusten arvioinnin tueksi. Koulutuskaan ei kuitenkaan yksin riitä vaan tarvitaan luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon sitoutumista siihen, että lapsivaikutusten arviointi on säännönmukainen osa lapsiin vaikuttavia päätöksentekoprosesseja.

Hyvällä lapsivaikutusten arvioinnilla saadaan monia hyötyjä, kun tieto lisääntyy ja jäsenyy arvioinnin aikana. Vaikutusten arviointi on prosessi, jossa kootaan olemassa oleva tieto ja sitä täydennetään tarvittavilta osin prosessin aikana. Arvioinnissa on tunnistettava, että lapset eivät ole yhtenäinen ryhmä, mikä tuo näkyväksi erilaisissa tilanteissa olevien lasten tarpeet.

Lasten näkemysten kuuleminen on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia. Lapsilla on paljon valmistelun, päätöksenteon ja päätöksen toimeenpanon kannalta tärkeää tietoa, jota ei saada käyttöön muutoin kuin kysymällä suoraan lapsilta itseltään. Lasten kuuleminen vahvistaa myös heidän osallisuuttaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan. YK:n lapsen oikeuksien komitea on julkaissut laajan yleiskommentin (nro 12) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Tätä yleiskommenttia voidaan hyödyntää myös lapsivaikutusten arviointien yhteydessä tehtävissä lasten kuulemisissa.

Hyvä vaikutusten arviointi myös lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja moniarvoisuutta sekä selkeyttää ja jäsentää valmistelua ja päätöksentekoa. Tämä ei toteudu, jos arvioinnin dokumentaatio on puutteellista.

Kouluverkon muutoksia koskevassa lapsivaikutusten arvioinnissa on tarkasteltava monia lasten hyvinvoinnin (ml. oppiminen) sekä oikeuksien toteutumisen kysymyksiä samanaikaisesti. Seuraavassa on koottuna arviointikysymyksiä, joita voi soveltaa kouluverkkoa koskevassa lapsivaikutusten arvioinnissa ja varmistaa riittävän kattava kuva vaikutuksista. Arviointikysymysten kautta tulisi tarkastella vähintään kahta ratkaisuvaihtoehtoa eli nykytilanteen säilyttämistä ja vaihtoehtoa, jossa nykytilanteeseen tehdään jokin muutos. Usein tarkasteltavia vaihtoehtoja on useampia. Arvioinnin tuloksena esitetään eri vaihtoehtojen ennakoitua vaikutukset ja johtopäätökset niistä sekä suositukset jatkovalmistelua ja päätöksentekoa varten.

Kouluverkkoa koskevissa lapsivaikutusten arvioinneissa sovellettavia arviointikysymyksiä *

Mitä vaikutuksia eri ratkaisuvaihtoehdoilla on:

- Oppimisen edellytyksiin ja mahdollisuuksiin toteuttaa opetussuunnitelman perusteiden (ja kunnan opetussuunnitelman) mukaista opetusta?
- Oppilaiden fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen hyvinvointiin, terveyteen ja kehitykseen?
- Opiskeluympäristön fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen ja terveellisuuteen? Esimerkiksi koulun sisä- ja ulkotilojen turvallisuus, sisäilman laatu, kiusaamisen ja yksinäisyyden ehkäiseminen jne.
- Oppilaiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja niiden tukemismahdollisuuksiin?
- Oppilaiden ja opettajien välisiin vuorovaikutussuhteisiin?
- Oppilasryhmien kokoon ja toimivuuteen opetuksen laadun kannalta?
- Koulun henkilöstön saatavuuteen ja pysyvyyteen?
- Lasten yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin osallistua opetukseen ja suoriutua koulutehtävistä, kuten sopivat ja riittävät opiskeluvälineet?
- Oppilaiden kielellisen ja kulttuurisen taustan huomiointiin?
- Mahdollisuuteen toteuttaa monipuolisesti leikkiä, liikkumista ja taiteita?
- Lapsen yksilöllisten tuen tarpeiden tunnistamiseen ja tuen järjestämiseen opetuksessa ja muissa palveluissa? Vaikutukset yleisen, tehostetun ja erityisen tuen toteuttamiseen?
- Oppilaiden mahdollisuuksiin saada tarvitsemiaan opiskeluhuollon palveluita, kuten kouluterveydenhuollon palveluja sekä kuraattori- ja psykologipalveluja?
- Oppilaiden mahdollisuuksiin tulla kuulluksi ja vaikuttaa koulun toimintaan?
- Oppilaskuntatoiminnan toteuttamiseen?
- Kouluruokailun toteuttamiseen?
- Oppilaiden mahdollisuuksiin osallistua koulun kerhotoimintaan?

- Oppilaiden mahdollisuuksiin osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan?
- Oppilaiden lepoon ja vapaa-aikaan?
- Koulumatkojen pituuteen, keston ja turvallisuuteen mukaan lukien koulukuljetusten toteutus?
- Kodin ja koulun yhteistyöhön?
- Koulun tilojen vapaa-ajan käyttöön, kuten lasten ja nuorten liikuntaharrastusten mahdollistamiseen koulun liikuntatiloissa ja -alueilla?

Miten myönteisiä vaikutuksia voitaisiin vahvistaa ja kielteisiä vaikutuksia poistaa tai lieventää?

*Lista on esimerkinomainen eikä se ole tarkoitettu tyhjettäväksi eikä hierarkkiseksi.

Toimenpide-ehdotuksia lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi:

- **Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi otetaan säännönmukaiseksi osaksi kuntien päätösten valmistelua.** Lapsivaikutusten arvioinnilla selvitetään lasten edut lapsiryhmiä ja lapsia yleisesti koskevissa asioissa. Arvioinneissa tieto lisääntyy, monipuolistuu ja jäsentyy. Jokainen kunta varmistaa, että lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset arvioidaan aina, jos valmisteilla olevalla asialla on välittömiä tai välillisiä vaikutuksia heihin. Arviointi tehdään arvioitavan asian laajuuden ja merkityksen kannalta riittävällä tavalla. Arvioinnissa pyritään aina hyödyntämään myös lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa.
- **Vahvistetaan lapsen oikeuksien ja lapsivaikutusten arvioinnin osaamista kunnissa.** Kyselyn vastausten perusteella näyttää siltä, että lapsivaikutusten arvioinnin osaaminen kunnissa on riittämätöntä. Jokaisessa kunnassa varmistetaan, että kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt saavat koulutusta lapsivaikutusten arviointiin ja lapsen oikeuksiin. Tässä hyödynnetään olemassa olevia lapsivaikutusten arvioinnin ohjeistuksia ja koulutuksia. Lapsivaikutusten arviointia kehitetään kunnissa monitoimijaisesti ja hallintokunnat ylittäen. Arvioinnin kehittämisessä tehdään yhteistyötä myös toisten kuntien, hyvinvointialueiden ja järjestöjen kanssa.
- **Kouluverkon muutoksia koskevaan lapsivaikutusten arviointiin laaditaan opas.** Kouluverkon mahdollisessa muutoksessa tarvitaan laajaa ja laadukasta lapsivaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arvioinnista yleisesti on olemassa oppaita ja ohjeistuksia. Tämän lisäksi tarvitaan ohjeita, joissa tarkastellaan erityisesti laajoja ja haastavia arviointiteemoja ja niihin liittyviä kysymyksiä. Lapsivaikutusten arvioinnin laadun varmistamiseksi kouluverkkoa koskevissa asioissa laaditaan eri tahojen yhteistyönä opas arviointien tueksi. Oppaassa käydään läpi muun muassa arviointiprosessia, arviointikysymyksiä, tiedon keruutta mukaan lukien lasten ja heidän huoltajiensa kuulemista sekä sitä, miten arvioinnin tuloksia analysoidaan ja hyödynnetään.

7. Lasten omakohtaiset näkemykset ja kokemukset koulunkäynnistä ja osallisuudesta

7.1 Lasten ja nuorten osallisuuden lähtökohtia

Lasten kuuleminen heitä koskevissa asioissa sekä yksilöinä että lasten ryhminä on useissa laeissa asetettu velvollisuus julkisille toimijoille. Lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä häntä koskevissa asioissa on yksi neljästä lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteesta. Lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasten näkemykset on otettava huomioon asianmukaisesti.

Vakiintuneesti puhutaan lasten kuulemisesta, mutta tämän ohella käytetään myös muita käsitteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen. Jälkimmäinen käsite on kirjattu myös Suomen perustuslakiin, jossa todetaan, että lasten eli alle 18-vuotiaiden tulee vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (Suomen perustuslaki, §6). (Ks. myös luku 6.)

Lasten mielipiteiden selvittäminen on edellytys sille, että luvussa 6. tarkasteltua lapsen etua voidaan harkita tarpeeksi kattavasti. Myöskään lapsivaikutusten arviointia ei voida laadukkaasti toteuttaa, ellei tiedetä, mitä lapset ja nuoret ajattelevat. Lasten omien näkemysten selvittäminen tuo päätöksiin tietoa, jota muutoin ei voida saada selville, sillä yksittäisen lasten ja lapsiryhmien näkemykset perustuvat kokemustietoon, jollaista muilla ikäryhmillä ei voi olla. Lasten omien kokemusten, mielipiteiden ja toiveiden selvittäminen voikin tuoda esiin näkökulmia, joita muutoin ei osattaisi harkita. Tällaisenaan lasten kuuleminen vahvistaa päätöksentekoa, sillä lasten omat mielipiteet täydentävät muuta päätöksenteon taustalla olevaa tietoa, kuten taloudellisia arvioita, rekistereihin perustuvaa viranomaistietoa, väestöennusteita tai tietoa rakennusten kunnosta.

Kuulemisella, osallistumisella tai vaikuttamisella ei viitata vain kertaluonteiseen tapahtumaan, esimerkiksi kyselyyn tai kuulemistilaisuuteen. Sen sijaan sillä viitataan prosessiin, jossa lasten näkemykset vaikuttavat päätöksentekoon ja jossa julkinen valta toimii vuorovaikutuksessa lasten kanssa osoittaen, miten heidän ajatuksensa ja kokemuksensa on otettu huomioon. YK:n lapsen oikeuksien komitea on täsmentänyt kuulemisen tavoitteita. Kuulemisen tulee koskea yksittäisiä lapsia ja lapsiryhmiä. Kuulemisen edellyttää, että lasta rohkaistaan ilmaisemaan mielipiteensä ja että luodaan ympäristö, jossa tämä on mahdollista. Lasten näkemykset on otettava huomioon päätöksenteossa, sekä toimenpiteiden suunnittelussa ja arvioinnissa. (Lapsen oikeuksien komitea 2009, 6–7.) Kuuleminen on siis

pitkäkestoinen prosessi, joka edellyttää erilaisia menetelmiä kuulemiseen, näitä menetelmiä tukevaa ympäristöä, mielipiteiden saattamista päätöksentekoon sekä näiden mielipiteiden huomioimista päätöksiä tehdessä.

Kouluverkkouudistuksissa tehdään päätöksiä, jotka vaikuttavat suureen joukkoon kunnassa asuvia lapsia. Lisäksi sillä voi olla seurauksia joillekin tietyille lasten ryhmillä, kuten tietyllä asuinalueella asuville lapsille. Kuulemista suunniteltaessa tulisikin huomioida paitsi yleinen lasten kuuleminen kunnissa, myös lasten ryhmien kannalta. Kuulemisia voidaan toteuttaa edustuksellisten ryhmien, kuten nuorisovaltuustojen tai oppilaskunnan hallitusten kautta. Lisäksi voidaan järjestää kuulemistilaisuuksia, käyttää digitaalisia välineitä, tehdä lomakekyselyjä tai muita tapoja kuulla yksilöitä. Kuulemisia suunniteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että lapset ja nuoret omaavat riittävästi tietoa kohteena olevasta asiasta. Lisäksi on varmistettava, että ilmapiiri on turvallinen.

Suomalaisessa hallintokulttuurissa samaistetaan usein kuuleminen ja osallisuus (Pajulammi 2014). Osallisuuden käsitteellä voidaan viitata sosiaaliseen osallisuuteen, jolloin puhutaan yhteisöllisyydestä, jäsenyydestä tai kuulumisen tunteista. Lisäksi sillä voidaan viitata vaikuttamiseen, muutosten aikaansaamiseen ja vallan ja vastuun jakamisiin. (Kiilakoski 2017.) Kuten listaus osoittaa, osallisuus on mielipiteen ilmaisua vaativampi tavoite, joka edellyttää useita systemaattisia, jatkuvia ja pitkäkestoisia toimenpiteitä.

7.2 Lasten ja nuorten osallisuus kunnissa

Kuntien itsearviointikysely osoitti, että lapsivaikutusten arviointia tehdään kunnissa ja lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa käytetään jonkin verran. Kyselystä ei kuitenkaan käy suoraan ilmi, miten lasten ja nuorten kuuleminen käytännössä toteutetaan ja miten lasten näkemykset ja kokemukset heitä koskevissa asioissa saadaan esiin. Arvioinnin aikana toteutetut kuulemistilaisuudet ja arviointikäynnit tapauskuntiin lisäsivät ymmärrystä lasten osallisuudesta. Arviointikäyntien haastatteluissa saatiin esiin myös lasten ja nuorten omakohtaisia näkemyksiä ja kokemuksia kouluverkon muutoksissa, koulukuljetuksista ja heidän kokemuksiaan kuulemisesta, tiedonsaannista ja osallisuudesta. Seuraavassa tarkastellaan tapauskunnissa tehtyjen haastatteluiden ja kouluvierailujen pohjalta, miten lapsia ja nuoria kuullaan ja miten he saavat tietoa kouluverkkoa, koulunkäyntiä ja koulukuljetuksia koskevista järjestelyissä. Oppilaiden haastatteluissa oltiin kiinnostuneita myös siitä, millaisia omakohtaisia näkemyksiä ja kokemuksia heillä on koulunkäynnistä ja koulukuljetuksista.

Lasten kuulemista pidetään tärkeänä ja sitä halutaan edistää

Kunnan opetus- ja sivistystoimenjohtoa haastatteluissa perehdyttiin kunnan erityispiirteisiin, paikallisiin haasteisiin, ratkaisuihin ja hyviin käytänteisiin opetuksen järjestämiseksi sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Lasten ja nuorten näkemysten huomiointi

Arviointivierailuilla kävi ilmi, että kaikissa kunnissa pidettiin hyvin tärkeänä lasten ja nuorten näkemysten huomioimista. Aihe nousi esiin vahvasti. Myös osallistamista haluttiin edistää. Keskusteluissa painotettiin, että jokainen lapsi ja nuori on kunnassa tärkeä, ja heitä ja heidän perheitään pyritään kohtelemaan yhdenvertaisesti. Tämän vuoksi myös lasten ja nuorten kuuleminen, osallistaminen ja heidän etunsa huomioiminen tulee tehdä yhdenvertaisesti. Kunnan opetus- ja sivistystoimen johdossa lapsivaikutusten arviointi tunnettiin välineenä lapsen etujen selvittämiseksi. Monet sanoivat käyttäneensä tai ainakin olivat suunnitelleet käyttävänsä lapsivaikutusten arviointia muutostilanteissa. He myös tiesivät, että arviointiin oli kehitetty välineitä ja ohjeita. Lapsivaikutusten arviointia tehtiin pääasiassa kunnan omin voimin eikä ulkopuolisia tahoja sen toteutuksessa juuri ole käytetty. Eri konsulttiyritysten tarjontaa vaikutusten arvioimiseksi pidettiin melko hämmentävänä ja kilpailuttamista hankalana.

Kouluverkkomuutoksissa tai kunnan yleisissä kouluverkkoa koskevissa selvityksissä lasten ja nuorten mielipiteiden kuuleminen on tehtävä huolellisesti. Mielipiteet tulisi kysyä lapsen tasoisesti ja sanoittaen ne niin, että kuulemisesta ei aiheudu stressiä tai tarpeetonta aiheeseen liittyvää huolta vastaajalle. Jos tilanne on jännitteinen kunnassa, voidaan lasten ja nuorten kuuleminen ylipäättää tai siihen valittu menetelmä nähdä myös johdattelevana. Voidaan myös ajatella, ettei lasta tai nuorta tulisi sekoittaa aikuisten maailman asioihin. Lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin on kuitenkin selkeä. Sen toteuttaminen pitää tehdä tavalla, joka on osallistujan mukainen.

Eräässä tapauskunnassa oli oppilaita tiedotettu ajankohtaisesta kouluverkkomuutoksesta selvästi etukäteen. Tapausta suunniteltaessa oppilaita pidettiin mukana keskusteluissa ja heiltä myös kysyttiin, minkälaisen ratkaisun he itse haluaisivat. Muutoksen vaikutuksia pohdittiin yhdessä. Oppilaiden vaihtelevat mielipiteet otettiin huomioon, ja ne koettiin luonnolliseksi muutostilanteessa. Eri mielipiteiden taustalla vaihtelivat useammat eri syyt, joiden tärkeys eri oppilaille vaihteli. Osa vastusti muutosta, toisten mielestä se oli hyvä ratkaisu. Muutokseen oltiin myöhemmin melko tyytyväisiä, kun tätä tiedusteltiin kunnan edustajilta. Osallistava prosessi oli ollut hyödyllinen eri osapuolille.

Haastatteluissa tuotiin esiin, ettei toteutettuja arviointeja pidetty aina riittävän luotettavina eikä kattavina. Tiedon hyödynnettävyyteen suhtautuivat epäilevästi niin arviointien toteuttajat kuin kuntalaiset ja kuntien päätöksentekijät. Haastatteluissa kerrottiin myös

kuntalaisten taholta tulleesta toisinaan voimakkaastakin kritiikistä lapsivaikutusten arviointeja kohtaan koululakkautustapauksissa. Tällöin arvioinnit joko jäivät kokonaan toteuttamatta tai niiden tuottama tietoa ei hyödynnetty. Selvitysten katsottiin aiheuttaneen eripuraa. Osa huoltajista arveli tiedonkeruun koulumuutoksissa voivan olla jopa haitallisia lapsille, jolloin kuntien viranhaltijat luopuivat arvioinnin tekemisestä. Myös kuntien ylempien viranhaltijoiden ajanpuute, yleinen resurssipula ja tehtävien kasautuminen nähtiin esteenä arviointien toteuttamiselle. Hyvänä käytäntönä mainittiin seutukuntien yhteistyö ennakoitiedon tuottamiseksi kouluverkkojen kehittämisen tueksi.

Tilanne vastaa itsearviointikyselyn antamaa yleiskuvaa siitä, ettei lapsivaikutusten arviointi ole valtavirtaistunut kuntiin ja säännöllisten arviointien toteuttamiselle on hyvinkin erilaisia esteitä, joihin voitaisiin vaikuttaa muun muassa kehittämällä arviointiosaamista tai kuntayhteistyötä. Kiinnostavaa oli myös, ettei tätä tuotu esiin kehittämisen kohteena huolimatta siitä, että lapsivaikutusten arvioinnista on viime aikoina puhuttu enemmän ja niiden tekemisen tietopohja on parantunut.

Osallisuus

Kouluvierailuilla kiinnostuksen kohteena oli erityisesti oppilaiden omakohtaiset näkemykset ja kokemukset koulunkäynnistä, koulukuljetuksista, mahdollisista muutoksista ja heidän mahdollisuuksistaan vaikuttaa ja saada tietoa heitä koskevista asioista. Lisäksi keskusteltiin harrastuksista, vapaa-ajanvietosta sekä lapsille ja nuorille tärkeistä asioista.

Oppilaiden kanssa keskusteltiin pienissä korkeintaan kuuden hengen ryhmissä. Keskustelu eteni ryhmässä esiin nousseiden asioiden pohjalta. Haastateltavat oppilaat olivat 6. ja 7. luokkalaisia, joista monet oli juuri vaihtaneet tai vaihtamassa koulua pienestä koulusta yläasteelle tai suureen yhtenäiskouluun. Lähes kaikki lapset olivat koulukuljetusta tarvitsevia. Kaiken kaikkiaan haastateltiin 56 oppilasta yhdeksästä koulusta, kuudelta eri paikkakunnalta. Koulut olivat sekä kyläkouluja että isoja yhtenäiskouluja. Kouluissa keskusteltiin myös koulun johdon ja opetushenkilöstön kanssa.

Oppilaiden puheessa osallisuus kohdentui usein opetuksen ulkopuoliseen toimintaan kuten kerhoihin, oleskelutiloihin tai välitunteihin. Oppilaiden mukaan heiltä kysytään usein toiveita koskien kouluarjen asioita kuten kouluruokaa, retkiä sekä koulupihojen ja tilojen varustelua ja liikuntavälineitä. Joissain kouluissa toimi erilaisia teematyöryhmiä, joiden kautta nostettiin esille lasten ja nuorten ääntä kyseiseen teemaan liittyen. Toisinaan myös oppituntien sisältöihin oppilaat kokivat voivansa toisinaan vaikuttaa. Uuteen kouluun vaihtaessa, esimerkiksi siirryttäessä alakoulusta erilliseen yläkouluun, oppilaat olivat vierailukunnissa yleisesti saaneet toivoa luokkatovereita uudelle luokalle. Uuden luokan kokoonpanosta oli kerrottu jo etukäteen. Oppilaat kokivat, että heidän toiveitaan oli myös kouluissa kuultu.

Oppilaat pitivät hyvin tärkeänä heidän ehdotuksensa huomioimista ja toteuttamista käytännössä. Yleisesti ymmärrettiin kuitenkin, että kaikkia toiveita ei ole mahdollista toteuttaa. Oppilaat toivoivat, että heiltä voisi kysyä enemmänkin mielipiteitä ja heidän ehdotuksiansa vietäisiin käytäntöön. Arviointikäynneillä ei ilmennyt kovin vahvaa osallisuutta eikä mahdollisuutta lausua mielipiteitä koulukuljetuksiin ylipäätänsä tai niiden sujuvuuteen koulun vaihtuessa.

Opetustoimen henkilöstön haastattelujen ja kuulemisten havaintona on tahto kuulla lapsia ja nuoria. Lapsen ja nuoren mahdollisuudessa vaikuttaa päätöksentekoon on kuitenkin vielä parannettavaa. Sopivan tason osallistaminen ja ikätasoon mukauttaminen on koettu haasteena. Tahtoa olisi myös kuulla ja keskustella yhdessä oppilaiden kanssa ilman erillistä projektia, hanketta tai rahaa. Joissakin kunnissa järjestettiin vapaamuotoisia keskustelutilaisuuksia ryhmittäin, esimerkiksi kahvitteluja yläkouluikäisille. Tällaiset arkipäiväiset ja reaaliajassa tapahtuvat keskustelut tai toimenpide-ehdotukset lisäävät osallisuuden tunnetta. Tällainen lasten ja nuorten kanssa arjessa tapahtuva spontaani keskustelu olisi mieluisaa myös kuntien muille viranhaltijoille.

Oppilaskuntatoiminta

Oppilaskuntatoiminta mainittiin miltei kaikissa haastatteluissa, ja osalla oppilaista siihen oli myös kiinnostusta lähteä mukaan. Useimmissa ryhmissä oppilaskuntatoimintaa pidettiin tärkeänä toimintana kouluissa. Lasten ja nuorten yleistä mielipidettä kysytään usein myös erilaisten kyselyiden ja lomakkeiden kautta, mikä tuli selkeästi esille sekä vierailukuntien haastatteluissa että kyselyn tulosten kuulemistilaisuuksissa. Aikuiset kokivat kyselymenetelmän toimivan paremmin kuulemisessa kuin mikä oli lasten ja nuoreten kokemus niiden osallistavuudesta. Kyselyihin vastaaminen ei yleensä innostanut oppilaita. Erilaisten kyselyjen ja lomakkeiden vaikutuksia ja tuloksia oli vaikea nähdä konkreettisesti, mikä johtuu todennäköisesti kehittämisen pitkästä aikajänteestä tai palautteen puuttumisesta. Oppilaiden mielestä oli myös epäkiitollista osallistua kyselyihin asioista, jotka eivät tulevaisuudessa vaikuta enää heihin. Lomakkeen täyttämistä pidettiin toisinaan myös tylsänä eikä sen täyttäminen tuntunut siltä, että mielipidettä oikeasti kuultaisiin. Oppilaiden haastatteluissa ehdottamat osallisuuden tavat eivät olleet kouluissa mahdollittoman kuuloisia toteutettaviksi. Jo pelkkä äänestäminen muutaman valmiiksi valitun vaihtoehdon välillä olisi mahdollistanut osallisuudentunteen.

Pääsääntöisesti oppilaat ovat tyytyväisiä kouluhinsa. Oppilaat arvostavat nykyisissä ja tulevaisuudessa kouluissa tilaa ja mainitsivat usein toimivat tilat ja liikuntamahdollisuudet koulun pihalla tärkeiksi asioiksi. Toimivat tilat ja liikkumismahdollisuudet mainittiin asioina, joiden odotettiin muuttuvan paremmiksi tulevaisuudessa isoissa uusissa kouluissa.

Koulukuljetukset ja harrastaminen

Kouluihin kuljettiin vierailukunnissa monin eri tavoilla. Oppilaat kulkivat niin bussilla, taksilla, kävellen, pyörällä, potkulaudalla, hiihtäen kuin esimerkiksi mopolla, skootterilla, moottorikelkalla tai mönkijällä kulkien. Matkaa voitiin tehdä niin mantereella kuin vesiteitse. Koulumatkat olivat kaikille haastatelluille turvallisen tuntuisia. Sekä kuntien sisäiset että kuntien väliset erot asettavat lapset ja nuoret väistämättä näillä matkoilla eriarvoiseen asemaan suhteessa toisiinsa. Koulukuljetusten järjestäminen on tasapainoilua kunnissa ja erilaisia kompromisseja on jouduttu tekemään. Koulukuljetukset ovat haaste, kun yritetään varmistaa lasten ja nuorten sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Mahdollisuudet harrastamiseen, kavereiden näkemiseen tai vain yhdessä oleskeluun koulun jälkeen ovat vähäisiä, kun kuljetukset toimivat vain tietyinä aikoina koulua ennen ja sen jälkeen.

Haastatteluissa vahvistui se, että koulukyytejä käyttävien oppilaiden on miltei mahdoton osallistua tarjottuihin harrastusmahdollisuuksiin koulun jälkeen. Vanhemmat usein kuljettavat heidät harrastuksiin tai niistä kotiin. Toisaalta kylissä, joissa oli vahvaa harrastustoimintaa, oli osallistumismahdollisuuksia tarjolla lähellä, mikäli tarjonta osui oppilaan mielenkiinnon kohteisiin. Monipuolisempia vapaa-ajan mahdollisuuksia kaivattiin silti, esimerkiksi pidempinä nuorisotilan aukioloaikoina. Lapset kuvasivat myös sitä, että maaseudulla aika kuluu kotipiirissä hyvin eivätkä harrastukset erottaudu erillisenä tapahtumana arjessa. Vapaa-aikaa vietettiin omassa elinpiirissä esimerkiksi kalastamalla, metsäkävelyillä ja hiihtämällä.

Selkeä haitta kuljetuksista on, etteivät kaikki lapset voi osallistua erilaisiin vapaa-ajan toimintoihin kuten harrastamisen Suomen mallin mukaiseen harrastustoimintaan, vaikka halukkuutta irrottautua vapaa-aikana kodin piiristä olisikin. Harrastukset toteutetaan yleensä keskusta-alueella ja kulkeminen on hankalaa kunnissa, joissa on vaillinainen julkinen liikenne tai sitä ei ole. Mallin rahoitusta voi käyttää vain kuljetukseen koulusta harrastukseen. Koulukuljetuksen sovittaminen mallin mukaiseen harrastamiseen ei ole kunnassa helppoa. Koska mallin tavoitteena on tarjota jokaiselle lapselle ja nuorelle mieluisa ja maksuton harrastus koulupäivän yhteydessä, koulukuljetus vaikuttaa kysymykseltä, johon tulisi kehittää ratkaisuja esimerkiksi valtakunnallisessa pilottiprojektissa.

Oppilaiden suhtautuminen koulumatkoihin oli melko neutraali: Koulukyyteihin ja matkoihin on usein totuttu eikä osata kaivata muuta. Toisinaan voi olla väsymystä ja harmitusta sitä, ettei harrastuksiin tai koulukerhoihin voi jäädä kuljetuksen vuoksi. Matkalla istutaan kavereiden kanssa, katsotaan maisemia, tehdään läksyjä, nukutaan tai ”olla puhelimella”. Joskus bussit ovat ihan tyhjiä ja toisinaan niin täynnä, niin ettei voi istua eikä hälyn vuoksi keskittyä läksyihinkään. Toisinaan kuljetuksissa on tylsää. Koulukuljetukset nähdään kuitenkin myös vertaistilana, jossa voi olla kavereitten kanssa. Kaukana asuville tämä voi tarkoittaa lisääntyneitä mahdollisuuksia viettää aikaa kavereitten kanssa. Hyvin pitkien matkojen päässä

asuville oli myös taksikuljetuksia, joiden sujuvuudesta oli hyviä kokemuksia. Matka-ajat jopa lyhenivät taksikyytien varassa olevilla. Jossain kunnissa taloudellinen tilanne antoi myöten kuljettaa lasta vaihdellen kahden eri huoltajan koteihin, mikä mahdollisti kulkemisen erilaiset mahdollisuudet eri aikoina. Joissain kunnissa tällaista kahden kodin järjestelyä ei pidetty mahdollisena. Järjestelyn katsottiin tuovan lisäkustannuksia, mikä esti sen toteuttamisen, vaikka sitä oli pyydetty huoltajien puolelta ja lapsi sitä itse toivoi. Kyselyn vastauksissa samaisesta asiasta oli myös mainintoja, joten toiminta on todennäköisesti suhteellisen yleistä.

Viranhaltijat ja oppilaat pohtivat enemmän koulukuljetusten olosuhteita kuin itse kuljetuksissa istuttua aikaa. Tuttujen kuljettajien koettiin lisäävän turvallisuuden tunnetta. Palautetta tuli tupakanhajusta tai korona-aikana maskin käyttämättömyydestä, joskus kuljettajan kanssa ei ollut yhteistä kieltä, jolla kommunikoida. Tällaista palautetta annetaan myös herkästi esimerkiksi tietojärjestelmä Wilman kautta, mikä helpottaa asiaan tarttumista. Kuljetuksissa olisikin tärkeää miettiä myös niiden laatua, ei vain kustannuksia tai niissä kulutettua aikaa.

Koulukuljetusten tehokkaaseen kilpailutukseen on vaikeaa yhdistää lapsen etua kunnissa. Vierailuilla kävi ilmi, että vaikka kilpailutus olisi tehty onnistuneesti, koulukuljetusten pituus saattaisi silti olla haluttua pidempi. Kustannustehokas kuljettaminen on saattanut tarkoittaa vaihtuvia kuljettajia ja muuttuvia reittejä, jotka ovat voineet heikentää kuljetettavan turvallisuudentunnetta. Useassa kunnassa tällaista kilpailutusta on mahdotonta edes tehdä, koska tarjolla ei ole useampia yrityksiä. Toisaalta takseilla tai busseilla saattaa olla muita, ehkä paremmin maksavia asiakkaita, samana ajankohtana kuin koulukuljetukset pitäisi järjestää. Toisinaan kuljetusyhtiöitä ei ole lainkaan tarjolla. Kuljetusten järjestelyssä on myös saatettu tehdä sopimuksia vanhempien kanssa, jotta ne tehdään lapsen edun mukaisesti. Pitkiä koulukuljetusmatkoja on vältetty myös esimerkiksi yhdistämällä iltapäivätoimintaa koulupäivään, jolloin on onnistuttu järjestämään kuljetus. Viimeisenä vaihtoehtona tuli esille mahdollisuus perhemajoitukseen, mitä kuitenkin haluttiin välttää oppilaan edun vuoksi. Majoittajaperheiden löytäminen on ollut myös hankalaa.

Oppilaat eivät kritisoineet suoraan koulukuljetuksia, mutta sen sijaan he toivat haastatteluissa usein esiin niiden rajoittavan vaikutuksen liikkumiseen ja vapaa-aikaan ylipäätänsä. Oppilaat kuvasivat sitä, miten mahdollisuus itsenäiseen liikkumiseen antaa vapautta omaan aikatauluun ja laajentaa elinpiiriä. Jos kunnalla ei ole muita kuljetuksia, lapset ja nuoret mahdollistavat itselleen liikkumisen vapauden kulkemalla melko pitkiäkin matkoja itsekseen jo alakoulussa. Tapauksissa lapset ja nuoret kertoivat usein pyöriävänsä tai kävelevänsä pidempiäkin koulumatkoja kuljetusten sijaan, vaikka niihin olisi ollut selkeästi oikeus. Näin lapsi tai nuori saa suuremman vapauden toteuttaa sosiaalisia oikeuksiaan. Mahdollisuus hengailulla kunnan keskustassa ja koulun läheisyydessä kavereiden kanssa tuotiin esiin tärkeänä kokemuksena. Toisaalta lapsella ja nuorella on myös oikeus lepoon ja vapaa-

aikaan, eikä itsenäinen kulkemisen tulisi rasittaa liikaa tai olla ainut tapa järjestää mieluista vapaa-ajan tekemistä.

Etäopetus

Oppilaiden kanssa keskusteltiin myös pandemia-ajan etäopetuksen kokemuksista. Oppilaiden kertomuksista saa kuvan, että etäopetusajanjaksosta kyllä selvittiin, mutta kokemukset vaihtelevat. Ajanjaksosta tuotiin useita hyviä puolia esiin, kuten helpompi keskittyä kuin luokassa ja mahdollisuus edetä omaan tahtiin nopeammin. Lisäksi sai nukkua pidempään ja olla enemmän kotona, kun aikaa ei mennyt koulumatkoihin. Toisille etäopetuksen hyödyt taas saattoivat tarkoittaa haittoja. Yleiskuva oli, että kouluun oli mukava palata, sillä se toi mukanaan kaverit ja ennen kaikkea opetuksen, jota oli kaivattu. Toisaalta esitettiin myös toive, että välillä voisi olla etäopetusta ja valita etäopetus yhtenä vaihtoehtona. Osalla kouluista olikin suunnitelmia järjestää joidenkin aineiden opetusta etänä. Kouluissa haasteena nähtiin etäopetuksen järjestämistä hankaloittavat säädökset sekä etäopetuksen sovittaminen opettajien toimenkuviin. Maaseutu- ja saaristoalueille kaivattiin räätälöityjä mahdollisuuksia, sillä tekniikan etäopetuksen toteuttamiseen koettiin olevan jo kunnossa.

Isot ja pienet koulut

Arviointikäynneillä keskusteltiin sekä isojen koulujen että pienten koulujen johdon ja opetushenkilöstön kanssa. Aivan kuten kuntien itsearviointikyselyssäkin, koulun koon merkitystä perusteltiin usein oppilaan edun kannalta. Siinä, missä korostettiin ison koulun joustavuutta ja mahdollisuuksia etuina (erityisopetus, oppilashuolto, valinnaisuudet), saattoivat pienen koulun opettajat pitää käytäntöjä isossa koulussa jäykkinä. Pientä koulua pidettiin joustavana ja helposti neuvoteltavana yksikkönä, jossa oppilaan edun mukaista on mahdollisuus tuntea kaikki oppilaat ja toimia tiivistä muiden opettajien kanssa yhdessä. Pienissä kouluissa saatettiin olla huolissaan tulevasta muutoksista. Henkilöstö oli oppilaan edun varmistamiseksi valmis muodostamaan yhdysluokkia, jos se takaa koulun säilymisen.

Usein jokaiselle vuosiluokalle haluttiin myös oma opettaja, vaikka yhdysluokkaopetus sujuisikin. Varsinkin alle kolmen opettajan koulut koettiin kuulemisissa tarpeettoman pieniksi esimerkiksi pedagogiikan laadun ja opettajien vertaistuen kannalta. Pientä yksikköä voidaan pitää esimerkiksi kiusaamisen kannalta turvallisempana, mutta luokalla ei ehkä ole yhtään samanikäistä oppilasta. Yhdysluokkaopetuksessa nähtiin myös sekä vierailuilla että kuulemisissa tärkeänä oppilaiden vertaissuhteet: toteutuvatko oppilaan sosiaaliset oikeudet, jos hänellä ei ole koulussa esimerkiksi oman ikäistään luokkatoveria? Erilaisia liikunnan lajeja tai pelejä voi olla hankalaa myös järjestää pienellä, eri-ikäisten oppilasjoukolla. Toisaalta opettajat voivat pitää työskentelystä koulussa, jossa on mahdollista tuntea hyvin kaikki oppilaat ja tehdä vahvaa yhteistyötä pienessä opettajatiimissä. Joillakin paikkakunnilla pienet

koulut on pakko säilyttää oppilasmäärästä huolimatta, koska muuten oppilas ei voi saada perusopetusta lakien ja oikeuksien mukaisesti. Tämän vuoksi on tärkeää ottaa huomioon sekä pienen että suuren koulun hyödyt ja haasteet. Eräissä suuressa yhtenäiskoulussa oli päädytty muodostamaan useampia erilisiä yksiköitä koulun sisään.

Nuorisovaltuustot

Tapauskuntien nuorisovaltuustolle lähetetyt kyselyt valottivat haastatteluiden lisäksi oppilaiden kokemuksia kuulluksi tulemisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista. Yleiskuvana nuorisovaltuustojen kyselystä välittyy, että nuorisovaltuustot toivoisivat tulevana kuulluiksi paremmin ja monipuolisemmilla tavoilla. Osallistumishalukkuutta olisi enemmän kuin on ollut mahdollisuuksia. Useissa vastauksissa tuodaan esiin, ettei heitä kuulla riittävästi eikä heidän näkemyksillään ole vaikutusta opetusta eikä koulukuljetuksia koskeviin päätöksiin. Nuorisovaltuustoilta saatetaan kysyä monista asioista, mutta valtuuston jäsenten kokemuksena on, etteivät he saa tietoa, miten heidän vastauksiaan on hyödynnetty. Nuorisovaltuustoilta kysytään usein mielipiteitä pelkillä lomakkeilla ilman keskustelumahdollisuutta. Valtuustojen toiveena oli, että niitä kuultaisiin opetuksen järjestelyissä, koulukuljetusten järjestämisessä ja nuorten hyvinvoinnin edistämässä. Nuorisovaltuustojen rooli saattaa olla kunnassa epäselvä tai se on yhden henkilön varassa kunnassa eikä aina mahdollista nuorten omaa aloitteellisuutta heitä koskevissa asioissa. Yllättävää oli, että arviointikäynneillä vain harvoin tuotiin esiin nuorisovaltuuston toiminnan hyödyntäminen osana nuorten vaikuttamismahdollisuuksia, mikä on yhdenmukainen nuorisovaltuustojen kokemuksen kanssa.

Esiin tuli myös toimivia esimerkkejä vuorovaikutuksesta nuorten kanssa. Eräissä kunnista oli tehty pitkäjänteistä työtä lasten osallistamiseksi muun muassa soveltamalla Unicefin lapsiystävällinen kunta -toimintamallia. Lapsiparlamentin kaltaisten tilaisuuksien kannanottoja oli käsitelty yhdessä kunnan poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Käytyjen keskusteluiden pohjalta oli saatu aikaan hyviä keskusteluja osallistujien ja poliitikkojen välille koulukuljetusten järjestelyistä siten, että harrastaminen ja kavereiden tapaaminen olisi mahdollista koulupäivän jälkeen. Samassa kunnassa on kehitetty osallisuutta kokonaisvaltaisesti siten, että myös oppilaskunnan toiminta on säännöllistä, ja oppilaat vaikuttavat omaan arkeensa osana koko koulun toimintaa. Oppilaskunnan edustajat ovat mukana esityslistojen laatimisessa, johtavat kokouksia ikätasonsa mukaisesti ja keskusteluista laaditaan pöytäkirjat.

7.3 Tulosten tarkastelua ja suosituksia osallisuuden vahvistamiseksi

Lasten osallisuutta on Suomessa pyritty edistämään jo yli kahdenkymmenen vuoden ajan. Ensimmäistä kertaa osallisuus ilmestyi Suomessa nykyisessä muodossaan keskusteluun vuonna 1997, jolloin sisäministeriö käynnisti hankkeen kuntalaisten

vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi. Lasten ja nuorten osallisuus alkoi viimeistään vuonna 2003, jolloin Opetushallitus käynnisti nuorten osallisuushankkeen, jonka tehtävänä oli kahtalainen. Oli ehkäistävä syrjäytymistä ja tuettava nuorten vaikuttamista. Alusta lähtien huomio kiinnittyi kouluun. (Ks. Kiilakoski 2017, 255–256.) Kouluun keskittyminen on luontevaa, sillä koulu on lapsille ja nuorille välitön toimintaympäristö, joka kerää pariinsa melkein kaikki lapset ja nuoret.

Lasten ja nuorten osallisuus on kirjattu erilaisiin koulutusta ohjaaviin lakeihin, usein varsin tiukassa muodossa. Esimerkiksi Opetussuunnitelman perusteissa vuodelta 2014 todetaan, että ”koulutyö järjestetään siten, että sen perustana on oppilaiden osallisuus ja kuulluksi tuleminen” (Opetushallitus 2014, 35). Lapsen oikeuksien komitea muistuttaa, että kuulemisvelvoite koskee sekä yksittäisen lasten että lapsiryhmien kuulemista. Lapsiryhmä määritellään varsin laajasti, ja sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi ”koululuokkaa, saman asuinalueen lapsia, tietyn maan lapsia, vammaisia lapsia taikka tyttöjä” (Lapsen oikeuksien komitea 2009, 6). Julkisen vallan tehtävä on luoda tilanteita, joissa lasten oikeus tulla kuulluksi toteutuu. Koulua koskien komitea korostaa, että sopimuksen allekirjoittaneiden valtioiden ”pitäisi kysyä paikallisesti ja kansallisesti lasten mielipidettä kaikista koulutuspolitiikan näkökohdista” (Lapsen oikeuksien komitea 2009, 22). On helppo nähdä, että kouluverkon muutoksissa käsitellään asiaa, jossa lapsia tulisi kuulla erityisen huolellisesti. Muutoksissa tehdään toimia, jotka koskettavat lähes kaikkia kunnan lapsia ja nuoria, osaa nyt, osaa tulevaisuudessa. Lisäksi sillä voi olla vaikutuksia, jotka ovat erityisen voimakkaita jollekin erityiselle lasten ja nuorten ryhmälle.

Osallisuuden käsite samaistuu Suomessa usein kuulemisen käsitteeseen, vaikka näillä termeillä onkin muissa kulttuureissa eriävä sisältö (Pajulammi 2014). Näin suomalaisessa hallintokulttuurissa osallisuus terminä pitää sisällään omiin asioihin vaikuttamisen ja niissä kuulluksi tulemisen, laajemman poliittisen osallistumisen ja vaikuttamisen sekä sosiaalisen osallisuuden eli yhteisöllisyyden (Kiilakoski 2017). Tässä osiossa on kuitenkin keskitytty tarkastelemaan, miten lasten oikeus tulla kuulluksi toteutuu.

Kouluverkon uudistuksissa, erityisesti kouluja lakkautettaessa ollaan tilanteessa, jossa hallinnosta käsin määritellään uudistuksen tarve. Aineistossa ei ole viitteitä siitä, että oppilaat itse toisivat esiin tarpeen uudistaa kouluverkkoa. Pikemminkin uudistuksen lähtökohtana ovat koulurakennusten kunto, väestön keskittymisen muutokset, taloudelliset seikat tai lasten edun tulkinta. Tällöin syntyy tilanne, jossa lapset ottavat kantaa suunniteltuun uudistukseen. Edellä on todettu, että tällaisissa tilanteissa lapsia tulisi kuulla. Toisaalta lapsiryhmien kuulemisen käytänteet eivät ole aina selkeitä kunnissa, ainakin jos ne nähdään osana lapsivaikutusten arviointia ja sen systemaattisuutta. Säännöllisesti lapsivaikutusten arviointia toteuttaa oman ilmoituksensa mukaan 28 prosenttia kunnista, ja hieman yli kolmanneksesta kunnista (38 prosenttia) se on kirjattu osaksi kunnan strategiaa. Näitä

vähemmän, eli 22 prosentista kunnista on määritelty yksityiskohtaisemmin, miten lapsivaikutusten arviointi on osa eri toimijoiden työtä.

Laura Lundy on luonut paljon käytetyn mallin sille, miten lasten kuulemista ja osallisuutta voidaan tukea. Hänen mallinsa koostuu neljästä erilaisesta osuudesta: on luotava turvallinen tila, jossa lapset voivat tuoda esiin mielipiteitään; on tuettava mielipiteen ilmaisua ja kerrottava lapsille, miten he voivat osallistua; on huolehdittava, että lasten näkemykset tulevat päättäjien tietoon ja tämän prosessin on oltava selvä sekä kuntalaisille että lapsille; on varmistettava, että lasten näkemykset otetaan vakavissaan ja että niiden pohjalta tehdään muutoksia. (Lundy 2007.) Lundyn mallia voidaan käyttää väljänä arvioinnin kehikkona, kun katsotaan, millä tavalla kunnissa on toimittu yleisemmin lasten ja nuorten osallisuuteen ja erityisesti kouluverkon muutoksiin liittyen.

Tarkemmissa kuntakuulemisissa tuotiin esille erilaisia tilanteita, joissa lasten ja nuorten mielipiteitä oli kuultu. Nämä liittyvät koulun arkeen, esimerkiksi koulun välineistöön tai koulun toimintaan. Voi ehkä luonnehtia, että oppilaiden kokemat kuulemiset ovat lähellä heidän arkeaan pikemminkin kuin osana isompia hallinnollisia prosesseja ja pikemminkin osana nykyhetkeä kuin kauaksi tulevaisuuteen suuntaavia ratkaisuja. Voi myös todeta, että kouluverkon muutoksissa ei ollut esimerkkejä siitä, että oppilaiden mielipiteiden selvittäminen olisi ollut kiinteä osa prosessia.

Tapauskuntien nuorisovaltuustolle lähetetyt kyselyt valottivat haastatteluiden lisäksi oppilaiden kokemuksia kuulluksi tulemisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kyselyllä tiedusteltiin nuorisovaltuuston jäseniltä, miten heidän mielestään oppilaiden näkemykset huomioidaan kouluja koskevissa muutoksissa ja päätöksissä sekä miten he ovat vaikuttaneet opetuksen järjestämistä ja koulukyytejä koskevan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Lisäksi kysyttiin kehittämisehdotuksia opetuksen ja koulukyytien järjestämiseen kunnassa ja pyydettiin lähettämään terveisiä päättäjille lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja osallistumisen edistämiseksi. Kyselyyn vastasi viisi nuorisovaltuustoa kuudesta, sillä yhdelle ei saatu toimitettua kyselyä puuttuvan yhdyshenkilön vuoksi.

Mielipiteiden kuulemisessa erityisesti nuorisovaltuustojen vastauksissa korostuu, että nuorisovaltuustot toivoisivat tulevaisuudessa kuulluksi paremmin ja monipuolisemmin tavoin. Vaikuttaminen onnistuu erilaisten edustuksellisten mekanismien kautta eikä niinkään oppilaiden suorana palautteena opettajille. Yhden esimerkikunnan nuorisovaltuustojen vastausten mukaan ”Asioihin pääsee vaikuttamaan oppilaskunnan ja tukioppilaiden kautta, mutta muita tapoja ei juurikaan ole”. Toisessa kunnassa korostetaan, että ”tukioppilaat/oppilaskunta yrittää edistää asioita, mutta opettajat tyrmäävät niiden etenemisen”. Kolmannen kunnan vastauksissa korostetaan, että Lundyn osallisuusmallissa keskeisenä pidetty informoiminen, mitä varten kuulemista toteutetaan, ei toteudu riittävästi

tavalla: ”Päätöksistä ilmoitetaan epäselvästi, kysymykset ovat usein ympäröityjä ja nuoret eivät välttämättä ymmärrä mihin kysymykset liittyvät. Koulujen sisäinen informaatio kulkee hitaasti. ” On tosin huomattava, että nuorisovaltuustojen vastaukset ovat huomattavasti kriittisempiä kuin kohtaamiset oppilaiden kanssa, joissa tuli ilmi myös myönteisiä kokemuksia, miten asioihin on voinut vaikuttaa. Tätä ristiriitaa kannattaa lukea myös sen valossa, että nuorisovaltuustoilta on kysytty isoja rakenteellisia kysymyksiä ja oppilailta kysyttiin enemmän heidän arjestaan.

Nuorisovaltuustojen palautteesta esiin nousee näkemys siitä, että vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset ja että ne näyttäytyvät ainakin osin osana edustuksellisia rakenteita. Tämä on leimallista suomalaiselle tavalla tukea osallisuutta, joka on korostanut ryhmämuotoisia, usein edustuksellisesti valittuja ryhmiä, kuten nuorisovaltuustoja tai oppilaskunnan hallituksia.

Kolmantena ulottuvuutena voidaan tarkastella sitä, millä tavoin asiat viedään oikeiden tahojen tietoon. Tästä ulottuvuudesta oli verrattain hankalaa saada tietoa, sillä harvassa kunnassa oli mallinnettu selkeästi, millä tavalla lasten ja nuorten näkemyksiä on saatettu eri tahojen tietoon.

Neljäs ulottuvuus käsittelee vaikuttavuutta eli sitä, miten lasten ja nuorten näkemykset ylipäänsä otetaan kunnassa huomioon. Erityisesti nuorisovaltuustojen vastaukset ovat näiltä osin kriittisiä. Yleiskuvana oltiin sitä mieltä, että nämä otetaan verrattain heikosti huomioon. Toivottiin, että kuulemisia toteutettaisiin tavalla, joka tuntuu nuorille luontevalta ja joka on käytettävä. Vastausten yleiskuva on varsin kriittinen. Koulukuljetuksissa koettiin, ettei vaikuttamaan olla päästy. Edellisissä luvuissa on myös todettu, että koulukuljetusten sopimukseen voi liittyä hankaluuksia.

Omana osionaan on vielä syytä tarkastella nuorisovaltuustojen roolia kouluverkkomuutoksessa. Nuorisovaltuusto on kuntalain edellyttämä toimielin, jolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa eri toimialojen toiminnan suunnitteluun esimerkiksi opiskeluun, liikkumiseen ja hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Lisäksi kuntalain mukaan nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa. (Kuntalaki, 26.) Tarkastelluissa kunnissa nuorisovaltuustojen rooli kouluverkkouudistuksissa on jäänyt verrattain vähäiseksi, ja nuorisovaltuustojen näkemykset siitä, miten heidän lakisäätinen mahdollisuutensa vaikuttaa toimintojen suunnitteluun, ovat varsin kriittisiä.

Johtopäätöksenä voi todeta, että tarkastelluissa kunnissa on innostavia esimerkkejä, miten lasten ja nuorten näkemyksiä on kuultu, mutta myös kehittämisen kohteita. Erityisesti voidaan kysyä, miten kuntia voitaisiin tukea kouluverkkouudistuksissa hoitamaan kuulemisia

pitkäkestoisesti, systemaattisesti ja jatkuvasti. Näyttää nimittäin siltä, että onnistumisia on helpompi nähdä koulujen pienen fyysisen infrastruktuurin kuin laajempien suunnitelmien parissa – on helpompi vaikuttaa tuoleihin kuin isoihin päätöksiin. Tilanne on vastaava myös valtakunnallisesti. Esimerkiksi vuoden 2021 kouluterveyskyselyn mukaan 70 prosenttia oppilaista kokee voivansa vaikuttaa joihinkin elinympäristönsä asioihin. Kuva sen sijaan muuttuu toisenlaiseksi, kun tarkastellaan mahdollisuuksia vaikuttaa koulun asioihin. Tällöin vain 11 prosenttia oppilaista ilmoittaa omaavansa hyvät mahdollisuudet vaikuttaa koulun asioihin. (THL 2021). Lasten ja nuorten vaikuttamisosallisuus on siis ylipäänsä rajallista koulun sisällä, puhumattakaan laajoista kunnan päätöksistä, joihin liittyy isoja kunnallispoliittisia intohimoja ja väistämättömiä intressikamppailuja.

Yhteen vetäen arvioinnin tuloksia voidaan Lundyn malliin pohjaten kuvata seuraavalla tavalla:

1. Tila. Kuulemisia toteutetaan osana koulujen arkea. Onnistumisen ja kuulluksi tullun kokemukset liittyvät koulun toiminnan sisäisiin asioihin, mutta näitä kohtaan esitettiin myös kritiikkiä. Kehittämisen kohteena on tilojen luominen sille, että lapset ja nuoret voisivat vahvemmin esittää näkemyksiään suunniteltavissa olevista asioista prosessin eri vaiheista.
2. Ääni. Lasten ja nuorten mielipiteiden esittämistä tuetaan joiltakin osin koulujen arjessa. Toisaalta kehitettävää on siinä, miten lasten ja nuorten näkemyksiä voitaisiin kuulla isoissa kunnan asioissa. Tähän liittyy myös roolien selkiyttäminen siinä, kenen vastuulla kuuleminen on.
3. Yleisö. Mielipiteitä kuullaan osana koulun arkea. Kehittämisen kohteita on siinä, millä tavalla lapsille ja nuorille kommunikoidaan heidän näkemystensä kulku kunnan organisaatiossa. Erityisesti lapsivaikutusten arvioinnin yhteydessä voi myös esittää toivomuksen, että kunnan vastuutahot olisi eritelty selkeästi.
4. Vaikutus. Välittömään lähiympäristöön liittyvissä asioissa nähdään vaikutuksia. Toisaalta mitä isommista asioista on kysymys, sitä hankalammalta vaikuttaminen tuntuu. Konkreettisimmin tämä ilmenee koulukuljetuksia koskevissa huomioissa.

Toimenpide-ehdotuksia lasten ja nuorten osallistamisen vahvistamiseksi:

- **Kunnissa tulee varmistaa, että kaikilla lapsilla ja nuorilla on osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet eli osallisuus on inklusiivistä.** Lasten ja nuorten on mahdollisuus ottaa kantaa ja ilmaista mielipiteensä tulee varmistaa antamalla heille oikea-aikaisesti ja ikätason mukaisesti tietoa heitä koskevista asioista. Lisäksi on huolehdittava henkilöstön koulutuksesta, että he pystyvät toteuttamaan kuulemista. Osallistamista tulisi tehdä koko prosessin eri vaiheissa.
- On luotava toimintatapoja varmistamaan, **että lasten ja nuorten mielipiteet otetaan huomioon myös koulun ulkopuolella kunnan päätöksenteossa.** Tässä voidaan hyödyntää olemassa olevia rakenteita, kuten oppilaskunnan hallituksia tai nuorisovaltuustoa, mutta samalla analysoiden, keiden ääni näiden rakenteiden kautta tulee kuuleviin. Kouluissa toteutettava osallistaminen ja lasten

vaikuttaminen on tärkeää demokratiakasvatusta. Opettajien johdolla tehtävä kuuleminen on merkittävää ja myös sen anti tulisi hyödyntää.

- **On kiinnitettävä huomiota viestintään ja vuorovaikutukseen**, että lapsille ja nuorille kerrotaan, miten heidän kuulemisensa on vaikuttanut päätöksiin. Lapset ja nuoret tulee pitää ajan tasalla myös päätösten toimeenpanosta ja seurannasta.
- Lapsivaikutuksen arviointia toteuttaessa **tulisi lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistaminen sekä yksilönä että ryhmänä olla keskeinen tiedonlähde.**
- **Kouluissa toteutettava osallistaminen ja lasten vaikuttaminen on tärkeää demokratiakasvatusta.** Opettajien johdolla tehtävä kuuleminen on merkittävää ja myös sen anti tulisi hyödyntää.

8. Maaseutu- ja saaristoalueiden elinvoimaisuus ja kouluverkko

8.1 Elinvoiman sisällön määrittelyä

Tässä arvioinnissa kunnan elinvoiman määritelmä on melko laaja-alainen. Tilastotarkastelussa keskityttiin väestönkehitykseen, taloudelliseen kehitykseen, kuntatalouteen, koulutukseen sekä hyvinvointiin. Pyrkimystä oli laajentaa tarkastelua myös pehmeään elinvoimaan tarkastelemalla esimerkiksi lastensuojelumenojen kehitystä. Näiden lisäksi kunnan elinvoimaan lasketaan usein kuuluvaksi yhteisöllisyys sekä asukkaiden yleinen tyytyväisyys, joita on haastava tilastoida. Kouluilla ajatellaan olevan yhteys elinvoimaan, koska koululla rakennuksena on opetuksen järjestämisen lisäksi myös muuta merkitystä kulttuurisen ja sosiaalisen pääoman rakentamisessa ja ylläpidossa. Kouluilla nähdään olevan yhteys kuntien ja alueiden vetovoimaan sekä lasten ja nuorten hyvinvointiin. Kyläkoulujen tutkimuksessa painotetaan sitä, että koululla on rakennuksena muitakin tehtäviä kuin opetuksen järjestäminen lapsille. Kyläkouluja voidaan pitää kylän sosiaalisen elämän keskuksia, joilla on tärkeä rooli kylän identiteetin ylläpidossa ja vahvistamisessa. Lisäksi kyläkoulut tukevat inhimillisen, kulttuurillisen ja sosiaalisen pääoman rakentamista ja ylläpitoa. Inhimillisen ja kulttuurisen pääoman rakentamisen lisäksi koulut rakentavat ja ylläpitävät sosiaalista pääomaa. (Autti & Hyry-Beihammer 2014.) Näin ollen kyläkoulun sulkeminen voi "vähentää kylän vetovoimaa, minkä seurauksena poismuutto voi lisääntyä ja tulomuutto vähentyä. Usein lakkautusta seuraakin kierre, jonka myötä muutkin kylällä olevat palvelut siirtyvät muualle tai ne lopetetaan". (Autti & Hyry-Beihammer 2009.)

Maaseudun kouluverkko on harventunut viime vuosikymmeninä. Arvioinnin taustaksi tehdyn tilastollisen tarkastelun perusteella kouluja on lakkautettu erityisesti ydinmaaseudulta. Koululakkautukset ovat koskeneet erityisesti pieniä kouluja, pienissä (alle 4 000 asukasta) sekä suhteellisen pienissä (4 000–9 000 asukasta) kunnissa. Kouluverkon harventuminen on osittain seurausta maaseudun rakennemuutoksesta, jossa maa- ja metsätalouden merkityksen ja työvoiman tarpeen väheneminen sekä teollistuminen on johtanut muuttovirtoihin pois maaseudulta 1960-luvulta lähtien. Viime vuosikymmeninä kaupunkiseudut ovat kasvaneet edelleen. Vuoden 2021 lopussa yli kolmannes suomalaisista 72 % asui kaupunkialueilla ja 26 % maaseutualueilla (maaseudun paikalliskeskukset 5 %, kaupungin läheinen maaseutu 7 %, ydinmaaseutu 9 %, harvaan asuttu maaseutu 5 %). (Tilastokeskus 2022.)

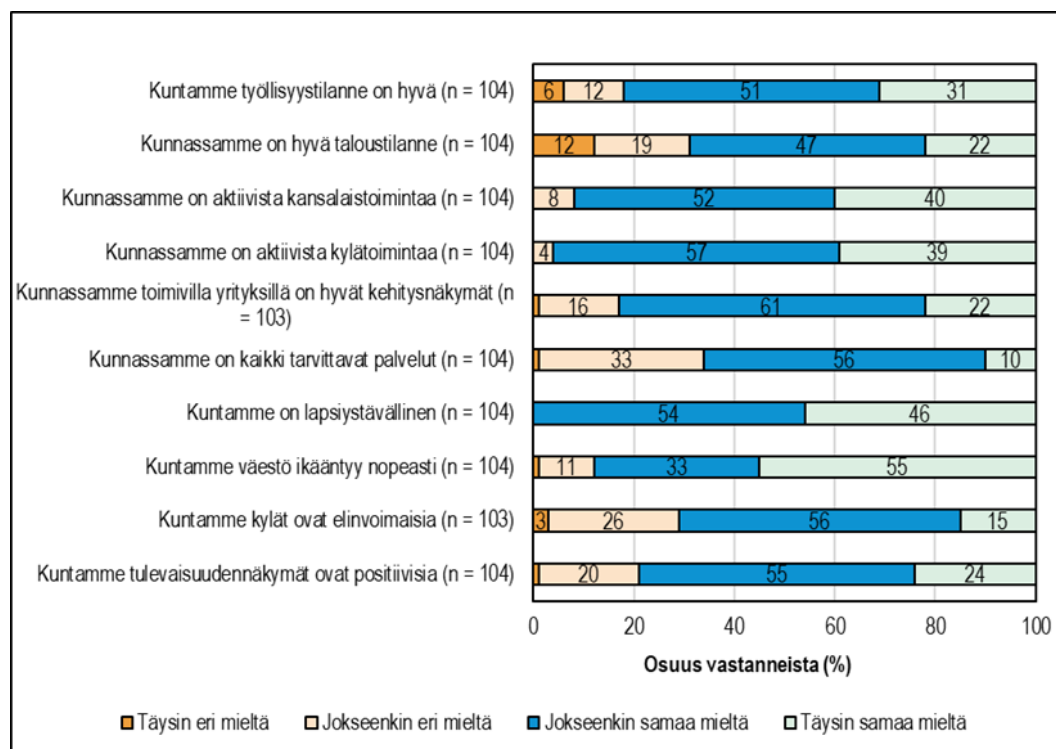
Koulujen määrän väheneminen on sinänsä looginen jatkumo maaseudun väestön vähentymiselle. Maaltamuuttajat ovat tyypillisesti nuoria ja maaseudun luonnollinen väestönlisäys on pienempi kuin kaupunkialueiden. Tässä arvioinnissa ei kuitenkaan tarkasteltu sitä, miten väestön väheneminen korreloi koulujen lakkautuksiin. Sen sijaan

arvioinnissa otettiin toisenlainen kysymyksenasettelu ja tarkasteltiin, miten koulujen lakkautukset vaikuttavat kuntien elinvoimaan. Arvioinnissa tarkasteltiin, vaikuttavatko koululakkautukset väestönkehitykseen, taloudelliseen kehitykseen, kuntatalouteen, koulutukseen, hyvinvointiin sekä muihin elinvoimatekijöihin. Kysymyksenasettelussa tarkasteltavana yksikkönä on kunta.

8.2 Kunnan ja alueiden elinvoimaisuuden näkymät

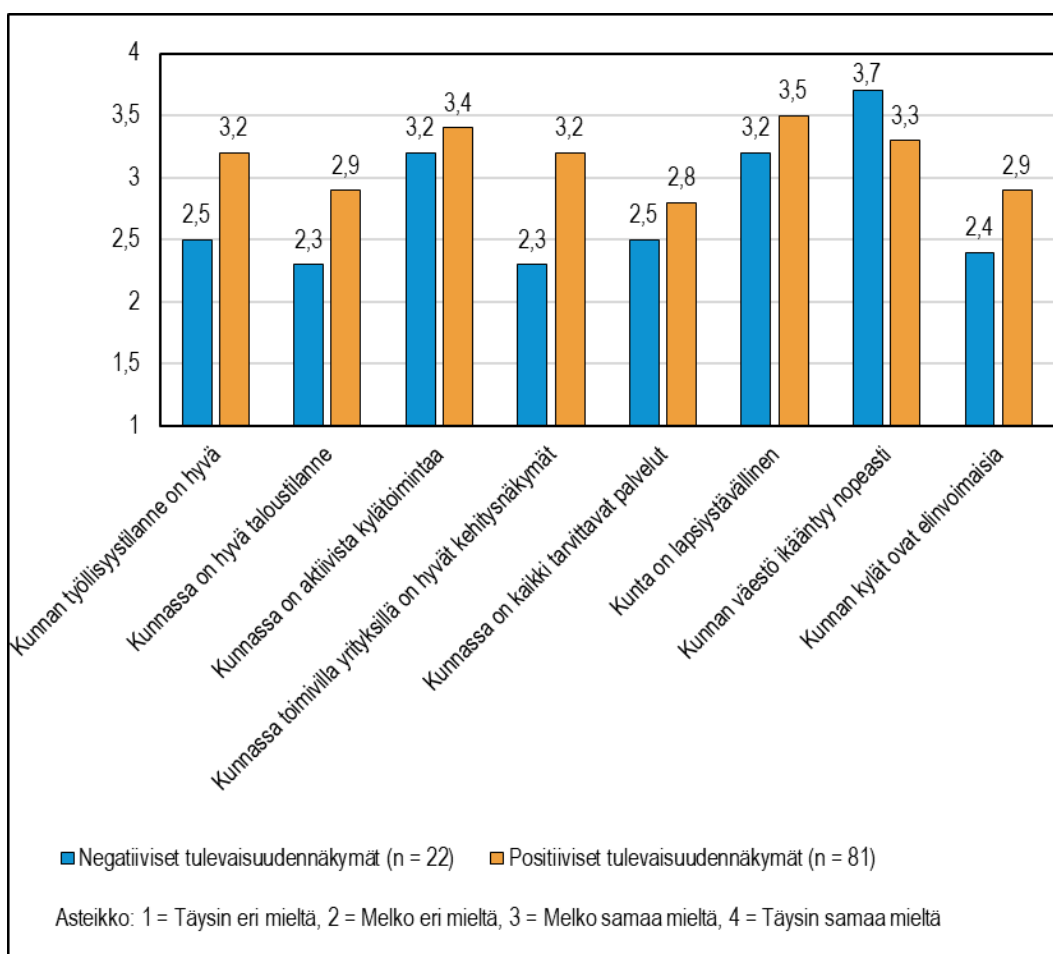
Kuntiin suunnatussa itsearviointikyselyssä selvitettiin kunnan viranhaltijoiden näkemyksiä kunnan elinvoimasta (n = 103–104). Kaikki kunnat kokivat kunnan lapsiystävälliseksi (KUVIO 22). Kunnissa nähtiin olevan yleisesti aktiivista kansalaistoimintaa (92 %), aktiivista kylätoimintaa (96 %) ja siellä toimivilla yrityksillä oli hyvät kehitysnäkymät (83 %). Noin kolme neljäsosaa vastaajista (79 %) totesi, että kunnan tulevaisuudennäkymät ovat positiivisia.

Vastauksissa ilmeni huomattavasti enemmän hajontaa, kun tarkasteltiin kunnan työllisyystilannetta, taloustilannetta, tarvittavien palveluiden löytymistä sekä kylien elinvoimaisuutta. Työllisyystilanne oli hyvä suurimman osan mukaan (51 % jokseenkin samaa mieltä, 31 % täysin samaa mieltä). Kunnan hyvän taloustilanteen kanssa eri mieltä oli 38 %. Reilu kaksi kolmasosaa vastaajista (71 %) oli sitä mieltä, että kunnan kylät ovat elinvoimaisia, kun taas vajaa kolmasosa (29 %) oli eri mieltä väittämän kanssa. Kolmasosa vastaajista oli jokseenkin eri mieltä siitä, että kunnasta löytyisi kaikki tarvittavat palvelut.



KUVIO 22. Vastaajien (n = 103–104) arvio kuntansa elinvoimaisuudesta

Vastaajien ajatusta kunnan positiivisista tulevaisuudennäkymistä verrattiin vielä erikseen muihin kyselyn väittämiin (KUVIO 23). Vastaajat jaettiin niihin, jotka olivat eri mieltä (n = 22) ja niihin, jotka olivat samaa mieltä (n = 81) positiivisten tulevaisuudennäkymien kanssa. Jaottelu tuo ilmi, että vastaajat, jotka näkivät kunnan tulevaisuuden positiivisena, arvioivat myös varsinkin kunnan työllisyystilanteen, taloustilanteen, yritysten kehitysnäkymät ja kylien elinvoimaisuuden paremmaksi. Negatiivisissa tulevaisuudennäkymissä nousee enemmän esille taas kunnan väestön nopea ikääntyminen. Tulevaisuutta odotetaan positiivisemmaksi, kun olosuhteet kunnassa arvioidaan paremmaksi. Ikääntyvä väestö kunnassa on taas vahva tulevaisuuden haaste, johon jo varaudutaan.



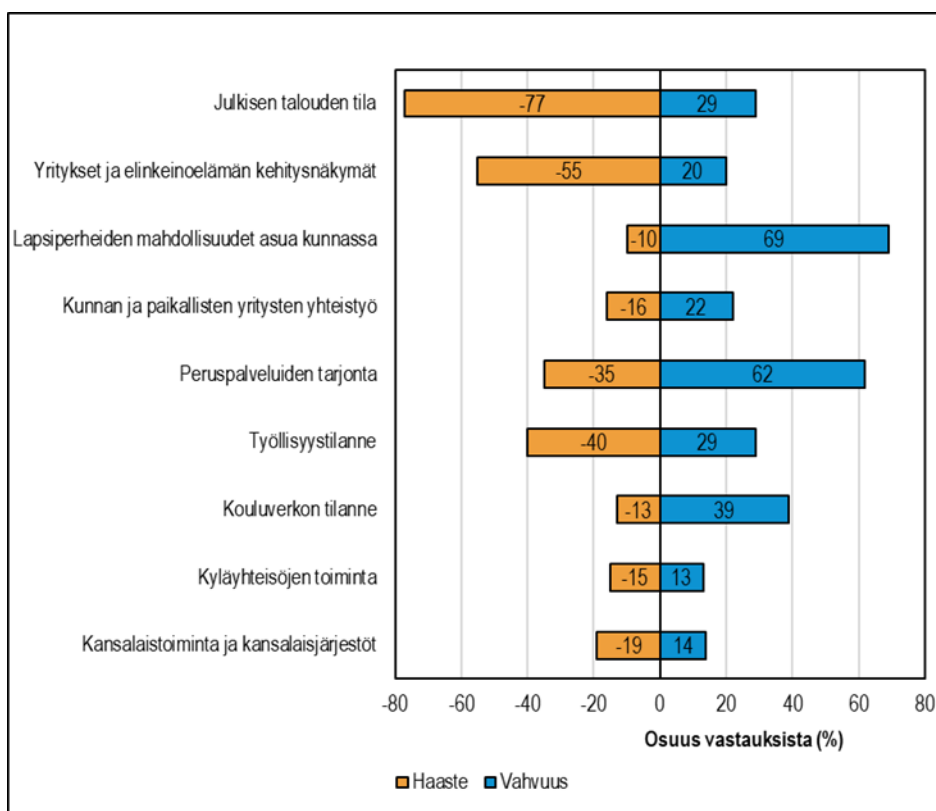
KUVIO 23. Vastaajien (n = 103–104) arviot kunnan elinvoimaisuudesta jaettuna negatiivisten ja positiivisten tulevaisuudennäkymien mukaan vastanneisiin

Väestönkehitys

Tilastollinen analyysi nostaa myös väestön ikääntymisen suureksi tulevaisuuden haasteeksi. Yli 64-vuotiaiden määrä on kasvanut erityisesti 2010-luvulla voimakkaasti. Kasvun taustalla on

suurten ikäluokkien siirtyminen eläkeikään. Väestöllinen huoltosuhde on heikentynyt mikä tarkoittaa sitä, että sataa työllistä kohden on enemmän ei-työikäisiä. Väestöennusteiden perusteella ikääntyminen jatkuu lähes vääjäämättömänä tulevaisuudessa. Hyvin haastava väestöllinen huoltosuhde ja iäkkään väestön huomattava osuus (paikoitellen yli 40 % väestöstä) koskettaa etenkin harvaan asutun maaseudun kuntia. Suomen ikääntyvä väestörakenne tarkoittaa myös sitä, että kuolleisuus lisääntyy. Eliniät ovat pidentyneet, mutta ne eivät riitä kumoamaan ikääntyvän väestön vaikutusta kuolleiden määrään. Samaan aikaan syntyvyys on laskenut. Kaikki Suomen väestönkasvu nojaa vain ja ainoastaan maahanmuuttoon, jota ilman väestö vähenisi koko ajan.

Haasteet ja vahvuudet



KUVIO 24. Vastaajien (n = 101–102) näkemykset kunnan keskeisistä haasteista ja vahvuuksista

Vastaajia (n = 101–102) pyydettiin poimimaan annetuista vastausvaihtoehdoista kolme keskeisintä haastetta ja kolme vahvuutta. KUVIO 24. esittää haasteet miinusmerkkisinä, vahvuudet plusmerkkisinä. Vastaajat näkevät lapsiperheiden mahdollisuudet asua kunnassa kaikkein keskeisimpänä kunnan vahvuutena. Tämä edellyttää myös saavutettavissa olevaa ja laadukasta koulutusta. Koulu- ja päiväkotien seuraukset eivät välttämättä näy kuntatasolla, mutta ne näkyvät kylissä (asutus ja palvelut keskittyvät taajamiin, lapsiperheet eivät välttämättä muuta kyliin). Vastaajat mainitsivat kunnat keskeisimmiksi vahvuuksiksi myös

peruspalveluiden tarjonnan (62 %) sekä kouluverkon tilanteen (39 %). Toisaalta kuntien haasteina nähtiin julkisen talouden tila (77 %), yritysten ja elinkeinoelämän kehitysnäkymät (55 %) ja työllisyystilanne (40 %). Näihin keskeisiin haasteisiin voi liittyä se, että noin kolmasosa vastaajista oli aiemmin eri mieltä väittämän ”kuntamme kylät ovat elinvoimaisia” kanssa.

Annettuja vaihtoehtoja keskeisistä vahvuuksista ja haasteista sai vielä täydentää omilla lisäyksillä. Erityisesti haasteita täydennettiin (n = 20). Yleisin lisäys haasteeksi oli negatiivinen väestönkehitys (33 %). Myös siihen liittyvä ongelmallinen väestönrakenne (varsinkin ikääntyvien määrän lisääntyminen ja/tai lasten määrän väheneminen) mainittiin useampaan kertaan. Sote- ja maakuntauudistus ja siihen liittyvät muutokset huolettivat myös muutamaa vastaajaa (17 %). Samat lisäykset toistuivat vastausten perusteluissa. Avovastauksen antoi 20 vastaajaa. Perustelut toistivat samoja asioita, joita nostettiin jo esille aiemmassa kysymyksessä. Varsinkin väestönkehityksen haasteet (21 %), julkisen talouden tila kunnassa (18 %) ja sote- ja maakuntauudistus (9 %) nousivat esille. Vastaajat näkivät siis yleisesti julkisen talouden tilan ja väestönkehityksen kaikkein keskeisimpinä kunnan haasteina. Molemmat haasteet asettavat paineita myös kouluverkolle.

On mielenkiintoista, että julkisen talouden tila on jakautunut sekä vahvuudeksi että haasteeksi. Tilastollisissa analyysissa taloudellista kehitystä tarkasteltiin työllisten ja työllisyyden, työpaikkojen sekä yritysten kehityksen ja nykytilan näkökulmasta. Analyysissa huomioitiin, että siihen vaikuttaa maakuntien hyvin erilaiset toimialarakenteet, jotka heijastelevat maakuntien maantiedettä, historiaa, koulutustarjontaa sekä yrityskehitystä. Kaupunkimaisissa kunnissa etenkin maatalouden merkitys jää vähäiseksi, kun taas ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla maa- ja metsätalouden osuus työpaikoista on korkea. Kaupungin läheisellä maaseudulla ja ydinmaaseudulla teollisuuden merkitys on huomattava. Sote-ala korostuu etenkin ydinmaaseudulla. Yksittäisten kuntien tasolla erot ovat luonnollisesti vielä suurempia.

Myös työpaikkojen ja työllisten kehitys on hyvin voimakkaasti eriytynyt tilastollisen analyysin mukaan. Niiden kasvu oli maltillista kaupungin läheisen maaseudun kunnissa, sillä kyseiset kunnat ovat pääosin integroituneet osaksi suurempien kaupunkien työmarkkinoita. Näistä kunnista pendelöidään merkittävästi suurimpiin kaupunkeihin. Näihin kuntiin muuttaa ensisijaisesti suhteellisen koulutettuja, työllisiä ja pääsääntöisesti hyväosaisia henkilöitä, joten jo asuntotarjonnan takia työttömien osuus jää kaupungin läheisellä maaseudulla matalaksi. Kaupungin läheisten alueiden verotulot ovatkin kasvaneet vuosien 2010–20 aikana. Toisaalta kaupungin läheisen maaseudun kunnissa korostuvat kunnallisverotulot ja alikorostuvat yhteisöverot, sillä yritystoiminta keskittyy kunnan sijaan läheiseen kaupunkiin.

Tilastollisen analyysin mukaan ydinmaaseudulla työllisyysaste on vahva. Harvaan asutulla maaseudulla työllisyystilanne on ollut erityisen haastava, joskin kehitys on ollut parempaa 2010-luvulla. Kummallakin alueella verotulot jäävät muita alueita matalammaksi erityisesti kunnallisverojen osalta. Matalat kunnallisverot kertovat iäkkäämmästä väestöstä ja vähäisemmästä korkeapalkkaisen väestön määrästä. Harvaan asutun maaseudun heikkoa työllisyysastetta selittääkin juuri väestön ikärakenne, syrjäinen sijainti ja rakenteellinen jo 1960-luvulla alkanut työttömyys. Syrjäisimmissä kunnissa ja esimerkiksi teollisuuskaupungeissa työpaikkakehitys on ollut haastavaa. Myös maakunnissa, joissa työpaikkojen määrä kasvoi merkittävästi (esimerkiksi Uusimaa ja Pirkanmaa) maakuntien reunojen pienemmissä maaseutumaisissa kunnissa työpaikkakehitys oli haastavaa. Maaseutualueilla lähinnä yksittäisissä kunnissa työpaikkojen määrä kasvoi. Suurimmassa osassa maaseutualueiden kuntia työpaikkakehitys oli hyvin haastavaa. Työllisyys vaikuttaa todennäköisesti myös asuntotuotantoon. Asukaslukuun suhteutettuna kaupungin läheisen maaseudun asuntotuotanto oli moninkertaista verrattuna muihin maaseutualueisiin. Vähiten asuntotuotantoa aloitettiin harvaan asutulla maaseudulla.

Negatiivinen väestönkehitys huoletti monia kunnista. Kaikki maaseutu- ja saaristokunnista eivät kuitenkaan kärsi samalla tavalla ongelmasta. Tilastollisen analyysin mukaan jo maakuntatason tarkastelu on osittain hämäävää, sillä niiden sisällä on sekä voimakkaasti kasvavia että supistuvia kuntia. Kasvua tapahtuu erityisesti suurissa kaupungeissa ja näiden lähialueilla. Maaseutualueista varsinkin kaupungin läheisen maaseudun kuntien asukasmäärä kasvoi, samalla kun ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kuntien väkimäärä väheni. Suurten kaupunkien kasvu heijastuu lähialueen kehyskuntiin, joiden kasvu perustuu etenkin alueelle muuttaviin nuoriin aikuisiin ja lapsiperheisiin. Tämän seurauksena kaupungin läheisen maaseudun kunnat ovat kouluverkon kehityksen näkökulmasta mielenkiintoisessa asemassa. Merkittävänä poikkeuksena tähän on osa Lapin matkailukunnista, jotka saavat kohtuullista muuttovoittoa maan sisältä.

Tulevaisuuden mahdollisuuksia

Kuntien edustajat (n = 57) pohtivat, miten maaseutu- ja saaristoalueille voitaisiin taata kouluverkon toimivuus tulevaisuudessa. Erilaisia keinoja mainittiin useampia ja vastaukset jakaantuivat useaan suuntaan. Useimmin mainittiin etäopetus ja sen käytön mahdollisuuksien kehittäminen (22 %). Etäopetusta voitaisiin käyttää lähiopetuksen täydentäjänä niin, että sen avulla jossain määrin voitaisiin turvata koulunverkon säilymistä. Opetusta voitaisiin tarjota etäyhteyksiä hyödyntämällä monin tavoin. Näin voitaisiin esimerkiksi lisätä lähiopetusta täydentävää tukiopetusta ja erityisopetusta. Saamenkielisille, viittomakielisille ja vieraskielisille oppilaille voitaisiin varmistaa oman kielen opetus asuinpaikasta riippumatta. Sama koskee myös vähemmistöuskontoihin kuuluvien oppilaiden uskonnonopetusta. Nähtiin myös, että valinnaisaineiden tarjontaa pienissä kouluissa voitaisiin lisätä etäopetuksen avulla. Myös kuntavierailujen haastatteluissa sivistystoimen johto nosti esiin, että sallivampi

lainsäädäntö etäopetuksen järjestämiseen voisi laajentaa valinnaisaineiden tai eri uskontojen opettamista huomattavasti.

Myös kuntayhteistyö (15 %) oli yleinen vastaus kouluverkon toimivuuden takaamiseen tulevaisuuteen. Kyselyn alussa nähtiin, että kuntayhteistyötä ei tehdä vielä kovin suuressa määrin. Yhteistyötä voisi olla siis mahdollista vielä lisätä. Yhteistyön yhtenä muotona voisivat olla liikkuvien, kuntien yhteisten työntekijöiden lisääminen, joka mainittiin erikseen muutamissa vastauksissa (9 %). Sivistysjohtajien haastatteluissa nousi esiin, että kuntayhteistyötä tehdään nyt jo hieman, esimerkiksi oppilaiden sijoittumisen suhteen, jos lähin koulu on naapurikunnassa. Toisen asteen koulutuksen järjestämisessä on saatu laadukkaampaa koulutustarjontaa kuntayhteistyöllä kuin yksin tehtynä. Kuntayhteistyön todettiin säästävän resursseja ja aikaa sekä antavan mahdollisuuden tehdä paljon laajempaa opetuksen kehittämistä esimerkiksi yhteisten sähköisten oppimateriaalien muodossa, kuin yksin.

Vastauksissa mainittiin myös erilaiset maaseutu- ja saaristoalueita koskevat tukimuodot, esimerkiksi saaristolisiä useamman kerran (13 %). Toimivuuden takaamiseksi pohdittiin myös opetuksen laatuun (8 %) tai kunnan elinvoimaisuuteen (6 %) keskittymistä. Hyvä suunnittelu ja tahto toimivuuden varmistamiseksi nähtiin tärkeinä (6 %). Mainintoja keräsivät myös koulujen kokojen järkevöittäminen (5 %), koulukuljetuksiin panostaminen (5 %), opetushenkilöstön tehtävien houkuttavuuden lisääminen (4 %) sekä kaavoituspolitiikka (2 %).

8.3 Elinvoimavaikutusten tarkastelua ja suosituksia kouluverkon toimivuuden kehittämiseksi

Kyselyjen ja kuntavierailuiden tulokset piirtävät tuttua kuvaa Suomen maaseudusta, jossa suurimpina haasteina ovat demografinen kehitys, osaavan työvoiman saanti sekä kuntatalous. Kyselyssä nousi esiin se, että kylien elinvoimaisuus ja palvelutarjonnan saatavuus ovat usean kunnan haasteina. Tärkeänä löydöksenä kyselystä ja kuntavierailuista nousi esiin se, että kuntien edustajien mukaan koululakkautukset näkyvät asutuksen keskittymisenä. Tilastollinen analyysin mukaan taajama-asteen keskittymistä ei kuitenkaan havaittu tapahtuneen kouluverkkomuutoksien myötä. Tämä eroavaisuus on tärkeä tarkastelun aihe jatkossa.

Tilastollisen analyysin perusteella voidaan todeta, että vaikka kansallinen kehityskuva nostaa selvästi keskeisiä väestönkehityksen muutostrendejä esille, todellisuudessa maan sisäiset erot väestönkehityksessä ovat erittäin suuria. Tämän seurauksena kansallinen muutostrendi 2010-luvulla on saattanut vaikuttaa tietyissä maakunnissa tai tietyissä kunnissa jo paljon pidempään, ja toisaalta osalla alueista kansalliset muutokset eivät välttämättä vaikuta ollenkaan. Elinvoiman tarkastelussa alueellisten erojen huomiointi onkin erittäin tärkeää, jotta ymmärretään paikallista ja alueellista toimintaympäristöä, jossa kouluverkkomuutoksia on tehty. Syvennetty analyysi korosti kouluverkkomuutosten toteutuksen ja vaikutusten

paikkasidonaisuutta: koulujen lakkautusten suorat elinvoimavaikutukset ovat hyvin vaihtelevia ja tapauskohtaisia. Osassa kuntia väestönkehitys heikkeni merkittävästi koulujen lakkautuksen jälkeen lakkautuksen kohdealueella, osassa taas mitään vaikutusta ei havaittu. Koulujen lakkautusten vaikutus vaikuttaa olevan hyvin vahvasti sidoksissa kunnan ja kohdealueen toimintaympäristöön, muuhun kouluverkkoon, kunnan ja alueen väestönkehityksen muodostumiseen sekä mahdollisiin muihin tekijöihin. Syvennetyn tapauskuntien tilastollisen analyysin tuloksista voi lukea tarkemmin liitteenä olevasta tilastollisen tarkastelun raportista (LIITE 2.).

Lisäksi kuntavierailujen tulosten perusteella voidaan todeta, että kouluverkkomuutosten ja elinvoiman suhde vaihtelee ajassa, ja pysyvät vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Tilastoanalyysi antoi viitteitä kouluverkkomuutosten negatiivisista elinvoimavaikutuksista, kuten lisääntyvästä lähtömuutosta, heikommasta työllisyys- ja työpaikkakehityksestä sekä koulutusmenojen odotettua heikommasta kehityksestä.

Suosituksia kouluverkon toimivuuden kehittämiseksi:

- **Koululakkautuksia tulisi edeltää päätösten vaikutusten ennakoarviointi, joka kattaa kylätason tarkastelun.**
- **Lähiopetusta täydentäviä joustavia malleja tulisi kehittää harvaan asuttujen alueiden kouluverkon toimivuuden varmistamiseksi. Innovatiivisia etäopetuksen soveltamisen mahdollisuuksia tulisi tarkastella paikallisesti ja valtakunnallisesti.**
- **Tulisi kehittää tilastollisia välineitä ja mittareita, joilla voidaan seurata myös ns. pehmeän elinvoiman kehittymistä ja elinvoimavaikutuksia.**
- **Tarvitaan tarkempaa tutkimusta ja arviointia, joissa koululakkautusten vaikutuksia tarkastellaan kunnan sisäisen kehityksen näkökulmasta pidemmällä aikavälillä. Tutkimuksissa ja arvioinneissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota yhden koulun kuntien tilanteeseen.**

9. Kaksikieliset kunnat

9.1 Granskning av tvåspråkiga kommuner

I detta kapitel beskrivs förhållandena i de tvåspråkiga kommunerna. I Fasta Finland finns 235 landsbygds- och skärgårdskommuner. Landsbygdskommunerna är indelade i tre kategorier: 1) Stadsnära landsbygd som består av kommuner med landsbygdskaraktär som ligger nära ett stadsområde både fysiskt och funktionsmässigt. 2) Kärnlandsbygd som består av kommuner med relativt tät bosättning och intensiv markanvändning och/eller mångsidig lokal näringsstruktur. 3) Glesbygd som består av kommuner med ett glest befolkat område som antingen saknar helt funktionellt sett mångsidiga centra eller som har små centra men dessa är belägna på ett stort avstånd från varandra. (Statistikcentralen).

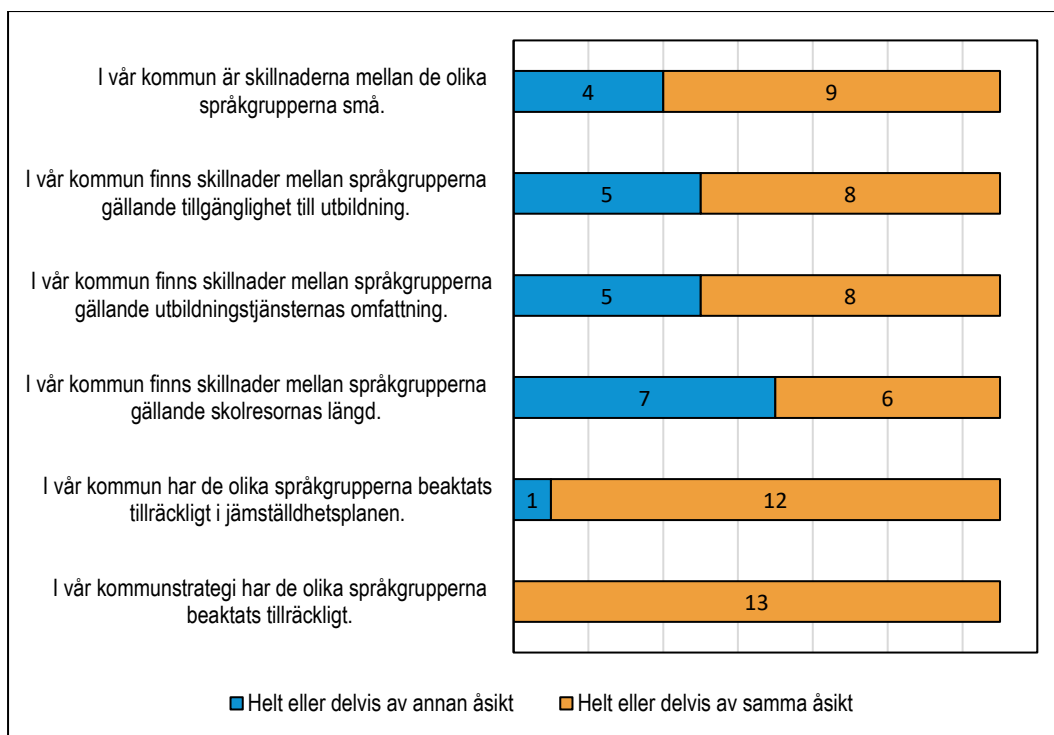
Till skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel hör de kommuner som har öar i havsområdet och insjövattendragen som saknar fast vägförbindelse och andra skärgårdslika områden som splittras av vattendrag (Jord- och skogsbruksministeriet). I Finland finns åtta skärgårdskommuner och fyrtio kommuner med skärgårdsdel, varav 26 är på landsbygden.

I Finland finns 33 tvåspråkiga kommuner. De tvåspråkiga kommunerna finns längs med kusten i Södra och Sydvästra Finland och i Österbotten. Svenskan är majoritetsspråket i 18 tvåspråkiga kommuner och finskan i 15 kommuner. Språkförhållandet i dessa kommuner har varit lika sedan år 2017. (Kommunförbundet)

Av de tvåspråkiga kommunerna klassas 14 som landsbygdskommuner. I utvärderingen deltog 13 tvåspråkiga landsbygdskommuner (svarsprocent 93 %). Åtta kommuner hade svenskspråkig och fem finskspråkig majoritet. Fem kommuner är kärnlandsbygdskommuner och åtta stadsnära landsbygdskommuner. Tre av de tvåspråkiga landsbygdskommunerna klassas även som skärgårdskommuner och sju som kommuner med skärgårdsdel.

Språkgruppernas förhållande i de tvåspråkiga kommunerna

Kommunerna fick ta ställning till olika påståenden om förhållandena mellan de olika språkgrupperna i kommunen. Figur 25. visar resultatet för de tvåspråkiga kommunerna.



FIGUR 25. Likheter och olikheter mellan språkgrupperna i de tvåspråkiga kommunerna (n = 13)

I alla tvåspråkiga kommuner hade båda språkgrupperna beaktats i kommunstrategin. Nio kommuner uppskattade att skillnaderna mellan språkgrupperna i kommunen var små. Även om skillnaderna uppskattades vara små fanns de skillnader i tillgängligheten till utbildning och till utbildningstjänsternas omfattning i åtta kommuner. En delorsak är att tio kommuner är skärgårdskommuner eller kommuner med skärgårdsdel, vilket gör det svårare att ordna utbildning på båda språken. Under besöket hos en skärgårdskommun lyftes fram att kommunen är tvungen att göra skräddarsydda lösningar. Det är bland annat inte lika lätt att rekrytera personal på båda språken. Även eftermiddagsverksamheten måste planeras noggrant med tanke på skolskjutsarna och språkgrupperna.

Då det ena språket är majoritetsspråket finns det mer verksamhet för denna språkgrupp.

Vid besök och höranden kom det fram att språkgrupperna ofta inte blandas: ett område i kommunen har svenskspråkig majoritet, en annan finskspråkig.

Småbarnspedagogik och grundläggande utbildning

Det speciella med tvåspråkiga kommunerna är att tjänster tillhandahålls på båda inhemska språken, vilket medför utmaningar för kommunerna. Nästan alla tvåspråkiga landsbygdskommuner ordnar småbarnspedagogik både på svenska och finska. Vid besök i en tvåspråkig kommun kom det fram att ibland ordnas blandgrupper för att alla barn ska få en plats.

Förskola ordnas i alla de kommuner som har grundläggande utbildning på båda språken. Även eftermiddagsverksamhet ordnas på båda språken i så gott som alla de kommuner som har utbildning i årskurserna 1 – 6. Två tvåspråkiga kommuner erbjöd utbildning enbart på någotdera språket. Dessa kommuner som inte själv ordnar på båda språken förskola eller grundläggande utbildning i årskurserna 1 – 6 samarbetade med någon annan kommun. Ett samarbete motiverades bland annat med lågt elevantal och att eleven går i den skola som ligger närmast hemmet, även om den ligger i en annan kommun.

Vi har så ytterst få finskspråkiga elever och de bor utspridda i olika kommundelar så att de skulle gå i samma skola vill inte deras vårdnadshavare. Utan de har varit nöjda med att de går i en finskspråkig skola som ligger närmare hemmet än en eventuell gemensam finsk skola skulle göra.

Yksin järjestäminen olisi ollut liian kallista.

Om kommunen inte har möjlighet att ordna servicen i egen regi p.g.a. specialbehov eller få elever som behöver den servicen.

Kommunsamarbete inom utbildning i de högre årskurserna var vanligt. Flera kommuner hade gjort regionala avtal med grannkommunen. Sex kommuner hade samarbete inom svenskspråkig utbildning och åtta kommuner inom finskspråkig utbildning. Samarbete med utbildning i årskurserna 7 – 9 motiverades med bland annat att det i små kommuner inte finns tillräcklig elevunderlag eller resurser för ordnandet av undervisning i egen regi. Vid besök och höranden kom det även fram att det fanns utmaningar med ett eget högstadium. Ämneslärarna undervisade även i andra läroämnen än i vilken de har behörighet i för att uppfylla sin undervisningsskyldighet. En lärare som undervisar i ett ämne som hen inte har behörighet till borde kunna få stöd av en ämneslärare i en annan skola. Även utbudet av valfria ämnen är begränsat i årskurserna 7 - 9.

I skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel är byskolorna ofta små. I vissa kommuner fanns det lärare som undervisade i flera skolor. Läraren måste då sätta sig in i varje skolas kultur och sätt att arbeta, vilket kräver extra arbete, som borde ersättas bättre än nu. Samarbete inom personalen mellan svensk- och finskspråkig utbildning förekom väldigt lite. Eleven ska vara i fokus, man bör ta i beaktande vad som är bäst för eleven. Undervisning över språkgränsen är möjlig, men eleven måste då kunna tillgodogöra sig undervisning på båda

språken. Detta försvårar samarbete mellan språkgrupperna, då flera elever inte kan det andra inhemska språket.

Kommunsamarbete med gemensamma lärare är ovanligt. En kommun uppgav att de har gemensam ämneslärare inom den svenskspråkiga och en annan kommun hade samarbete inom den finskspråkiga utbildningen. Avstånden till skolorna i grannkommunerna är oftast långa, vilket bidrar till att samarbete med gemensam ämneslärare är svår att genomföra. I de enspråkiga kommunerna var det vanligare med gemensamma ämneslärare då 23 procent av kommunerna uppgav att de hade gemensam ämneslärare med en annan kommun.

Vid behov ordnas undervisning på distans i tre tvåspråkiga kommunerna. Två av dessa hade distansundervisning inom den svenskspråkiga utbildningen och tre inom den finskspråkiga utbildningen. Över lag upplevdes distansundervisning fungera bra medan hybridundervisning, där läraren undervisar elever i klass och samtidigt elever på distans, upplevdes som krävande och betungande för personalen. Distansundervisning kräver goda nätverksanslutningar, vilket inte fanns i alla kommuner.

I princip goda erfarenheter, Ibland kan nätuppkopplingen vålla problem.

Hybridundervisning är krävande och betungande för personalen men fungerar med hjälp av bl.a. konferenssystem som Kandau, robot

Enstaka elever hade hemundervisning, vanligen i perioder då till exempel vårdnadshavarna jobbade utomlands. Samarbetet med vårdnadshavarna fungerade bra. I de enspråkiga kommunerna var andelen elever i hemundervisning en aning större (46 resp. 31 %).

Pääosin toiminut hyvin: on voitu järjestää valvova opettaja.

Hemundervisning sker i liten skala vid behov då vårdnadshavare är utomlands på jobbupdrag. Innebär merarbete för den ansvariga läraren/rektorn som finns i hemskolan.

I de tvåspråkiga kommunerna fanns få privata aktörer som erbjöd tjänster. Vid besök och höranden kom det fram att det är svårt för privata aktörer att ordna klubbverksamhet. Ledaren för klubben bör vara tvåspråkig så man får tillräckligt med deltagare. Det var svårt att få ledare, då arbetstiden var kort och klubbverksamheten startade genast efter skolan. Även skolskjutsarna vållade utmaningarna för de elever som ville delta i någon klubbverksamhet. De kommuner som hade erfarenhet av service inom den privata sektorn

uppgav att servicen hade hög kvalitet samt fungerade bra även om småskaligheten (få elever) är utmanande.

Goda, de har hållit hög kvalitet och samma tjänsteleverantörer har funnits med i bilden länge.

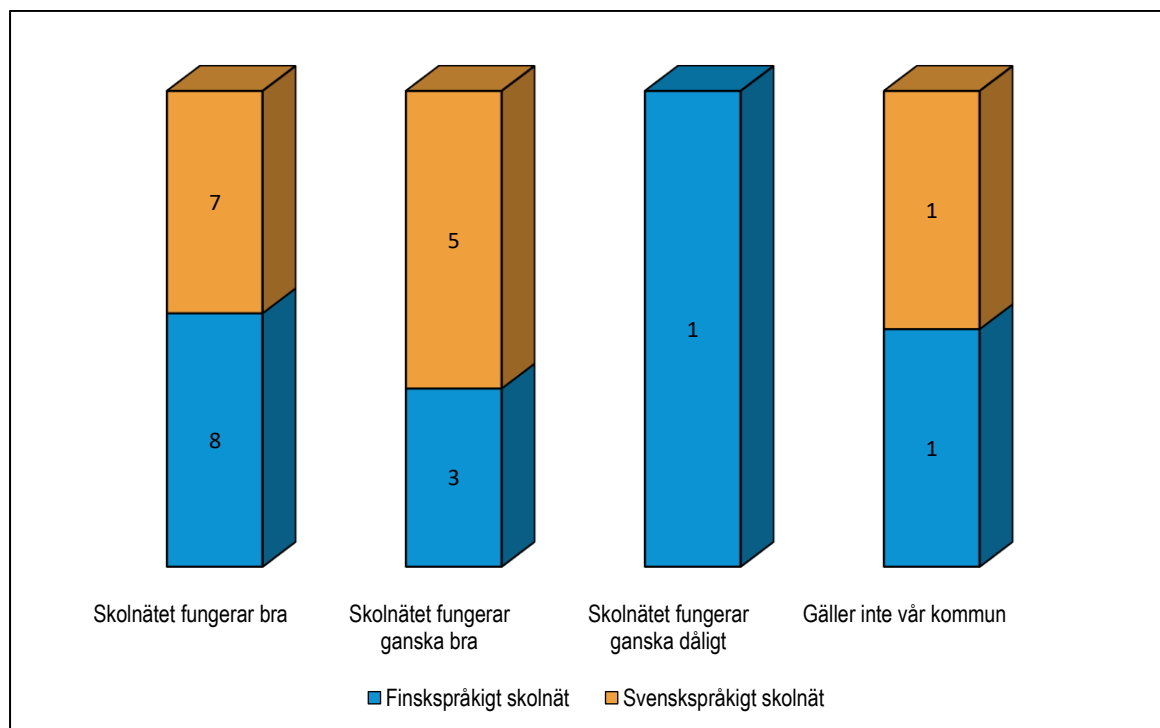
Täydentää erinomaisesti kunnan palvelutarjontaa.

Den utvidgande läroplikten hade enligt nio tvåspråkiga kommuner inte inverkat på ordnandet av utbildningen i kommunen. Den utvidgade läroplikten medförde i vissa kommuner mer administration och ökade kostnader för studerande inom andra stadiet.

Administration, köp av stödjande sysselsättningstjänster, ökade kostnader

Yhteistyö eri tahojen kesken on (alue) tiivistynyt. Työaika on mennyt asioiden selvittämisessä ja asiasta tiedottamisessa. Epävarmuutta tulevasta on monilla tahoilla esiintynyt. Kuntalaisilla on huoli myös julkisen liikenteen riittävydestä.

Kommunerna fick ta ställning till olika påståenden hur de uppskattade att skolnätet fungerade. Figur 26. visar resultatet för de tvåspråkiga kommunerna.



FIGUR 26. Skolnätens funktionalitet i tvåspråkiga kommuner (n = 13)

Både svenskspråkiga och finskspråkiga skolnätet fungerade bra eller ganska bra. Två kommuner valde alternativet *gäller inte vår kommun*, då de i kommunen hade utbildning enbart på det ena språket.

I två kommuner var en utveckling av både det finskspråkiga och svenskspråkiga skolnätet på gång. I tre kommuner var samtidigt på gång utveckling av det ena skolnätet och planering av utveckling av det andra skolnätet. I kommunerna diskuterades bland annat om mindre skolor ska sammanslås eller om kommunen ska grunda eget högstadium. I en kommun diskuterades om kommunens enda lilla skola på det ena utbildningsspråket ska bibehållas eller inte, medan i en annan kommun planerades en språkbadsskola.

Har gjorts en skolnätsutredning, som sannolikt inte leder till åtgärder.

Yläkouluselvitys tehdään kuluvan vuoden aikana: perustetaanko oma yläkoulu.

Under de senaste fem åren hade i sju tvåspråkiga kommunerna gjorts skolnedläggningar och i sex kommuner skolsammanslagningar. De tre centralaste faktorerna i de tvåspråkiga kommunerna som påverkade beslutet om nedläggning var skolbyggnadens skick, för lågt elevantal och att beslutet var en fördel för eleverna. En viktig faktor som lyftes fram i kommunbesöken och höranden var att erbjuda eleverna sociala samspel med jämnåriga samt gruppaktiviteter. I geografiskt stora kommuner och skärgårdskommuner bibehölls skolan även om elevantalet var lågt med motivering att skolresan blir för lång för eleverna och dyr att ordna.

Svenska skolnätet fungerar bra. Det finns endast en liten finsk skola vars framtid kommer att behandlas under året.

I fem kommuner fanns gamla skolbyggnader som inte används på grund av till exempel inomhusluftproblem eller för att byggnadens fortsatta användning eller försäljning planerades. I åtta kommuner var skolbyggnaderna i privat bruk. De gamla skolbyggnaderna används bland annat av förskola, föreningar, till byaverksamhet, möten och som motionsutrymme. I tre kommuner hade den finskspråkiga och svenskspråkiga utbildningen sammanförts till samma skolbyggnad.

Sju kommuner tog ställning till påståendena om hur skolnedläggning påverkade förhållandet i kommunen. De flesta respondenterna i de tvåspråkiga kommunerna var av den åsikten att skolnedläggning inte försvagade barnfamiljers möjligheter att bo i kommunen och att det inte syns i utflyttning av barnfamiljer från kommunen. Respondenterna uppskattade att

effekterna av skolnedläggningar inte återspeglas i att kunnigt folk flyttade bort från kommunen. I de enspråkiga kommunerna var resultatet lika. I de tvåspråkiga kommunerna fanns variationer i hur nedläggning av skolor kunde ses i koncentrationen av bosättningen. Fyra kommuner uppskattade att skolnedläggning inte inverkar på koncentration av bosättningen medan man i tre kommuner uppskattade att detta delvis inverkar.

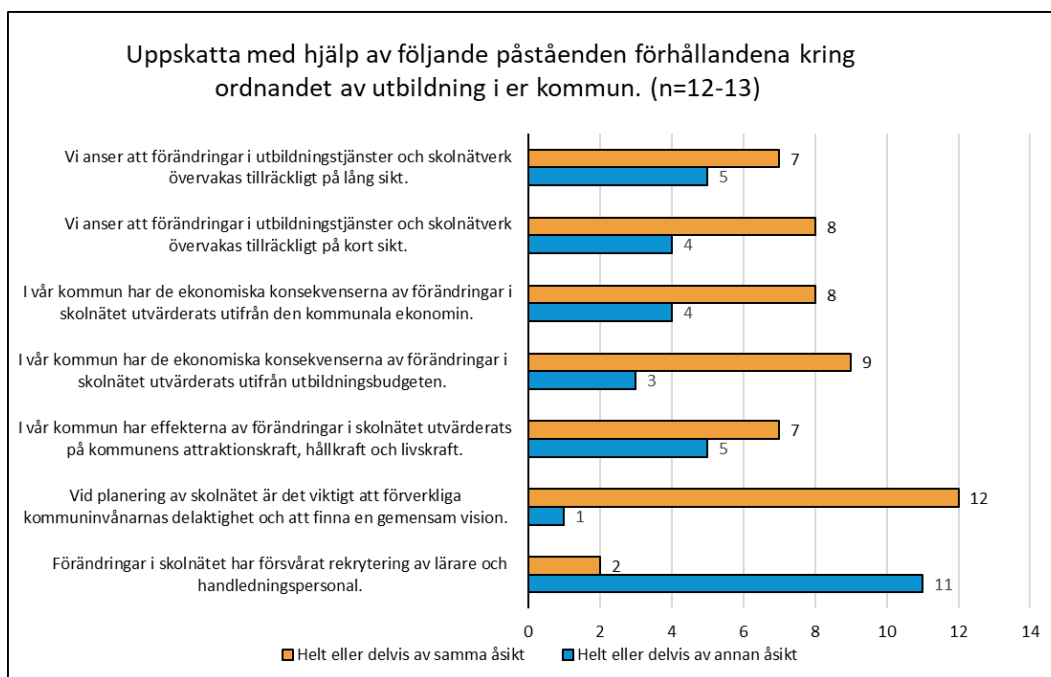
I de tvåspråkiga kommunerna fanns sju nedläggningshotade skolor som tills vidare bibehållits: två finskspråkiga skolor och fem svenskspråkiga skolor. De tre mest centrala faktorerna som inverkade på beslutet att bibehålla en nedläggningshotad skola var tillräcklig elevantal i skolan, fördel för eleverna och motiveringarna av bygemenskapen. Dessa tre mest centrala faktorer är de samma som i de enspråkiga kommunerna.

De mest centrala styrkorna i ordnandet av utbildning i de tvåspråkiga kommunerna var tillgång till undervisnings- och handledningspersonal (10 val), likvärdiga möjligheter för högklassig undervisning (9 val) och utbudet av tjänster i proportion till elevmängden (7 val). Dessa tre mest centrala styrkor var samma i de enspråkiga kommunerna.

De mest centrala utmaningarna i de tvåspråkiga kommunerna var minskning av elevmängden (10 val), skolbyggnadernas skick och renoveringsbehov (7 val) och tillgång till undervisnings- och handledningspersonal (7 val). I de enspråkiga kommunerna var de tre mest centrala utmaningarna minskning av elevmängden, tillgång till undervisnings- och handledningspersonal och kommunens ekonomiska situation.

Finskspråkiga elevantalet lågt på ett vidsträckt geografiska område, invandrarundervisningens organisering på finska

Kommunerna fick uppskatta förhållanden kring ordnandet av utbildning. I figur 27. finns resultatet i de tvåspråkiga kommunerna.



FIGUR 27. Ordnanandet av utbildning i de tvåspråkiga kommunerna (n = 12–13)

Respondenterna uppskattade att det är viktigt att förverkliga kommuninvånarnas delaktighet vid planering av skolnätet och finna en gemensam vision. Respondenterna uppskattade att det inte var svårare att rekrytera lärare och handledningspersonal på grund av förändringar i skolnätet. De ekonomiska konsekvenserna av förändringar i skolnätet hade utvärderats i de flesta kommuner. Över hälften av respondenterna ansåg att förändringar i utbildningstjänster och skolnätverket övervakades tillräckligt både på lång och kort sikt. De tvåspråkiga kommunernas uppskattning var ungefär lika som i de enspråkiga kommunerna.

En stor del av eleverna behöver skolskjuts. I de tvåspråkiga kommunerna var den vanligaste längden på en enkelriktad skolväg 25 – 40 kilometer (i 8 kommuner). Endast i en kommun var den längsta vägen över 40 kilometer. I de flesta kommuner var den totala resetiden för elever under 13 år tur-retur med väntetider medräknade högst två och en halv timme. Drygt hälften av kommunerna uppgav att den totala resetiden för elever över 13 år var högst tre timmar.

I de kommuner där det finns en skola på minoritetsspråket har eleverna längre skolresor än de elever som får utbildning på majoritetsspråket.

Kunnassa on kolme ruotsinkielistä alakoulua ja yksi suomenkielinen; suomenkielisillä on pidempi koulumatka, koska he tulevat koko kunnan alueelta.

Under de senaste tre senaste åren hade kostnaderna för skolskjutsarna ökat i tio tvåspråkiga kommuner. I de flesta kommuner hade varken restiden för eleverna eller andelen elever i

behov av skolskjuts förändrats. I skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdelar är ordnandet av skolskjutsar en verklig utmaning. Transporter till sjöss, transporter till lands, och transporter som ska pusslas ihop med varandra. Området är geografiskt utspritt, det tar tid att köra från en plats till en annan. Det finns inte alltid tillräckligt med trafikanter i kommunerna och väntetiden väckte hos vissa elever missnöje. Priset uppskattades vara ibland högt på grund av avsaknad av konkurrens och få företag som erbjöd transport. För de elever som bodde på öarna och inte hade möjlighet att åka med förbindelsebåt eller taxibåt, gjordes ett avtal med vårdnadshavarna om skjutsarna. Prissättningen uppskattades inte alltid vara realistiskt. Om en elev bodde långt ute i skärgården var det enda alternativet att ordna inkvartering under skolveckan hos en privat familj närmare skolan.

Enligt uppskattningen av de tvåspråkiga kommunerna tog vårdnadshavare oftast kontakt i frågor angående skolskjutsar. Uppskattningsvis togs det kontakt 1 – 5 gånger per år. Vårdnadshavarna frågade bland annat om tidtabeller, logistik och bedömning av farlig skolväg. Vårdnadshavarna var mestadels nöjda med skolskjutsarna. Några kontaktade även angående skolnätet och ordnandet av undervisningen.

Kuljetusreiteistä ja aikatauluista tulee jonkin verran kommentteja eritoten lukuvuoden alussa. Esim. oppilaiden kävelymatka pysäkille kontra reitin turvallisuus.

Frågor kring farlig skolväg och bedömning av detta.

Esim. ajettavien taksireittien järjestys. Voisiko vuorovuosin vuorotella siten että heidän lapsi ei istu aina ensimmäisenä taksissa ja niin aikaisin.

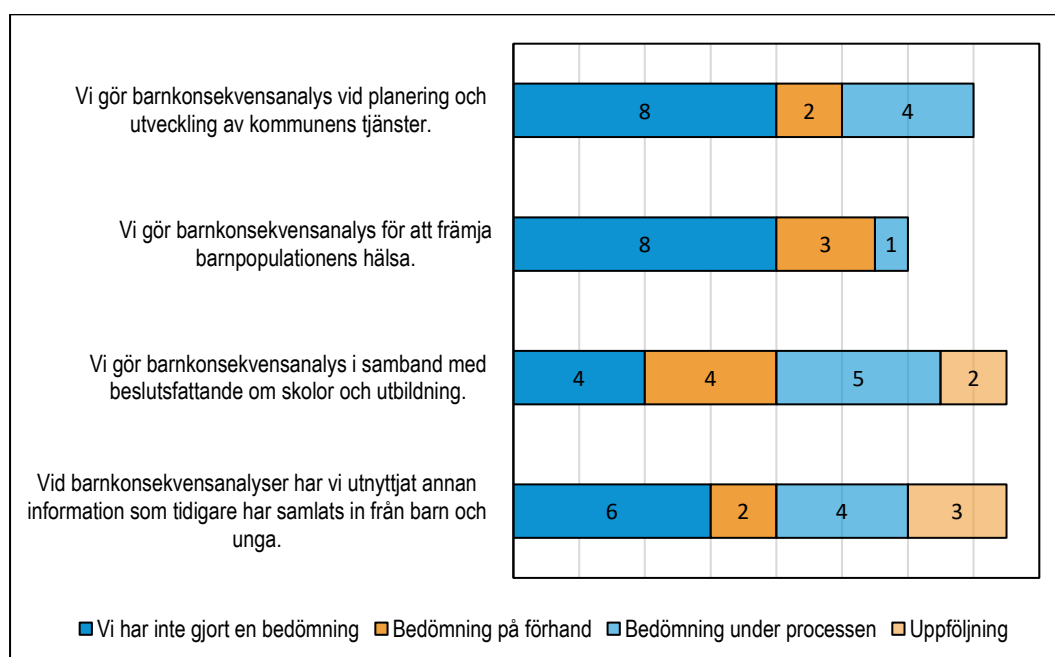
Stöd för lärande och skolgång

De flesta tvåspråkiga kommuner ordnar själv elev- och studerandevården i kommunen. Ett par kommuner hade kommunsamarbete inom den finsk- eller svenskspråkiga sektorn. I de enspråkiga kommunerna uppgav nästan hälften av respondenterna att de har kommunsamarbete inom elev- och studerandevården.

Bland de tvåspråkiga kommunerna uppgav sex kommuner att de inte hade något kommunsamarbete inom anordnandet av särskilt stöd. Tre kommuner uppgav att de hade kommunsamarbete både inom svensk- och finskspråkiga sektorn och fyra kommuner hade samarbete inom den svenskspråkiga sektorn. Kommunsamarbete motiverades bland annat med att kommunerna hade gemensamma social och välfärdstjänster eller att det inte var ändamålsenligt för en liten kommun att ordna det själv.

Barnkonsekvensanalys

En barnkonsekvensanalys handlar om att utreda hur beslut eller verksamhet påverkar barns, ungas och barnfamiljers välbefinnande och tillgodoseendet av deras rättigheter. Som en konsekvens betraktas vilken förändring som helst som har skett till följd av ett visst beslut eller viss verksamhet. Enligt artikel 3 i FN:s barns rättighetsavtal ska barnets bästa beaktas i första hand. Bedömning för konsekvenserna för barn är ett redskap för att utreda barnets bästa. Kommunerna fick besvara frågor och ta ställning till olika påståenden gällande barnkonsekvensanalys. (Figur 28.)



FIGUR 28. De tvåspråkiga kommunernas svar på påståenden om barnkonsekvensanalys (n = 13)

Åtta tvåspråkiga kommuner (62 %) nämnde att de inte hade gjort en barnkonsekvensanalys vid planering och utveckling av kommunens tjänster. I enspråkiga kommuner var andelen 41 procent. Två tvåspråkiga kommuner hade gjort bedömning på förhand och fyra en bedömning under processen.

Åtta kommuner (67 %) hade inte gjort barnkonsekvensanalys för att främja barnpopulationens hälsa. Andelen var ungefär lika stor bland de enspråkiga kommunerna. Ingen tvåspråkig kommun uppgav att de hade gjort en uppföljning av processen medan 28 procent av de enspråkiga kommunerna uppgav att de hade gjort en uppföljning.

Vid beslutsfattande om skolor och utbildning gjordes oftare barnkonsekvensanalyser. I de tvåspråkiga kommunerna gjordes oftare bedömning under processen än i de enspråkiga kommunerna (38 resp. 12 %), medan i de enspråkiga kommunerna gjordes oftare bedömning på förhand (57 resp. 31 %).

De enspråkiga kommunerna utnyttjade oftare information som tidigare samlats in från barn och unga i bedömning på förhand (38 %) jämfört med de tvåspråkiga kommunerna (15 %), medan i bedömning under processen användes tidigare insamlad information oftare i de tvåspråkiga kommunerna (31 %) än i de enspråkiga (19 %).

Drygt hälften av de tvåspråkiga kommunerna uppskattade att kunnandet gällande barnkonsekvensanalyser var ganska svagt och cirka en tredjedel uppskattade kunnandet som ganska bra. Kunnandet uppskattades ungefär lika de enspråkiga kommunerna.

En kort enkät skickades till ungdomsfullmäktigen i besökskommunerna. En ungdomsfullmäktige ansåg bland annat att elevernas syn inte beaktades vid förändringar så mycket som det kunde göras. Ungdomsfullmäktigen ansåg även att elevkåren kunde vara med och påverka i för eleverna viktiga frågor, inte bara fungera som ett organ som fixar evenemang i skolan. En annan ungdomsfullmäktige lyfte fram att information till skolan går långsamt, att beslut rapporteras tvetydigt, frågorna var ofta cirkulära och ungdomar förstod inte alltid vad frågorna relaterade till. Även skolskjutsarna lyftes fram, de borde ses över. Som det nu är kör bussen runt genom varje liten by och det går mycket tid till resor. I en annan kommun lyftes fram att taxiresorna borde effektivieras, eleverna får vänta på taxiskjutsarna.

Barn och ungas utbildningsmässiga och sociala rättigheter

Grundläggande och mänskliga rättigheter, jämlikhet, skydd av privatlivet, religionsfrihet, utbildningsfrihet, språkliga och sociala rättigheter, rättsligt skydd och gott styre föreskrivs i grundlagen. Liknande rättigheter som mänskliga rättigheter skyddas bland annat av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, FN:s handikappkonvention och konventionen om barnets rättigheter, som betonar principen om barnets bästa.

Tio tvåspråkiga kommuner uppskattade att barnens rätt till eget språk uppfylldes bra (77 %). I de enspråkiga kommunerna var andelen 46 procent. Tre tvåspråkiga kommuner uppskattade att rättigheterna uppfylldes ganska bra (23 %). I de enspråkiga kommunerna var andelen 43 procent.

Nio kommuner uppskattade att barnens rätt till stöd uppfylldes bra medan fyra kommuner valde alternativet ganska bra. Tio kommuner uppskattade att barnens rätt till elevvård uppfylldes bra, två kommuner valde alternativet ganska bra och en kommun ganska klent. Resultatet är ungefär lika i de enspråkiga kommunerna.

Sju kommuner uppskattade att elevens rätt till handledningstjänster uppfylldes bra (58 %) och fem kommuner att rätten uppfylldes ganska bra (42 %). De enspråkiga kommunerna uppskattade att rätten uppfylldes en aning bättre då 72 procent uppskattade att rätten uppfylldes bra. Nästan alla tvåspråkiga kommuner uppskattade att rätten till högklassig undervisning uppfylldes bra. I de enspråkiga kommunerna uppskattade 72 procent att rätten uppfylldes bra.

Tio kommuner uppskattade att elevens rätt till tryggt och hälsosamt skolutrymme uppfylldes ganska bra och tre kommuner att rätten uppfylldes bra (23 %). Drygt 60 procent av de enspråkiga kommunerna uppskattade att rätten uppfylldes bra.

Samarbetet mellan hem och skola fungerar bra enligt sju kommuner och ganska bra enligt sex kommuner. Resultatet är lika i de enspråkiga kommunerna. Barns och ungas möjligheter att delta i social verksamhet uppfylldes enligt de flesta tvåspråkiga kommuner bra (85 %). Resultatet var bättre än i de enspråkiga kommunerna (47 %). Barn och ungas möjligheter till fritidsintressen och hobbyer uppfylldes i både två- och enspråkiga kommuner ganska bra eller bra.

I två- och enspråkiga kommuner uppgav cirka hälften av kommunerna att de gjorde barnkonsekvensanalyser i samarbete med till exempel daghem, skolor, läroanstalter och ungdomsarbetet. Cirka hälften av kommunerna uppgav att de i hörande med barn och unga tog hänsyn till särskilda grupper och minoritetsgrupper. Under hälften av kommunerna dokumenterade information som de fick från barnkonsekvensanalyserna. Cirka tre fjärdedelar uppskattade att de ständigt strävade efter att utveckla barn och ungdomars delaktighet och möjlighet att påverka.

I de två- och enspråkiga kommunerna skiljer sig svaren i frågan hur väl barn och ungas bästa har beaktats vid beslut om förändringar i skolnätet. I de tvåspråkiga kommunerna fördelade sig svarsprocenten relativt jämnt mellan alternativen delvis av annan åsikt, delvis av samma åsikt och helt av samma åsikt. I de enspråkiga kommunerna var 63 procent delvis av samma åsikt och 28 procent helt av samma åsikt i påståendet.

Livskraften i kommunen och dess områden

De tvåspråkiga kommunerna hade en aning positivare framtidsutsikt än de enspråkiga kommunerna. Så gott som alla tvåspråkiga kommuner upplevde att framtidsutsikten för kommunen vara positiv. De tvåspråkiga kommunerna uppskattade bland annat att kommunen är barnvänlig, att det finns aktiv samhällsverksamhet och byaverksamhet i kommunen samt att sysselsättningsläget i kommunen är god. Två kommuner uppskattade att

det i kommunen finns alla nödvändiga tjänster, sju kommuner var delvis av samma åsikt och tre kommuner delvis av annan åsikt gällande utbudet av tjänster i kommunen. Tio kommuner uppgav att populationen föråldrades snabbt medan tre kommuner var helt av annan åsikt.

Centrala styrkor i de tvåspråkiga kommunerna var enligt respondenterna möjligheter för barnfamiljer att bo i kommunen och utbud av grundläggande tjänster. Dessa styrkor lyftes även upp i de enspråkiga kommunerna. Centrala utmaningar var den offentliga ekonomins läge, företagets och näringslivets utvecklingsmöjligheter och utbud av grundläggande tjänster. Skolnätets situation uppskattades i de tvåspråkiga kommunerna som en utmaning, medan detta uppskattades i de enspråkiga kommunerna vara en av styrkorna.

Kommunen är en god plats att bo på för barnfamiljer, mycket aktiviteter erbjuds, närheten till en medelstor stad ger familjerna utkomstmöjligheter. Den kommunala ekonomin är ofta en utmaning.

Kommunerna fick även i öppet svar fundera över hur man kunde garantera ett fungerande skolnät i framtiden i landsbygds- och skärgårdsområden? Utvecklandet av distansundervisning lyftes fram i flera svar.

Skolorna tillräckligt nära eleverna, men inte för små enheter, skolskjutsar ska finnas.

Suunnittemalla järkevän kokoisia kouluja, käytämällä osittain etäopetusmahdollisuutta, ehkä tekemällä yhteistyötä toisen kunnan kanssa opetuksen sisältöä ja tarjontaa suunniteltaessa.

Etäopetuksen kehittäminen

Maximigränserna för tiden för skolresorna kunde ses över och göras mera flexibla.

Öka kommunens dragningskraft

REKOMMENDATIONER FÖR TVÅSPRÅKIGA KOMMUNER

- **Tvåspråkighet är en rikedom som kommunerna borde värna om mer.** Barn och unga borde kunna delta i olika aktiviteter kommunen erbjuder oberoende av deras modersmål. Detta skulle erbjuda en naturlig möjlighet för barn och unga att lära sig det andra inhemska språket.
- **De tvåspråkiga kommunerna kunde överväga möjligheten att öka samarbete mellan undervisningsspråken.** Tvåspråkighet är en styrka i en kommun som skolorna borde utnyttja mer. Till exempel kunde gymnastik fungera bra i form av samundervisning om skolorna befann sig i samma byggnad eller låg nära varandra. Då kunde det vara lättare

att bland annat ordna olika bollspel med eleverna. Eftersom eleven har rätt till undervisning på sitt modersmål skulle detta kräva att lärarna var tvåspråkiga.

- **Den svensk- och finskspråkiga utbildningen kunde arrangeras i samma byggnad.** Då både svensk- och finskspråkiga elever går i skola i samma byggnad, är det möjligt att lära känna elever i samma ålder oberoende av deras modersmål. Social samvaro med jämnåriga är viktigt.
- **Klubbverksamhet kunde ordnas som tvåspråkig.** Valmöjligheterna och deltagarna skulle öka när alla elever kunde delta oavsett modersmål. Kommunen skulle därmed ge barn och unga möjlighet att lära känna andra i samma ålder och lära sig det andra inhemska språket. Tvåspråkig verksamhet kunde möjliggöra kontinuitet i klubbverksamheten.
- **Tvåspråkiga kommuner kunde granska om det finns möjligheter att samarbeta i ordnandet av skolskjutsar.** Ett samarbete i ordnandet av skolskjutsar kunde gynna eleven och kommunen. I landsbygdskommuner och i skärgården är skolskjutsar en utmaning. Med gemensamma skjutsar för elever i båda undervisningsspråken kunde spara elevernas restid och kommunens kostnader. På samma gång kunde eleverna bekanta sig med jämnåriga barn och unga som bor nära dem. Med samordnade skjutsar kunde eleverna även ha bättre möjlighet att delta i olika klubbverksamheter efter skolan.

9.2 Kaksikielisten kuntien tarkastelu

Manner-Suomessa on 235 maaseutu- ja saaristokuntaa. Maaseutualueet rajataan kaupunkien kehitysalueiden ulkopuolelle. Maaseutukunnat on luokiteltu kolmeen ryhmään: 1) Kaupungin läheinen maaseutu, joka koostuu kunnista, jotka ovat toiminnallisesti ja fyysisesti lähellä kaupunkialueita. 2) Ydinmaaseutu, joka koostuu kunnista, joissa on intensiivistä maankäyttöä ja/tai paikallistasolla elinkeinorakenteeltaan monipuolista suhteellisen tiiviisti asuttua maaseutua. 3) Harvaan asuttu maaseutu, joka koostuu harvaan asutuista kunnista, joissa toiminnoiltaan monipuolisia keskittyymiä ei ole tai ne ovat pieniä ja sijaitsevat etäällä toisistaan. (Tilastokeskus).

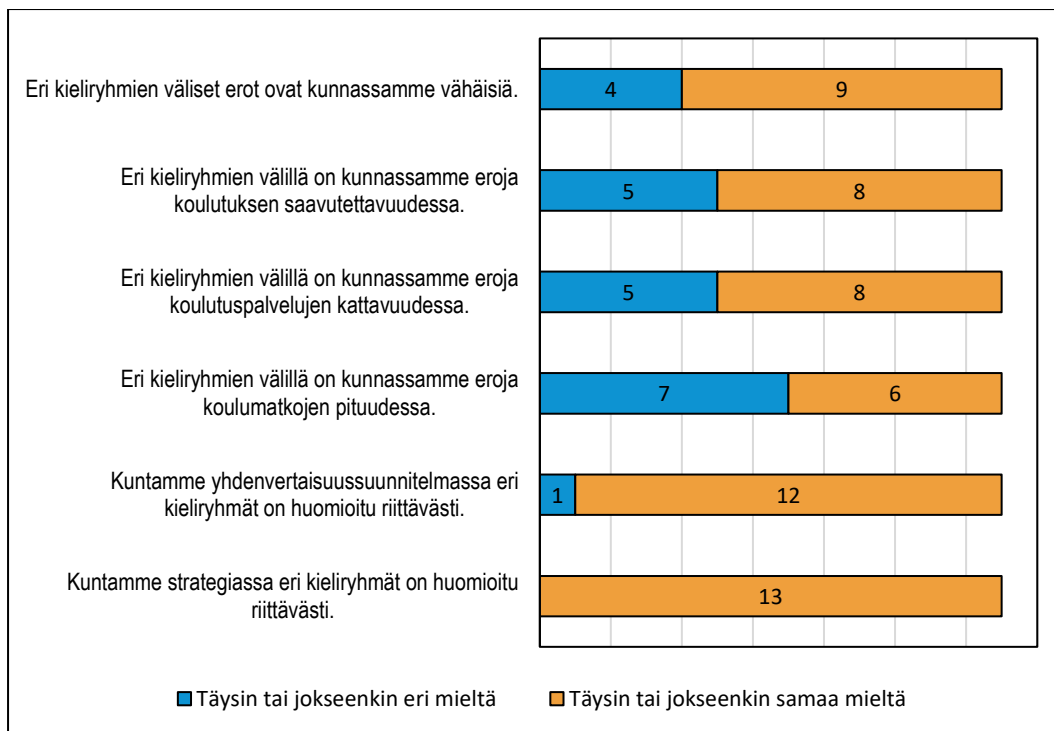
Saaristokunnat ja saaristo-osakunnat ovat niitä kuntia, joilla on merialueella saaria ja järvivesiväyliä, joilta puuttuu kiinteä tietyhteys (Maa- ja metsätalousministeriö). Suomessa on kahdeksan saaristokuntaa ja neljäkymmentä saaristo-osakuntaa, joista 26 on maaseudulla.

Suomessa on 33 kaksikielistä kuntaa. Kaksikieliset kunnat sijaitsevat Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen rannikkoalueilla sekä Pohjanmaalla. Ruotsi on enemmistökieli 18 kaksikielisessä kunnassa ja suomi 15 kunnassa. Kielisuhde on näissä kunnissa ollut samanlainen vuodesta 2017 lähtien. (Kuntaliitto)

Kaksikielisistä kunnista 14 on maaseutukuntia. Arviointiin osallistui 13 kaksikielistä maaseutukuntaa (vastausprosentti 93 %). Kahdeksassa kunnassa oli enemmistökielenä ruotsi ja viidessä kunnassa oli enemmistökielenä suomi. Viisi kuntaa on ydinmaaseutukuntaa ja kahdeksan kaupungin läheistä maaseutukuntaa. Mikään kaksikielinen kunta ei kuulu ryhmään harvaan asuttu maaseutu. Kaksikielisistä maaseutukunnista kolme luokitellaan myös saaristokunniksi ja seitsemän saaristo-osakunniksi.

Kielisuhteet kaksikielisissä kunnissa

Vastaajat saivat ottaa kantaa erilaisiin väitteisiin kunnan eri kieliryhmien välisistä suhteista. Kuviossa 29. esitetään kaksikielisten kuntien tulokset.



KUVIO 29. Yhtäläisyyksiä ja eroja kaksikielisissä kunnissa (n = 13)

Kaikissa kaksikielisissä kunnissa on molemmat kieliryhmät otettu huomioon kuntastrategiassa. Yhdeksän kuntaa arvioi, että kieliryhmien väliset erot ovat pienet. Vaikkakin erot arvioitiin pieniksi yhdeksässä kunnassa, vastauksissa kävi ilmi, että koulutuksen saavutettavuudessa ja koulutuspalvelujen kattavuudessa on eroja kieliryhmien välillä. Yksi osasy tähän on se, että kymmenen kuntaa on saaristo- tai osa-saaristokunta, mikä vaikeuttaa koulutuksen järjestämistä molemmilla kielillä. Saaristokuntavierailun yhteydessä tuotiin esille, että kunta joutuu tekemään räätälöityjä ratkaisuja. Muun muassa henkilökunnan palkkaaminen molemmilla kielillä ei ole yhtä helppoa.

Koska toinen kieli on enemmistökieli, tälle kieliryhmälle on enemmän toimintaa.

Vierailuissa ja kuulemistilaisuuksissa havaittiin myös, että eri kieliryhmät eivät useinkaan sekoitu. Kaksikielisessä kunnassa usein toisella alueella enemmistökieli on ruotsi, toisella taas suomi.

Varhaiskasvatus ja perusopetus

Kaksikielisten kuntien erityispiirre on, että palvelua tarjotaan molemmilla kotimaisilla kielillä, mikä tuo haasteita kunnille. Lähes kaikki kaksikieliset maaseutukunnat järjestävät

varhaiskasvatusta sekä suomen että ruotsin kielellä. Kuntavierailulla tuli ilmi, että joskus järjestetään sekaryhmiä, jotta kaikki lapset saavat paikan.

Esikoulu järjestettiin kaikissa niissä kunnissa, joissa on perusopetusta molemmilla kielillä. Iltapäivätoimintaa oli myös molemmilla kielillä melkein kaikissa niissä kunnissa, jossa oli perusopetusta ala-asteella sekä suomeksi että ruotsiksi. Kahdessa kaksikielisessä kunnassa oli perusopetusta vain toisella kielellä. Nämä kunnat, jotka eivät itse järjestä esiopetusta tai perusopetusta ala-asteella molemmilla kielillä, tekivät yhteistyötä jonkin muun kunnan kanssa. Yhteistyö perusteltiin muun muassa pienillä oppilasmäärillä ja sillä, että oppilas käy lähimpänä kotia olevaa koulua, vaikka se sijaitsee toisessa kunnassa.

Vi har så ytterst få finskspråkiga elever och de bor utspridda i olika kommundelar så att de skulle gå i samma skola vill inte deras vårdnadshavare. Utan de har varit nöjda med att de går i en finskspråkig skola som ligger närmare hemmet än en eventuell gemensam finsk skola skulle göra.

Yksin järjestäminen olisi ollut liian kallista.

Om kommunen inte har möjlighet att ordna servicen i egen regi p.g.a. specialbehov eller få elever som behöver den servicen.

Kuntayhteistyö oli yleistä peruskoulun yläluokilla. Monet kunnat olivat tehneet alueellisia sopimuksia naapurikunnan kanssa. Kuusi kuntaa teki yhteistyötä ruotsinkielisen ja kahdeksan kuntaa suomenkielisen perusopetuksen kanssa. Yhteistyötä yläluokilla perusteltiin muun muassa sillä, että pienissä kunnissa ei ole riittävästi oppilaita tai resursseja oman opetuksen järjestämiseen. Kuntavierailuissa ja kuulemistilaisuuksissa nostettiin myös esille, että oman yläasteen ylläpitämisessä on haasteita. Aineenopettajat opettivat myös muita oppiaineita kuin niitä, joissa heillä on pätevyys, täyttääkseen opetusvelvollisuutensa. Opettaja, joka opettaa myös muutakin oppiainetta, kaipaa tukea esimerkiksi pätevältä opettajalta jostakin muusta koulusta. Myös yläluokkien valinnaisten aineiden valikoima on rajoitettu kaksikielisissä kunnissa.

Saaristo- ja osasaaristokunnissa kyläkoulut ovat usein pieniä. Kunnissa on opettajia, jotka opettavat useammassa koulussa. Opettajan on silloin perehdyttävä jokaisen koulun kulttuuriin ja toimintatapaan, joka vaatii ylimääräistä työtä, mikä pitäisi korvata paremmin kuin nyt. Yhteistyö ruotsin- ja suomenkielisen koulutuksen välillä oli vähäistä. Kunnat pitivät tärkeänä, että oppilas on keskipisteessä. On pohdittava, mikä on parasta oppilaalle. Opetus yli kielirajojen on mahdollista, mutta oppilaan on kyettävä osallistumaan opetukseen molemmilla kielillä. Tämä vaikeuttaa kielten välistä yhteistyötä, sillä useat oppilaat eivät osaa toista kotimaista kieltä.

Kuntayhteistyötä yhteisellä aineenopettajalla on epätavallista. Vain kaksi kuntaa mainitsi yhteisestä aineenopettajasta, toisessa kunnassa opettaja oli yhteinen suomenkielisessä opetuksessa ja toisessa ruotsinkielisessä opetuksessa. Etäisyydet naapurikuntien koulujen välillä ovat suuret, mikä tekee yhteistyön haastavaksi toteuttaa. Yksikielisistä kunnista 23 prosenttia vastasi, että heillä on yhteinen aineenopettaja toisen kunnan kanssa.

Etäopetusta järjestetään tarvittaessa kolmessa kaksikielisessä kunnassa. Kolmessa kunnassa oli etäopetusta suomenkielisessä opetuksessa ja kahdessa ruotsinkielisessä. Yleensä koettiin etäopetuksen toimivan hyvin mutta hybridiopetus, jossa opettaja opettaa oppilaita samaan aikaan luokassa ja etäyhteyden välityksellä, koettiin vaativaksi ja raskaaksi henkilökunnalle. Etäopetus vaatii hyvät verkkoyhteydet, mitä kaikki kunnat eivät kokeneet heillä olevan.

I princip goda erfarenheter, ibland kan nätuppkopplingen vålla problem.

Hybridundervisning är krävande och betungande för personalen men fungerar med hjälp av bl.a. konferenssystem som Kandau, robot

Kotiopetusta sai yksittäiset oppilaat, tavallisesti jaksoissa, esimerkiksi kun huoltaja teki töitä ulkomailla. Yhteistyö huoltajien kanssa toimi hyvin. Yksikielisissä kunnissa kotiopetuksessa olevia oppilaita oli hiukan enemmän (46 % vs. 31 %).

Pääosin toiminut hyvin: on voitu järjestää valvova opettaja.

Hemundervisning sker i liten skala vid behov då vårdnadshavare är utomlands på jobbuppdrag. Innebär merarbete för den ansvariga läraren/rektorn som finns i hemskolan.

Vain muutamassa kaksikielisessä kunnassa yksityinen palveluntarjoaja järjesti palveluita. Kuntavierailuissa ja kuulemistilaisuuksissa kävi ilmi, että on vaikea löytää yksityisiä palveluntarjoajia, jotka järjestäisivät esimerkiksi kerhotoimintaa. Kerhon ohjaajan pitäisi olla kaksikielinen, jota saadaan tarpeeksi osallistujia. Koulukuljetukset pitäisi myös saada järjestettyä niin, että oppilaat voivat jäädä kerhotoimintaan koulun jälkeen. Kunnat, joilla oli kokemusta yksityisestä palveluntarjoajasta, totesivat, että palvelu oli laadukasta ja toimi hyvin, vaikka toiminnan pienuus (oppilasmäärän vähäisyys) olikin haaste.

Goda, de har hållit hög kvalitet och samma tjänsteleverantörer har funnits med i bilden länge.

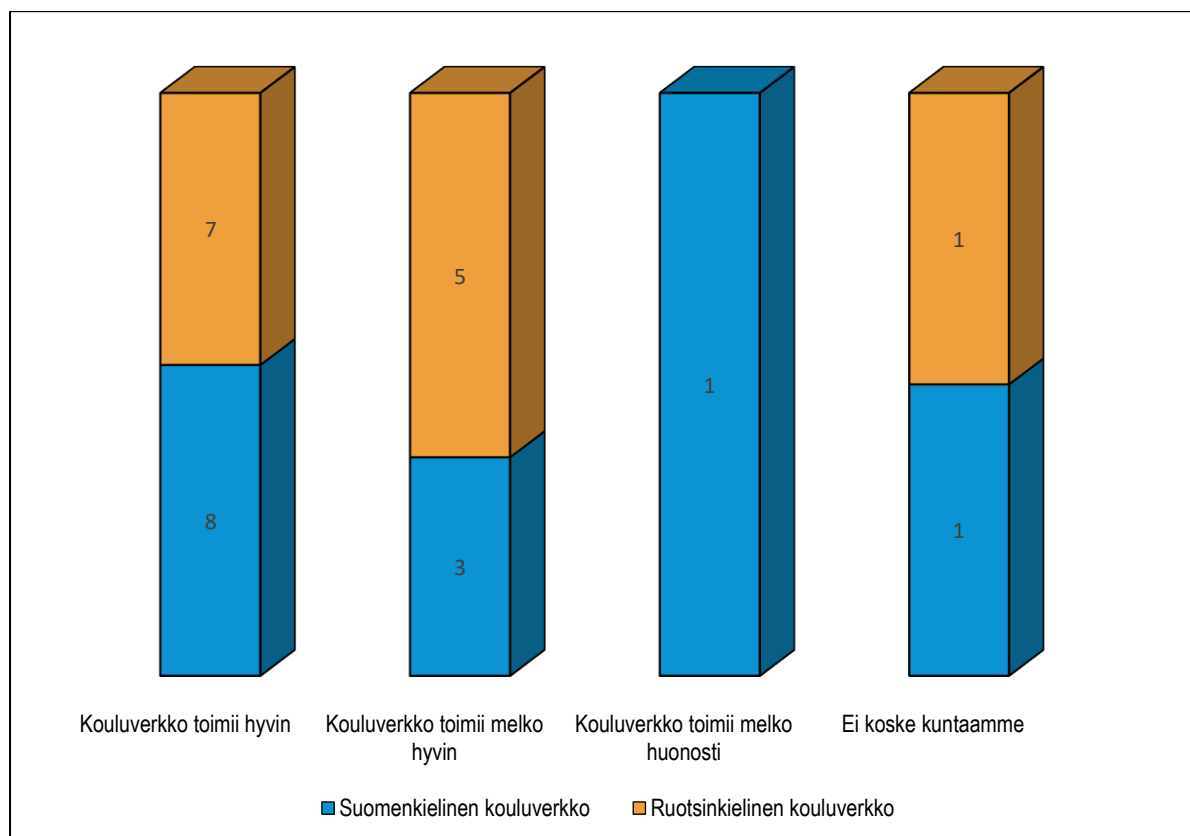
Täydentää erinomaisesti kunnan palvelutarjontaa.

Yhdeksän kaksikielisen kunnan mukaan oppivelvollisuuden laajentuminen ei ole vaikuttanut kunnan koulutuksen järjestelyihin. Joissakin kunnissa oppivelvollisuuden laajentuminen lisäsi hallinnollista työtä ja nosti toisen asteen opiskelijoiden kustannuksia.

Administration, köp av stödjande sysselsättningstjänster, ökade kostnader

Yhteistyö eri tahojen kesken on (alueen nimi) tiivistynyt. Työaika on mennyt asioiden selvittämisessä ja asiasta tiedottamisessa. Epävarmuutta tulevasta on monilla tahoilla esiintynyt. Kuntalaisilla on huoli myös julkisen liikenteen riittävydestä.

Kunnat saivat ottaa kantaa kouluverkon toimivuuteen. Kuviossa 30. on esitetty kaksikielisten kuntien tulokset.



KUVIO 30. Kouluverkkojen toimivuus kaksikielisissä kunnissa (n = 13)

Sekä ruotsinkielinen että suomenkielinen kouluverkko toimii hyvin tai melko hyvin. Kaksi kuntaa valitsi vaihtoehdon *ei koske kuntaamme*, sillä näissä kunnissa ei ole koulutusta molemmilla kielillä. Kahdessa kunnassa sekä suomen- että ruotsinkielistä kouluverkkoa kehitettiin. Kolmessa kunnassa samaan aikaan kehitettiin suomenkielistä kouluverkkoa ja suunniteltiin kehitettävän ruotsinkielistä kouluverkko (tai toisin päin). Kunnissa keskusteltiin

muun muassa pitäisikö pienempiä kouluja yhdistää tai pitäisikö kunnan perustaa oma yläkoulu. Yhdessä kunnassa pohditaan pitäisikö kunnan ainoa pieni suomenkielinen koulu säilyttää, toisessa kunnassa suunnitellaan uutta kielikylypykoulua.

Har gjorts en skolnåtsutredning, som sannolikt inte leder till åtgärder.

Yläkouluselvitys tehdään kuluvan vuoden aikana: perustetaanko oma yläkoulu.

Seitsemässä kaksikielisessä kunnassa oli viimeisen viiden vuoden aikana lakkautettu kouluja ja kuudessa kunnassa hallinnollisesti yhdistetty kouluja. Kolme keskeisintä asiaa, jotka vaikuttivat lakkautuspäätökseen, olivat koulurakennuksen kunto, liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa sekä se, että päätös oli oppilaan edun mukaista. Kuntavierailuissa ja kuulemistilaisuuksissa nostettiin myös perusteluksi oppilaiden sosiaalinen vuorovaikutus ikäistensä kanssa sekä ryhmätoiminta. Alueellisesti suuret kunnat sekä saaristokunnat säilyttävät kouluja, vaikka oppilasmäärät ovat pienet perustellen, että koulumatkat tulisivat liian pitkiksi oppilaille ja kuljetus olisi kallis järjestää.

Svenska skolnåtet fungerar bra. Det finns endast en liten finsk skola vars framtid kommer att behandlas under året.

Viidessä kunnassa oli entisiä koulurakennuksia tyhjiillään, muun muassa sisäilmaongelmin tai meneillään olevien jatkokäyttö- tai myyntisuunnitelmien vuoksi. Kahdeksassa kunnassa oli entisiä koulurakennuksia yksityisessä käytössä, muun muassa esikoulun, seurojen, kylätoiminnan tai kokouksien käytössä. Vanha koulurakennus toimi myös liikuntasalina. Kolmessa kunnassa suomen- ja ruotsinkielinen opetus oli yhdistetty samaan koulurakennukseen.

Seitsemän kaksikielistä kuntaa otti kantaa väittämiin, miten koululakkautus on vaikuttanut kunnan olosuhteisiin. Useimmat vastaajat olivat sitä mieltä, että lapsiperheiden mahdollisuus asua kunnassa ei ole heikentynyt koululakkautuksen myötä eikä koululakkautuksen vaikutus näkynyt lapsiperheiden poismuuttona kunnasta. Vastaajien mielestä koululakkautusten vaikutukset eivät näkyneet osajien siirtymisessä pois kunnasta. Tulos on sama kuin yksikielissä kunnissa. Kaksikielissä kunnissa oli eroja väittämässä koululakkautusten vaikutuksista asutuksen keskittymiseen. Reilu puolet vastaajista oli täysin tai jokseenkin sitä mieltä, ettei koululakkautuksilla ollut vaikutuksia, kun taas vajaat puolet oli sitä mieltä, että koululakkautuksilla on vaikutuksia astutuksen keskittymiseen.

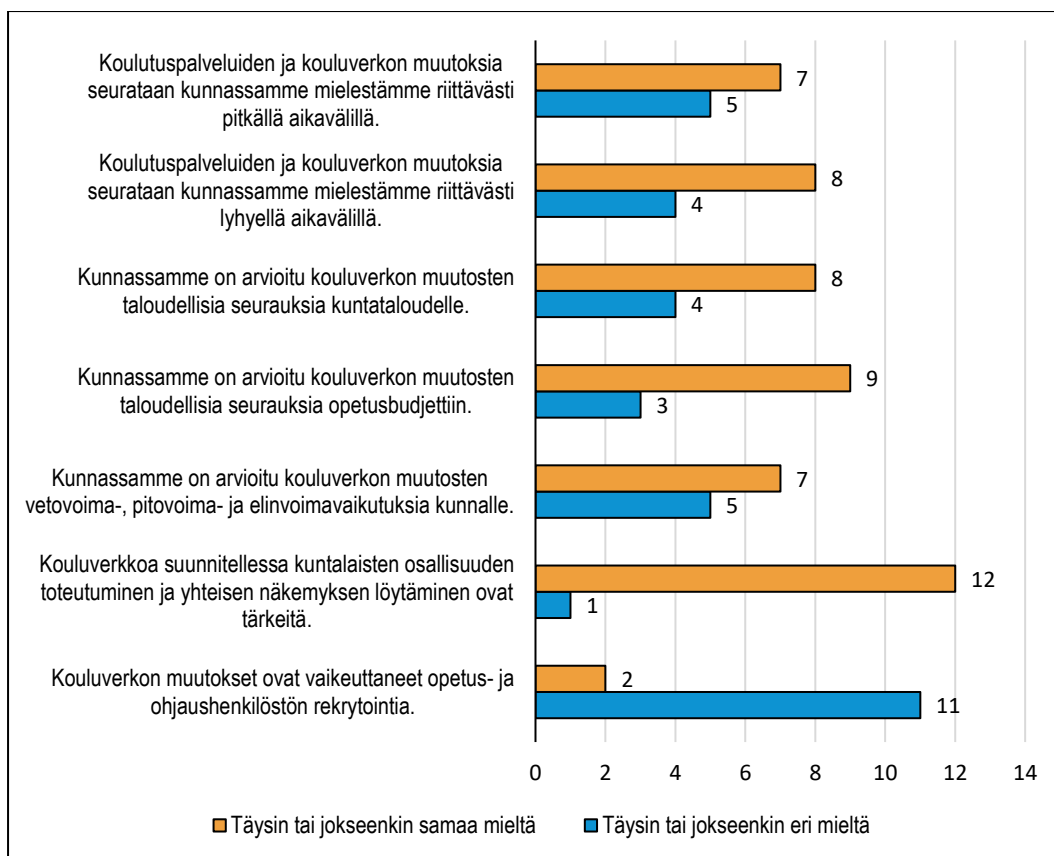
Toistaiseksi säilyneitä lakkautusuhan alla olevia kouluja oli kaksikielisissä kunnissa seitsemän: kaksi suomenkielistä koulua ja viisi ruotsinkielistä koulua. Kolme keskeisintä säilyttämispäätökseen vaikuttanutta asiaa olivat riittävä oppilasmäärä koulussa, oppilaan etu ja kyläyhteisön perustelut. Samat perustelut olivat keskeisimmät myös yksikielisissä kunnissa.

Kaksikielisten kuntien kolme keskeisintä vahvuutta opetuksen järjestämisessä oli opetus- ja ohjaushenkilökunnan saatavuus (10 valintaa), yhdenvertaiset mahdollisuudet laadukkaaseen opetukseen (9 valintaa) ja palveluiden mitoitus suhteessa oppilasmäärään (7 valintaa). Nämä kolme vahvuutta oli myös yksikielisissä kunnissa kaikkein keskeisimmät.

Kaksikielisten kuntien kolme keskeisintä haastetta opetuksen järjestämisessä oli oppilasmäärän vähentyminen (10 valintaa), koulurakennusten kunto ja kunnostustarpeet (7 valintaa) ja opetus- ja ohjaushenkilökunnan saatavuus (7 valintaa). Yksikielisissä kunnissa kolme keskeisintä haastetta oli oppilasmäärän vähentyminen, opetus- ja ohjaushenkilökunnan saatavuus ja kunnan taloudellinen tilanne.

*Finskspråkiga elevantalet lågt på ett vidsträckt geografiska område,
invandrarundervisningens organisering på finska*

Kunnat saivat arvioida opetuksen järjestämisen olosuhteita. Kuviossa 31. on kaksikielisten kuntien vastaukset.



KUVIO 31. Opetuksen järjestäminen kaksikielisissä kunnissa (n = 12-13)

Vastaajien mielestä on tärkeää toteuttaa kuntalaisten osallistaminen ja löytää yhteisen näkemys. Opetus- ja ohjaushenkilöstön rekrytointi ei ole vaikeutunut kouluverkon muutosten vuoksi. Kouluverkon muutosten taloudelliset seuraukset opetusbudjettiin on arvioitu useimmissa kunnissa. Yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että koulutuspalveluiden ja kouluverkon muutoksia seurataan kunnassa riittävästi sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä. Kaksikielisten kuntien vastaukset olivat suurin piirtein samanlaiset kuin yksikielisten kuntien.

Suuri osa oppilaista tarvitsee koulukuljetusta. Yleisin yhdensuuntainen koulumatkan pituus oli kaksikielisissä kunnissa 25–40 kilometriä (8 kunnassa). Vain yhdessä kunnassa pisin koulumatka oli yli 40 kilometriä. Useimmissa kunnissa oli alle 13-vuotiaiden pisin edestakaisen koulumatkan kesto odotuksineen korkeintaan kaksi ja puoli tuntia. Reilut puolet kunnista ilmoitti yli 13-vuotiaiden koulumatkan pisimmäksi kestoksi korkeintaan kolme tuntia.

I de kommuner där det finns en skola på minoritetsspråket har eleverna längre skolresor än de elever som får utbildning på majoritetsspråket.

Kunnassa on kolme ruotsinkielistä alakoulua ja yksi suomenkielinen; suomenkielisillä on pidempi koulumatka, koska he tulevat koko kunnan alueelta.

Kymmenessä kunnassa oli koulukuljetukseen käytetyt kustannukset lisääntyneet viimeisten kolmen vuoden aikana. Useimmissa kunnissa ei oppilaiden käyttämä aika koulumatkoihin eikä koulukuljetusta tarvitsevien oppilaiden määrä ollut muuttunut. Saaristo- ja saaristo-osakunnissa koulukuljetuksen järjestäminen on haasteellista. Kuljetuksia meritse ja maitse sekä kuljetusten keskenään sovittaminen on haasteellista. Alue on maantieteellisesti hajautettu, kuljettaminen paikasta toiseen vie aikaa. Kunnissa ei ole aina tarpeeksi liikennöitsijöitä, ja odotusajat herättävät joidenkin oppilaiden tyytymättömyyttä. Hinta on usein korkea kilpailun puuttumisen ja harvojen kuljetuksia tarjoavien yritysten vuoksi. Niille oppilaille, joilla ei ole mahdollisuutta kulkea yhteyslaivalla tai taxiveneellä, tehdään sopimus huoltajien kanssa kuljetuksesta. Hinnoittelu ei aina ole realistista. Mikäli oppilas asuu ulkosaaristossa voi ainoa mahdollisuus olla, että majoitus järjestetään lähempänä koulua yksityiseen perheeseen kouluviikolla aikana.

Kaksikielisten kuntien arvion mukaan eniten yhteydenottoja huoltajilta tuli koulukuljetuksista. Yhteydenottoja oli 1–5 kertaa vuodessa. Huoltajat kyselivät muun muassa aikatauluista, logistiikasta ja vaarallisten koulumatkojen arvioinnista. Huoltajat olivat pääosin tyytyväisiä koulukuljetuksiin. Muutamia yhteydenottoja tuli myös koskien kouluverkkoa ja opetuksen järjestämisestä.

Kuljetusreiteistä ja aikatauluista tulee jonkin verran kommentteja eritoten lukuvuoden alussa. Esim. oppilaiden kävelymatka pysäkille kontra reitin turvallisuus.

Frågor kring farlig skolväg och bedömning av detta.

Esim. ajettavien taksireittien järjestys. Voisiko vuorovuosin vuorotella siten että heidän lapsi ei istu aina ensimmäisenä taksissa ja niin aikaisin.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki

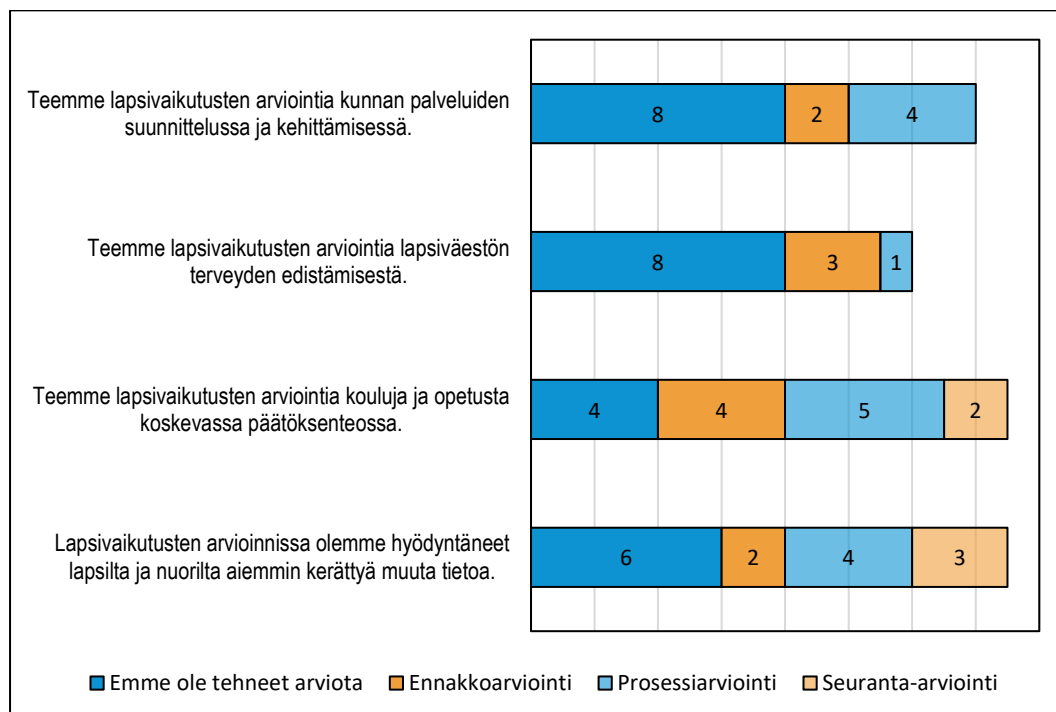
Useimmat kaksikieliset kunnat järjestävät itse oppilas- ja opiskelijahuollon kunnassaan. Parissa kunnassa on kuntayhteistyötä joko suomen- tai ruotsinkielisen toimialan kanssa. Lähes puolella yksikielisistä kunnista, on kuntayhteistyötä oppilas- ja opiskelijahuollossa.

Kuusi kaksikielistä kuntaa ei tee kuntayhteistyötä erityistuen järjestämiseksi. Erityistuen järjestämiseksi kolme kuntaa tekee kuntayhteistyötä sekä ruotsin- että suomenkielisellä alueella ja neljä ruotsinkielisellä alueella. Kuntayhteistyötä perusteltiin muun muassa

yhteisillä sosiaali- ja terveyspalveluilla tai sillä, ettei ole tarkoituksenmukaista pienelle kunnalle järjestää palvelua yksin.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arvioinnissa selvitetään päätöksen vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Lapsivaikutusten arvioinnin erityisenä perustana on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa edellytetty lapsen edun ensisijaisuuden periaate. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen. Lasten edut saavat sisältönsä lasten oikeuksista ja tarpeista. Vastaajat saivat ottaa kantaa erilaisiin väittämiin koskien lapsivaikutusten arviointia. Kunnat saivat valita useamman vaihtoehdon. Kaksikielisten kuntien vastaukset ovat esitelty kuviossa 32.



KUVIO 32. Kaksikielisten kuntien vastaukset väittämiin lapsivaikutusten arvioinnista (n = 13)

Kahdeksan kuntaa (62 %) mainitsi, etteivät ole tehneet lapsivaikutusten arviointia kunnan palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä. Yksikielisissä kunnissa vastaava osuus oli 41 prosenttia. Kaksi kaksikielistä kuntaa oli tehnyt ennakoarvioinnin ja neljä kuntaa prosessiarvioinnin.

Kahdeksan kuntaa (67 %) ei ole tehnyt lapsivaikutusten arviointia lapsiväestön terveyden edistämiseksi. Yksikielisissä kunnissa osuus oli samansuuruinen. Mikään kaksikielinen kunta

ei ole tehnyt seuranta-arviointia, kun taas 28 prosenttia yksikielisistä kunnista oli tehnyt seuranta-arvioinnin.

Kouluja ja opetusta koskevista päätöksenteoista tehtiin useammin lapsivaikutusten arviointia. Kaksikielisissä kunnissa tehtiin useammin prosessiarviointia (38 vs. 12 %), kun taas yksikielisissä kunnissa tehtiin useammin ennakoarviointia (31 vs. 57 %).

Yksikieliset kunnat hyödyntävät useammin ennakoarvioinnissa lapsilta ja nuorilta aiemmin kerättyä tietoa (38 %) kuin kaksikielisissä kunnissa (15 %). Prosessiarvioinnissa taas kaksikieliset kunnat hyödyntävät aiemmin kerättyä tietoa useammin (31 % vs. 19 %).

Reilut puolet kaksikielisistä kunnista arvioi lapsivaikutusten arviointia koskevan osaamisen olevan melko heikkoa ja kolmasosa arvioi osaamisen olevan melko hyvää. Osaaminen on samantapaista yksikielisissä kunnissa.

Vierailukuntien nuorisovaltuustolle lähetettiin lyhyt kysely. Eräs nuorisovaltuusto oli muun muassa sitä mieltä, että oppilaiden näkemystä ei oteta huomioon muutoksissa niin paljon kuin sitä voisi tehdä. Oppilaskunta voisi olla mukana vaikuttamassa oppilaille tärkeissä asioissa, ei pelkästään koulussa tapahtumia järjestävänä elimenä. Toinen nuorisovaltuusto korosti, että tiedottaminen koululle on hidasta, että päätöksistä raportoidaan epäselvästi, kysymykset ovat usein ympärilyöntejä eikä oppilaat välttämättä ymmärrä, mihin asiaan ne liittyvät. Myös koulukuljetukset tuotiin esille, niitä pitäisi tarkastella. Nykyisellään bussi ajaa jokaisen pienen kylän läpi ja paljon aikaa menee matkustamiseen. Toisessa kunnassa taas taksimatkoja pitäisi tehostaa, oppilaat joutuvat odottamaan taksikyytejään.

Lasten ja nuorten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet

Perus- ja ihmisoikeudet, tasa-arvo, yksityisyyden suoja, uskonnonvapaus, oikeus koulutukseen, kielelliset ja sosiaaliset oikeudet, oikeusturva ja hyvä hallintotapa on säädetty peruslaissa. Samanlaisia oikeuksia ihmisoikeuksiin suojaavat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva YK:n sopimus sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja YK:n vammaissopimus, joissa korostetaan lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta.

Kymmenen kolmestatoista kaksikielisestä kunnasta arvioi, että lasten oikeudet omaan kieleen toteutuu hyvin (77 %). Yksikielisissä kunnissa osuus oli 46 prosenttia. Kolme kaksikielistä kuntaa oli sitä mieltä, että oikeudet toteutuvat melko hyvin (23 %). Yksikielisissä kunnissa osuus oli 43 prosenttia.

Yhdeksän kunnan mielestä lasten oikeudet tukeen toteutuu hyvin, kun taas neljä kuntaa arvioi niiden toteutuvan melko hyvin. Kymmenen kuntaa arvioi, että lasten oikeudet oppilashuoltoon toteutuu hyvin, melko hyvin niiden arvioi toteutuvan kaksi kuntaa. Yhden kunnan mielestä lasten oikeudet tukeen toteutuu melko heikosti. Tulos on suunnilleen samanlainen yksikielisisissä kunnissa.

Seitsemän kuntaa arvioi, että oikeus oppilaan ohjauksen palveluihin toteutuu hyvin (58 %) ja viisi kuntaa, että oikeus toteutuu melko hyvin (42 %). Yksikielisisissä kunnissa arvioitiin tämän oikeuden toteutuvan hieman paremmin, sillä 72 prosenttia arvioi oikeuden toteutuvan hyvin. Melkein kaikki kaksikieliset kunnat arvioivat, että oikeus laadukkaaseen opetukseen toteutuu hyvin kunnassa. Yksikielisisissä kunnissa 72 prosenttia arvioi, että tämä oikeus toteutuu hyvin.

Kymmenen kuntaa arvioi, että oikeus turvalliseen ja terveelliseen koulutilaan toteutuu melko hyvin (77 %) ja kolme kuntaa, että tämä oikeus toteutuu hyvin (23 %). Reilut 60 prosenttia yksikielisisistä kunnista arvioi tämän oikeuden toteutuvan hyvin.

Kodin ja koulun välinen yhteistyö sujuu seitsemän kaksikielisen kunnan mielestä hyvin ja kuuden kunnan mielestä melko hyvin. Tulos on suunnilleen sama kuin yksikielisisissä kunnissa. Lapsen mahdollisuus osallistua sosiaaliseen toimintaan toteutuu melkein kaikkien kuntien mielestä hyvin (85 %). Tulos on parempi kuin yksikielisisissä kunnissa (47 %). Lasten ja nuorten mahdollisuus vapaa-ajan harrastuksiin toteutui sekä kaksi- että yksikielisisissä kunnissa melko hyvin tai hyvin.

Noin puolet sekä kaksi- että yksikielistä kunnista tekee lapsivaikutusten arviointia yhteistyössä esimerkiksi päiväkotien, koulujen, oppilaitosten tai nuorisotoimen kanssa. Noin puolet kunnista arvioi myös, että lasten ja nuorten kuulemisessa on huomioitu erilaiset erityis- ja vähemmistöryhmät. Alle puolet kunnista on dokumentoinut lapsivaikutusten arvioinnista saadut tiedot. Noin kolme neljäsosaa kunnista arvioi, että kunta pyrkii jatkuvasti kehittämään lasten ja nuorten osallisuutta sekä vaikutusmahdollisuuksia.

Kaksi- ja yksikielisten kuntien välillä on eroja, miten lasten ja nuorten etuja on huomioitu kouluverkostoa koskevilla päätöksillä. Kaksikielisisissä kunnissa vastausprosentit jakautuvat melko tasaisesti vaihtoehtojen jokseenkin eri mieltä, jokseenkin samaa mieltä ja täysin samaa mieltä välillä. Yksikielisisissä kunnissa 63 prosenttia oli jokseenkin samaa mieltä ja 28 prosenttia täysin samaa mieltä tähän väittämään.

Kunnan ja alueiden elinvoimaisuus

Kaksikielisissä kunnissa on hieman positiivisempi tulevaisuusnäkökulma kuin yksikielisissä kunnissa. Lähes kaikki kaksikieliset kunnat kokivat (92 %), että kunnan tulevaisuudennäkökulmat ovat positiivisia tai melko positiivisia. Yksikielisissä kunnissa vastaavasti 82 prosenttia koki tulevaisuudennäkökulmat positiivisiksi tai melko positiivisiksi.

Kaksikieliset kunnat arvioivat kunnan olevan lapsiystävällinen, että kunnassa on aktiivista kylä- ja kansalaistoimintaa ja työllisyystilanne kunnassa on hyvä tai melko hyvä. Kahden kunnan mielestä kunnassa on kaikki tarvittavat palvelut, seitsemän kuntaa on jokseenkin samaa mieltä ja kolme kuntaa jokseenkin eri mieltä kunnan palvelutarjonnasta. Kymmenen kunnan mielestä väestö ikääntyy nopeasti, vastaavasti kolme kuntaa oli eri mieltä väittämästä.

Kaksikielisten kuntien keskeiset vahvuudet olivat vastaajien mielestä lapsiperheiden mahdollisuudet asua kunnassa sekä peruspalvelujen tarjonta. Nämä vahvuudet nousivat myös esille yksikielisissä kunnissa. Keskeiset haasteet olivat julkisen talouden tila, yritysten ja elinkeinoelämän kehitysmahdollisuudet sekä peruspalveluiden tarjonta. Kouluverkon tilanne arvioitiin kaksikielisissä kunnissa myös haasteeksi, kun tämä arvioitiin yksikielisissä kunnissa olevan yksi vahvuuksista.

Kommunen är en god plats att bo på för barnfamiljer, mycket aktiviteter erbjuds, närheten till en medelstor stad ger familjerna utkomstmöjligheter. Den kommunala ekonomin är ofta en utmaning.

Kunnat saivat vielä lopuksi pohtia, miten maaseutu- ja saaristoalueilla voitaisiin taata kouluverkon toimivuus tulevaisuudessa. Etäopetuksen kehittäminen nostettiin esiin useassa kaksikielisen kunnan vastauksessa.

Skolorna tillräckligt nära eleverna, men inte för små enheter, skolskjutsar ska finnas.

Suunnitteleamalla järkevän kokoisia kouluja, käyttämällä osittain etäopetusmahdollisuutta, ehkä tekemällä yhteistyötä toisen kunnan kanssa opetuksen sisältöä ja tarjontaa suunniteltaessa.

Etäopetuksen kehittäminen

Maximigränserna för tiden för skolresorna kunde ses över och göras mera flexibla.

SUOSITUKSIA KAKSIKIELISILLE KUNNILLE

- **Kaksikielisyys kunnassa on rikkaus, jota pitäisi vaalia enemmän.** Kunnan tarjoamat palvelut lapsille ja nuorille tulisi järjestää niin, että heillä on mahdollisuus osallistua niihin äidinkielestään riippumatta. Tämä tarjoaisi luonnollisen mahdollisuuden oppia toista kotimaista kieltä.
- **Kaksikielisyys kunnassa tulisi tarkastella mahdollisuutta lisätä yhteistyötä opetuskielten välillä.** Kaksikielisyys on kunnassa vahvuus, jota koulut voisivat hyödyntää enemmän. Esimerkiksi liikunta voisi toimia hyvin yhteisopettajuudella, mikäli koulut olisivat samassa rakennuksessa tai sijaitsevat lähellä toisiaan. Tällöin voisi paremmin järjestää muun muassa pallopelejä oppilaitten kanssa. Koska oppilaalla on oikeus opetukseen omalla äidinkielellä, tämä vaatisi opettajilta kaksikielisyyttä.
- **Suomen- ja ruotsinkielinen opetus voisi olla samassa rakennuksessa.** Kun suomen- ja ruotsinkieliset oppilaat ovat samassa rakennuksessa, oppilailla olisi mahdollisuus tutustua välitunneilla saman ikäisiin oppilaisiin kielestä riippumatta. Sosiaalinen kanssakäyminen samanikäisten kanssa on tärkeää.
- **Kerhotoimintaa voisi myös järjestää kaksikielisenä.** Valintamahdollisuudet ja osallistujat lisääntyisivät, kun kaikki oppilaat voisivat osallistua riippumatta omasta äidinkielestään. Kunta voisi näin tarjota lapsille ja nuorille mahdollisuuden tutustua muihin samanikäisiin ja oppia toista kotimaista kieltä. Kaksikielinen toiminta voisi mahdollistaa kerhotoiminnan jatkuvuuden.
- **Kaksikielisyys kunnassa tulisi tarkastella mahdollisuutta tehdä yhteistyötä koulukuljetusten järjestämisessä.** Yhteistyö koulukuljetusten järjestämisessä voisi olla hyödyllistä oppilaille ja kunnalle. Maaseutu- ja saaristokunnissa koulukuljetusten järjestäminen on haaste. Molempien opetuskielten oppilaiden yhteiset kuljetukset voisivat säästää oppilaiden matka-aikaa ja kunnan kustannuksia. Samalla oppilaat pääsisivät tutustumaan lähellä asuviin lapsiin ja nuoriin. Yhteiskuljetuksella oppilailla oli myös parempi mahdollisuus osallistua kerhotoimintaan koulun jälkeen.

10. Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Arviointiraportissa on tarkasteltu arvioinnin tuloksia arviointikohteittain luvuissa 5. (kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset), 6. (lasten oikeudet ja lapsen edun ensisijaisuus), 7. (lasten näkemykset ja vaikuttamismahdollisuudet), 8.(kouluverkon ja elinvoiman yhteys) ja 9.(kaksikielisten kuntien kouluverkon tilanne). Kussakin luvussa on kuvattu päähavainnot sekä tarkasteltu tuloksia ja laadittu kutakin arvioinnin kohdetta koskevat kehittämissuosituks. Tässä luvussa on koottu yhteen opetuksen järjestämistä ja kouluverkon tilaa koskevat päähavainnot maaseutu- ja saaristokunnissa sekä esitetään johtopäätökset arviointikohteista ja vastataan arviointikysymyksiin. Arviointikysymyksiä tarkastellaan kahdessa osassa.

10.1 Kouluverkon ajankohtainen tilanne maaseutu- ja saaristokunnissa

Yhteenveto koulutuspalveluiden järjestämisestä

Kouluverkon ajankohtainen tila ja muutokset

Valtaosa kuntien edustajista koki kouluverkon toimivan hyvin. Oman kunnan kouluverkko nähtiin yleisesti positiivisessa valossa. Kaikissa kaksikielisissä kunnissa on molemmat kieliryhmät otettu huomioon kuntastrategiassa. Koulutuksen saavutettavuudessa ja koulutuspalveluiden kattavuudessa on jonkin verran eroja kieliryhmien välillä, mikä ilmenee erityisesti saaristomaisissa kunnissa. Tosin kieliryhmien erot arvioitiin yleisesti pieniksi. yhdeksässä kunnassa, vastauksissa kävi ilmi, että koulutuksen saavutettavuudessa ja koulutuspalvelujen kattavuudessa on eroja kieliryhmien välillä. Saaristokunnissa tehdään koulutuspalveluiden järjestämiseksi eri kieliryhmille hyvin räätälöityjä ratkaisuja.

Kouluverkon kehittämistä suunniteltiin tai kehittämistoimia oli meneillään useassa kunnassa huolimatta aiemmista muutoksista ja melko myönteisistä näkemyksistä kouluverkon nykytilaan. Koulujen lakkautuksia oli tehty jonkin verran viimeisen viiden vuoden aikana kyselyyn vastanneissa kunnissa. Tilastollisen analyysin mukaan kouluverkossa on ollut suuria muutoksia vuosina 2010–2020 varsinkin ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun alueilla. Suhteellisesti tarkasteltuna kouluverkon harveneminen oli voimakkainta väkiluvultaan pienimmissä kunnissa.

Kyselyyn vastanneissa kunnissa yleisimmät syyt päätöksen taustalla olivat liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa ja ”oppilaan etu”. Oppilaan edulla viitataan lapsen etuun, joka voi merkitä monia erilaista asioita tehtäessä päätöksiä opetuksen järjestämisestä ja kouluverkosta.

Lapsivaikutusten arviointia on tehty kunnissa melko vähän lapsen edun selvittämiseksi. Eniten on tehty ennakkovaikutusten arviointia. Koululakkautuksista nähtiin aiheutuvan erityisesti asutuksen keskittymistä, muuten vaikutusten ei arvioitu olevan yleisesti

kielteisiä elinvoimaan. Kaupungin läheisellä maaseudulla arvioitiin tapahtuvan enemmän lapsiperheiden poismuuttoa kunnasta kuin muilla maaseutualueilla.

Kunnissa pidettiin vahvuutenaan opetus- ja ohjaushenkilöstön osaamista, yhdenvertaisia mahdollisuuksia laadukkaaseen opetukseen ja palveluiden mitoittamista suhteessa oppilasmäärään. Haasteena pidettiin erityisesti oppilasmäärän vähentymistä sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön saatavuutta.

Noin viidesosa kunnista ei ollut arvioinut kouluverkon muutosten taloudellisia seurauksia kuntataloudelle. Määrää voidaan pitää melko suurena, sillä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan yleensä muita vaikutuksia useammin. Tämä kertonee ylipäättänsä vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta.

Kuntien tarjoamat palvelut

- Kunnat tarjoavat palveluita (esim. varhaiskasvatusta, esiopetusta, koulun kerhotoimintaa) erityisesti suomen kielellä. Koulutusmenot alle 15-vuotiasta väestöä kohden vaihtelevat suuresti eri alueiden välillä. Haasteita lisäävät myös esimerkiksi pieni tai pienenevä oppilasmäärä erityisesti harvaan asutuilla alueilla.
- Kuntayhteistyötä tehdään melko vähän, ja yhteistyö suomenkielisissä palveluissa korostui. Eniten yhteistyötä oli oppilas- ja opiskelijahuollon, yläkouluopetuksen, erityisen tuen ja varhaiskasvatuksen järjestämisessä.
- Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta käytetään eri kouluasteilla ja eri kielillä. Yläkouluopetusta järjestetään enemmän saamen- kuin ruotsin kielellä. Etäopetusta käytetään usein lähiopetusta täydentävänä oppiaineissa, joissa on vähän oppilaita, kuten vähemmistöuskonnoissa, elämäkatsomustiedossa tai harvinaisissa kielissä.
- Oppivelvollisuuden laajentuminen ulottumaan toiselle asteelle ei vaikuttanut vastaajien työhön yleisesti. Ydinmaaseudulla vaikutus kuitenkin nähtiin suurempana, mikä saattaa johtua perusasteen varassa olevan väestön korkeammasta osuudesta.

Koulumatkat

- Kuntien oppilaista keskimääräisesti vajaa puolet tarvitsee koulukuljetuksen. Oppilaan pisin yhdensuuntainen matka oli yli 25 kilometriä yli 70 % vastanneista kunnista, mikä kertoo siitä, että kouluja on harvassa samalla kun kunnat ovat pinta-alaltaan melko suuria.
- Pisimmät koulumatkat löytyivät suurimmista ja harvemmin asutuista kunnista.
- Vertailu 25–40 ja yli 40 kilometrin matkojen välillä osoitti, että pituudesta huolimatta matka-aika oli melkein sama. Tämä selittyy sillä, että hyvin pitkät koulumatkat kuljetaan yleensä suoraviivaisemmin taksilla polveilevemmän bussireitin sijaan. Pidempi koulumatka kilometreissä ei siis tarkoita välttämättä pidempää aikaa kuljetuksessa.
- Koulukuljetusten kustannukset olivat nousseet viimeisen kolmen vuoden aikana yli puolella arviointiin osallistuneista kunnista, samoin kuljetusta tarvitsevien määrä

oli lisääntynyt melkein neljänneksellä. Lisääntyneet kuljetustarpeet ja kustannukset liittyvät kouluverkon harvenemiseen.

- Huoltajat ottivat eniten yhteyttä koulukuljetuksista. Eniten kysyttiin käytännön asioista kuten kuljetusten järjestelyistä, niiden kriteereistä ja poikkeusmahdollisuuksista. Tämä kertonee koulukuljetuksiin liittyvien kysymysten tärkeydestä lapsille ja perheille.
- Koulukuljetusjärjestelyiden toimivuuteen suhtauduttiin yleisesti positiivisesti. Positiivisista arvioista huolimatta kolme neljäsosaa koki, että koulukuljetusten laatua on tulevaisuudessa tarpeellista arvioida kunnassa.

10.2 Kouluverkon muutokset, lapsivaikutusten arviointi ja lapsen edun huomiointi

Arvioinnin kohteena on ollut maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkon ajankohtainen tilanne, opetuksen järjestäminen ja kouluverkon kehittyminen. Arvioinnissa on tarkasteltu kouluverkon muutoksista aiheutuvia suoria ja välillisiä vaikutuksia lasten sivistyksellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin sekä lapsen edun huomioimista ja lapsivaikutusten arvioinnin toteutumista. Lisäksi on arvioitu, miten lasten ja nuorten näkemykset ja kokemukset saadaan esiin heitä koskevissa koulunkäyntiä koskevissa asioissa.

Arviointikysymykset

- Miten kouluverkon muutokset ovat vaikuttaneet maaseutu- ja saaristoalueilla lasten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen?
- Miten ja mistä näkökulmasta lapsen etu on huomioitu kouluverkon kehittämisessä, perusopetuksen järjestämisessä ja koulukyytien järjestelyissä?
- Mitkä ovat maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten omakohtaiset kokemukset ja näkemykset kouluverkon muutoksista? Miten lapset ovat saaneet tietoa kouluverkon muutoksista ja opetuksen järjestämisestä, koululakkautuksista ja koulukyytien järjestelyistä? Miten lapselle on annettu mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon häntä itseään koskevissa asioissa?

Keskeisiä johtopäätöksiä:

Kouluverkon muutoksissa lapsen etuun liittyy monia ristiriitaisia tulkintoja

Valtaosa arviointiin osallistuneista kunnista koki kuntansa kouluverkon toimivan tällä hetkellä hyvin tai melko hyvin. Tulevaa kouluverkkoon liittyvää kehittämistoimintaa ei ollut suunnitteilla enemmistössä kunnista. Kouluverkon arviointia tai koulujen lakkauttamista oli suunnitteilla kuitenkin osassa kunnista. Kouluja oli lakkautettu tai yhdistetty hallinnollisesti. Lakkautuksia ei ole kuitenkaan tehty kovin suuressa määrin, noin kolmekymmentä prosenttia kunnista oli lakkauttanut kouluja viimeisen viiden vuoden aikana. Pidemmällä tarkasteluvälillä lakkautusten määrä on ollut suurempi. Suhteellisesti tarkasteltuna on kouluverkko harventunut väkiluvultaan pienemmissä kunnissa. Suurimmat muutokset

kouluverkkojen kehittämiseksi on mahdollisesti tehty, mutta väestökehityksen ennusteet tuovat uusia haasteita edelleen.

Arviointi tuo esille olosuhteisiin vaikuttavat monet muuttajat ja joitakin ristiriitaisuuksia käytetyissä kouluverkon kehittämistä koskevissa perusteluissa.

Lakkautuspäätöksiin vaikuttavat useat erilaiset tekijät, keskeisin koulun ylläpitämiseen vaikuttava muuttuja on riittävä oppilasmäärä ja sen ennuste. Selkeää alarajaa tai hallinnollista normia ei kuitenkaan riittävälle oppilasmäärälle ole olemassa, mikä vaikeuttaa sen arviointia. Oppilasmäärä voidaan määrittellä eri tavoin riittäväksi tai riittämättömäksi tapauskohtaisesti. Tämä saattaa asettaa oppilaita ja heidän huoltajiensa tilanteita epätasa-arvoiseen asemaan jo saman kunnan sisällä. Pitkittyneissä koululakkauttamistapauksissa juuri tällainen kokemus epätasa-arvoisesta kohtelusta tuli esille arvioinnin aikana.

Erityisen moniulotteinen ja haastava perustelu lakkautuspäätösten osalta on ”oppilaan edun” määrittelyminen. Oppilaan edulla viitataan lapsen etuun. Olosuhteita vaikeuttaa usein se, että lapsen etu voi olla intressiristiriidassa muiden etujen kanssa. Vastassa voi olla myös toisen lapsen tai toisten lapsien etu. Tämä tuli esiin lakkauttamisprosesseissa, joissa oli eri ikäisten, eri kouluasteella olevien tai eri kieliryhmistä tulevien lasten huoltajia mukana ja jotka mahdollisesti asuivat samalla alueella. Myös eri alueilla asuvien lasten ja perheiden välille syntyy vastaavanlaisia ristiriitoja lapsen edun kannalta.

Merkittävää on, että yleisesti kunnissa pidetään lapsen etua tärkeänä tekijänä, ja sitä eri osapuolet korostavat, kun päätöstä kouluverkon osalta tehdään. Lapsen etua tarkastellaan silloin oppilaan oikeuksien näkökulmasta, jolloin perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perusopetuslain muutoksella (163/2022) lapsen edun ensisijaisuus sisällytettiin myös perusopetuslakiin. Lapsen etu pitää sisällään oikeudet, jotka koskeva muun muassa oppimisympäristöä, oikeutta saada opetusta, opetuksen maksuttomuutta, opiskeluhoitoa, koulumatkaa sekä tapaturmia ja terveydenhuolto.

Lakkautuspäätösten osalta näitä oppilaan oikeuksia tulkitaan kuitenkin hyvin eri tavoin. Samoja argumentteja voidaan käyttää sekä koulun lakkauttamisen perusteluna, että sen toiminnan jatkumisen osalta. Problematiikkaa monimutkaistaa se, että oppilaan oikeuksia koskevat eri kriteerit ovat usein lakkautuspäätöksen osalta keskenään vaikeasti yhteensovitettavissa. Eri oppilaiden välille voi myös muodostua ristiriitaa heidän oikeuksiensa osalta.

Isommassa kouluyksikössä on yleensä helpompi järjestää oppilashuolto nykyisten normien mukaiseksi (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 2013). Toisinaan oppilaan koulupäivän rasitus kasvaa pitkien koulumatkojen takia joissain tapauksissa jo kohtuuttoman paljon. Lapsen hyvinvoinnin kannalta jopa yli kahden tunnin päivittäinen koulukuljetus ei lähtökohtaisesti voi olla oppilaan hyvinvointia edistävä tekijä. Päätösten perusteluiden välillä on selkeitä ristiriitoja, jotka olisi tarkkaan arvioitava päätöksiä tehtäessä.

Koulujen lakkauttamis- tai yhdistämispäätösten perusteina käytettyjen kriteerien painoarvo voi olla erilainen, ja ne voivat olla keskenään vaikeasti vertailtavia. Koulurakennusten kunto lakkauttamispäätöksen perusteena voi tarkoittaa erilaisia määreitä. Kysymys voi olla huonokuntoisesta koulutalosta, jossa on mahdollisesti vakavia terveyttä vaarantavia kosteusvaurioita, tai tilanteesta, jossa esimerkiksi koulun liikuntatilat tai käsityön opetustilat eivät vastaa kaikilta osin nykykriteerejä.

Koulun säilyttämispäätösten kohdalla nousi esiin merkittävänä muuttujana kyläyhteisön esittämät perustelut. Se mainittiin vaikuttaneen myönteiseen päätökseen hyvin usein. On siis ilmeistä, että lakkautusuhan alaisen koulun lähiyhteisön huoltajien voimavarat, toimijoiden tietopääoma ja kyky toimia, sekä vaikuttamisen kanavat ja poliittiset suhteet ovat yksi keskeinen tekijä lakkautuspäätöksissä. Tämä tilanne asettaa kunnan lähidemokratialle ja yhdenvertaisuuden toteutumiselle selkeän tehtävän kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen toiminnassaan (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014).

Pitkittyneissä lakkauttamisprosesseissa lapsen etu voi jäädä syrjään

Yksittäisistä lakkauttamisprosesseista ei aineiston perusteella voi tehdä pitkälle meneviä päätelmiä. Mutta arvioinnissa esillä olleet koululakkauttamista koskevat tapaukset osoittivat päätösprosessien pitkittyvän ja aiheuttavan eri intressitahojen välille ristiriitoja. Etenkin pitkittyneissä koululakkautustapauksissa oppilaiden näkökulmat saattavat jäädä syrjään. Huomio ei silloin ole lapsen edussa eikä lasten tiedonsaannista ja vaikuttamismahdollisuuksista ole huolehdittu. Pitkäkestoisissa prosesseja henkilöt toisinaan olivat samaan aikaan eri rooleissa esimerkiksi vanhempina, opettajina ja päätöksentekijöinä. On lapsen edun mukaista, että lakkauttamisprosessit hoidetaan huolella ja kunnassan eri osapuolten sopimia menettelytapoja noudattaen. Koulujen lakkauttamisiin ei kunnissa usein varauduta ennalta, jolloin prosessit saattavat olla hyvin jäsentymättömiä eivätkä riittävän avoimia.

Kouluverkon kehittäminen tarkoittaa eri asioita eri kunnissa

Kouluverkon kehittämistoiminta tarkoittaa erilaisia asioita kunnissa; kuten taloudellista tehokkuutta, oppilashuollon kehittämistä, oppimistulosten parantamista tai parempia

oppimisympäristöjä. Näitä käytetään myös tehtyjen ratkaisujen perusteluina. Käytännössä taloudelliset tekijät tuntuvat määrittävän kuitenkin kuntien liikkumatilan.

Näihin ristiriitaisuuksiin tulisi tarttua sekä kunnissa että kehitettäessä valtakunnallisesti koko Suomen koulutusjärjestelmän toimivuutta. Suomen kaikista kunnista on suuri osa maaseutu- ja saaristokuntia. Kysymystä ei tulisi kuitenkaan tarkastella vain näiden alueiden haasteena, vaan kysymys on koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja koko koulutusjärjestelmän laadusta.

Lapsivaikutusten arviointia tiedon lisääjänä ja prosessoijana ei hyödynnetä säännöllisesti

Lapsen edun ensisijaisuuden periaate edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin on siis vahva oikeudellinen velvoite. Siihen nähden, että lapsen edun ensisijaisuuden huomiointi päätöksenteossa on velvoittavaa ja sitä pidetään tärkeänä kehitettäessä kunnan kouluverkkoa, arvioidaan kunnissa muutosten vaikutuksia melko vähän. Kouluverkon muutokset ovat lasten kannalta merkittäviä päätöksiä, jolloin niissä lapsivaikutusten arviointi on aina tehtävä. Vaikka kunnissa on tehty ja niissä on suunnitteilla kouluverkon muutoksia, myös koulujen lakkautuksia, lapsivaikutusten arviointia ei tehdä riittävästi. Lapsivaikutusten arviointi ei ole vielä kunnissa säännöllisesti käytössä oleva väline, jolla selvitetään lasten edut ja niiden toteutus. Kunnissa tarvitaan lisää tietoa siitä, miten lasten ja nuorten tarpeet voidaan ottaa huomioon koulutuspalveluja kehitettäessä.

Vaikka lapsivaikutusten arviointia pidettiin tärkeänä osana päätösprosesseja ja siihen laaditut ohjeet ja oppaat tunnetaan, sen toteuttaminen on kuitenkin liitetty melko harvoin osaksi kunnan strategiaa tai päätöksenteon ja toiminnan rakenteita. Tällöin myös sen toteuttamiseen ei ole hankittu osaamista. Merkittävä este on, ettei kuntien henkilöstöllä ole aikaa perehtyä lapsivaikutusten arviointeihin eikä toteuttaa niitä, jolloin lapsivaikutusten arviointi jää kertaluonteiseksi.

Tarvitaan kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon koulutusta ja sitoutumista, jotta lapsivaikutusten arvioinnista tulisi säännönmukainen osa kunnan päätöksentekoprosesseja. Yleiskuva tuloksesta on, ettei lapsivaikutusten arviointi ole vielä kunnissa säännöllisesti käytössä oleva väline, jolla selvitetään lasten edut ja niiden toteutus. Lapsen edun siis sanotaan useassa kunnassa toteutuvan, vaikka sitä ei olisi lainkaan arvioitu tai pidetty ensisijaisena päätöksenteossa.

Lapsivaikutusten arviointi arvioinnilla saadaan tietoa lasten ja nuorten tarpeista. Lasten etujen toteutumisen todentaminen edellyttää huolellista lapsivaikutusten arviointia ja sen dokumentointia. Hyvä vaikutusten arviointi myös lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja

moniarvoisuutta sekä selkeyttää ja jäsentää valmistelua ja päätöksentekoa. Tämä ei toteudu, jos arvioinnin dokumentaatio on puutteellista.

Arviointi ei ole vielä vakiintunut säännönmukaisesti osaksi lapsia koskevaa päätöksentekoa. Lapsen edun ensisijaisuutta koskevat säännökset koululainsäädännössä parantavat tilannetta.

Lasten kuulemista pidetään tärkeänä ja sitä halutaan edistää kunnissa

Lasten näkemysten kuulemista pidetään tärkeänä kunnissa, mutta sitä ei nähdä aina osana lapsivaikutusten arviointia. Lapsilla on kuitenkin valmistelun, päätöksenteon ja päätöksen toimeenpanon kannalta tärkeää tietoa, jota ei saada käyttöön muutoin kuin kysymällä suoraan lapsilta itseltään. Lasten kuuleminen vahvistaa myös heidän osallisuuttaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan. Lasten omien kokemusten, mielipiteiden ja toiveiden selvittäminen voi tuoda esiin näkökulmia, joita muutoin ei osattaisi harkita. Tällaisenaan lasten kuuleminen vahvistaa päätöksentekoa, sillä lasten omat mielipiteet täydentävät muuta päätöksenteon taustalla olevaa tietoa, kuten taloudellisia arvioita, rekistereihin perustuvaa viranomaistietoa, väestöennusteita tai tietoa rakennusten kunnosta.

Lapsen ja nuoren mahdollisuudessa vaikuttaa päätöksentekoon on kuitenkin vielä kehitettävää. Virkahenkilöiden haastattelujen ja kuulemisten perusteella havaintona on kuitenkin tahto kuulla lapsia ja nuoria. Sopivan tason osallistaminen ja ikätasoon mukauttaminen on kuitenkin tässä haaste. Samoin ajan ja muiden resurssien puute.

Kouluverkon muutoksissa käsitellään asiaa, jossa lapsia tulisi kuulla erityisen huolellisesti. Muutoksissa tehdään toimia, jotka koskettavat lähes kaikkia kunnan lapsia ja nuoria, osaa nyt, osaa tulevaisuudessa. Lisäksi sillä voi olla vaikutuksia, jotka ovat erityisen voimakkaita jollekin erityiselle lasten ja nuorten ryhmälle.

Lasten ja nuorten osallisuuden vahvistamisessa kehitettävää

Osallisuus on prosessi, jossa lasten näkemykset vaikuttavat päätöksentekoon ja jossa julkinen valta toimii vuorovaikutuksessa lasten kanssa. Arviointi vahvistaa käsitystä, että kuuleminen on tällöin pitkäkestoinen prosessi, joka edellyttää erilaisia menetelmiä kuulemiseen, näitä menetelmiä tukevaa ympäristöä, mielipiteiden saattamista päätöksentekoon sekä näiden mielipiteiden huomioimista päätöksiä tehdessä. Kouluverkon muutoksissa käsitellään asiaa, jossa lapsia tulisi kuulla erityisen huolellisesti. Muutoksissa tehdään toimia, jotka koskettavat lähes kaikkia kunnan lapsia ja nuoria, osaa nyt, osaa tulevaisuudessa. Lisäksi sillä voi olla vaikutuksia, jotka ovat erityisen voimakkaita jollekin erityiselle lasten ja nuorten ryhmälle.

Arviointi toi esiin innostavia esimerkkejä, miten lasten ja nuorten näkemyksiä on kuultu, mutta myös kehittämisen kohteita. Oppilaiden kokemat onnistuneet kuulemiset ovat lähellä heidän arkeaan pikemminkin kuin osana isompia hallinnollisia prosesseja ja pikemminkin osana nykyhetkeä kuin kauaksi tulevaisuuteen suuntaavia ratkaisuja. Välittömään lähiympäristöön liittyvissä asioissa nähdään myös vaikutuksia. Mitä isommista asioista on kysymys, sitä hankalammalta vaikuttaminen tuntuu. Konkreettisimmin tämä ilmenee koulukuljetuksia koskevissa huomioissa. Kouluverkon muutoksissa ei myöskään ollut esimerkkejä siitä, että oppilaiden mielipiteiden selvittäminen olisi ollut kiinteä osa prosessia. Kehittämisen kohteena on tilojen luominen sille, että lapset ja nuoret voisivat vahvemmin esittää näkemyksiään suunniteltavissa olevista asioista prosessin eri vaiheista. Tähän liittyy myös roolien selkiyttäminen siinä, kenen vastuulla kuuleminen on.

On tärkeä vahvistaa nuorisovaltuustojen roolia kouluverkkomuutoksessa. Nuorisovaltuusto on kuntalain edellyttämä toimielin, jolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa eri toimialojen toiminnan suunnitteluun esimerkiksi opiskeluun, liikkumiseen ja hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Lisäksi kuntalain mukaan nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Nuorisovaltuustojen rooli kouluverkkouudistuksissa on jäänyt verrattain vähäiseksi, ja nuorisovaltuustojen näkemykset siitä, miten heidän lakisäätäinen mahdollisuutensa vaikuttaa toimintojen suunnitteluun, ovat varsin kriittisiä. Kehittämiskohteena on, miten kuntia voitaisiin tukea kouluverkkouudistuksissa hoitamaan kuulemisia pitkäkestoisesti, systemaattisesti ja jatkuvasti. Tilanne on vastaava myös valtakunnallisesti, tämä ei ole vain kuntien haaste.

Kouluverkon harveneminen kulminoituu koulukuljetuksissa

Kouluverkkokysymys ilmenee koulukuljetuksen haasteina, sillä kysymys on merkittävästä lasten sosiaaliin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvästä ilmiöstä. Kuntien oppilaista keskimääräisesti lähes puolet tarvitsee koulukuljetuksen. Pitkiä koulumatkoja on hyvin monessa maaseutu- ja saaristoalueen kunnassa. Pisimmät koulumatkat löytyivät suurimmista ja harvemmin asutuista kunnista. Pidempi koulumatka kilometreissä ei kuitenkaan tarkoita välttämättä pidempää aikaa kuljetuksessa. Hyvin pitkät koulumatkat kuljetaan yleensä suoraviivaisemmin taksilla polveilevemmän bussireitin sijaan. Koulukuljetusten kustannukset olivat nousseet viimeisen kolmen vuoden aikana yli puolella arviointiin osallistuneista kunnista, samoin kuljetusta tarvitsevien määrä oli lisääntynyt melkein neljänneksellä.

Koulukuljetukset ovat haaste, kun yritetään varmistaa lasten ja nuorten sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Koulukuljetusten järjestäminen on tasapainoilua kunnissa ja erilaisia kompromisseja on jouduttu tekemään, mutta myös luovia lasten edun mukaisia ratkaisuja on kehitetty. Koulukuljetukset toteutuvat lainmukaisia rajoja noudattaen.

Merkittävin vaikutus kuljetuksilla on lasten vapaa-ajan viettoon ja harrastuksiin. Koulukyytejä käyttävien oppilaiden on miltei mahdoton osallistua tarjottuihin harrastusmahdollisuuksiin koulun jälkeen. Koulumatkan pituus, kesto ja koulukyytien järjestelyt vaikuttavat perheiden arkeen. Vanhempien yhteydenotot koskevat useimmin juuri koulukuljetuksen järjestelyjä. Koulukuljetusoppilaat eivät niinkään kritisoi kuljetusten olosuhteita, vaan niiden rajoittavia vaikutuksia heidän arkeensa ja liikkumisen mahdollisuuksiin yleensä. Itsenäisen liikkumisen mahdollisuus antaa vapautta omaan aikatauluun ja laajentaa elinpiiriä, mikä vaikuttaa oppilaiden hyvinvointiin. Toisaalta koulukuljetusmatka oli lapsille ja nuorille myös oma tila ja mahdollisuus viettää aikaa ystävien seurassa.

Pitkät koulumatkat eivät lähtökohtaisesti edistä opiskelun esteetöntä sujumista eikä kouluyhteisön viihtyisyyttä, vaan niillä voi olla vaikutusta myös koulun sisäiseen toimintaan, yhteisöllisyyteen ja turvallisuuteen. Koulun vastuulla ovat myös koulumatkat, joista voi olla tarpeen keskustella lasten ja nuorten kanssa koulussa.

Koulukuljetusten tehokkaaseen kilpailutukseen on vaikeaa yhdistää lapsen etua kunnissa. Kuljetusyrytyksistä on osassa kunnista pulaa. Koulukuljetuksen järjestämiselle ei ole selkeitä kriteereitä tai laatuvaatimuksia, jotka huomioisivat lapsen oikeuden turvallisiin koulumatkoihin. Koulukuljetusten järjestäminen vie paljon aikaa kunnissa sivistys- ja opetustoimen henkilöstöltä. Se saattaa vähentää heidän mahdollisuuksiinsa perehtyä kouluverkkomuutosten muihin vaikutuksiin. Koulukuljetusten laadun arvioinnille saattaa ilmetä tulevaisuudessa tarvetta.

Yhteenveto arviointikohteiden suosituksista:

Suosituksia kouluverkon kehittämistä suunniteltaessa:

- Kouluverkon kehittämistoiminnan osalta on määriteltävä selkeästi, mihin kehittäminen tähtää ja mitä sillä tarkoitetaan.
- Koulujen lakkautus- tai säilytyspäätöksiensä osalta kouluverkon muutosta koskevassa asiassa lasten etuja tulee tarkastella laaja-alaisesti ja syvällisesti.
- Kouluverkon kehittäminen ja siinä tapahtuvat muutokset pitäisi nähdä keskeisenä osana kunnan lähidemokratian tasa-arvoista toteutumista.

Suosituksia lapsivaikutuksen arvioinnin toteuttamiseksi:

- Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi otetaan säännönmukaiseksi osaksi kuntien päätösten valmistelua.
- Vahvistetaan lapsen oikeuksien ja lapsivaikutusten arvioinnin osaamista kunnissa.
- Kouluverkon muutoksia koskevaan lapsivaikutusten arviointiin laaditaan opas.

Suosituksia lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi:

- Kunnissa tulisi varmistaa, että kaikilla lapsilla ja nuorilla on osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet eli osallisuus on inklusiivistä.
- On luotava toimintatapoja varmistamaan, että lasten ja nuorten mielipiteet otetaan huomioon myös koulun ulkopuolella kunnan päätöksenteossa.
- On kiinnitettävä huomiota viestintään ja vuorovaikutukseen siten, että lapsille ille näkyy, miten heidän kuulemisensa on vaikuttanut päätöksiin.
- Lapsivaikutuksen arviointia toteuttaessa tulisi lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistaminen sekä yksilönä että ryhmänä olla keskeinen tiedonlähde.
- Kouluissa toteutettava osallistaminen ja lasten vaikuttaminen on tärkeää demokratiakasvatusta. Opettajien johdolla tehtävä kuuleminen on merkittävää ja myös sen anti tulisi hyödyntää.
- Kouluissa toteutettava osallistaminen ja lasten vaikuttaminen on tärkeää demokratiakasvatusta. Opettajien johdolla tehtävä kuuleminen on merkittävää ja myös sen anti tulisi hyödyntää.

Suosituksia kaksikielisille kunnille:

- Kaksikielisyys kunnassa on rikkaus, jota pitäisi vaalia enemmän. Kunnan tarjoamat palvelut lapsille ja nuorille tulisi järjestää niin, että heillä on mahdollisuus osallistua niihin äidinkielestään riippumatta.
- Kaksikielisissä kunnissa tulisi tarkastella mahdollisuutta lisätä yhteistyötä opetuskielten välillä.
- Suomen- ja ruotsinkielinen opetus voisi olla samassa rakennuksessa.
- Kerhotoimintaa voisi myös järjestää kaksikielisenä valinnanmahdollisuuksien lisäämiseksi ja riittävän osallistujamäärän varmistamiseksi.
- Kaksikielisissä kunnissa tulisi tarkastella mahdollisuutta tehdä yhteistyötä koulukuljetusten järjestämisessä.

Rekommendationer för tvåspråkiga kommuner:

- Tvåspråkighet är en rikedom som kommunerna borde värna om mer.
- De tvåspråkiga kommunerna kunde överväga möjligheten att öka samarbete mellan undervisningsspråken.
- Den svensk- och finskspråkiga utbildningen kunde arrangeras i samma byggnad.
- Klubbverksamhet kunde ordnas som tvåspråkig. Valmöjligheterna och deltagarna skulle öka när alla elever kunde delta oavsett modersmål.
- Tvåspråkiga kommuner kunde granska om det finns möjligheter att samarbeta i ordnandet av skolskjutsar.

10.3 Kouluverkkomuutokset, elinvoimavaikutukset ja tulevaisuuden näkymät

Toinen keskeinen arvioinnin kohde on ollut kouluverkon yhteys kuntien ja alueiden elinvoimaan maaseudulla ja saaristossa. Kouluverkon kehitystä ja elinvoimavaikutuksia on tarkasteltu sekä pitkän aikavälin kehityksenä että kuntien ajankohtaisen tilanteen kautta. Elinvoimaan on sisältynyt väestönkehitys, kunta- ja aluetalouden valtakunnallinen tarkastelu sekä syventävä tarkastelu alueilla, joilla kouluverkko on merkittävästi harventunut. Lisäksi tarkasteltiin osallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvää elinvoimaa ja kuntien haasteita ja näkemyksiä tulevaisuuden mahdollisuuksista.

Arviointikysymys

- Miten peruskoululakkautukset ovat maaseudulla ja saaristossa vaikuttaneet aluetalouteen ja alueen elinvoimaisuuteen? Millaisia tulevaisuuden näkymiä kouluverkon toimivuudelle on?

Keskeisiä johtopäätöksiä

Kouluverkkomuutoksilla on negatiivisia elinvoimavaikutuksia

Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksia maaseutu- ja saaristoalueilla tarkasteltiin kuvailevin menetelmin, joten yksiselitteisen syy-seuraussuhteen osoittaminen ei ole mahdollista. Tästä huolimatta tilastoanalyysi antaa viitteitä kouluverkkomuutosten negatiivisista elinvoimavaikutuksista, kuten lisääntyvästä lähtömuutosta, heikommasta työllisyys- ja työpaikkakehityksestä sekä koulutusmenojen odotettua heikommasta kehityksestä. Analyysi osoittaa myös selvästi haastavan tilanteen, jossa radikaaleja kouluverkkomuutoksia tehdään: lähes kaikilla elinvoiman mittareilla suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa elinvoiman tila on haastava, joka pakottaa kunnan toimimaan. Kouluverkkomuutokset eivät kuitenkaan näytä ratkaisevan elinvoiman haastavaa tilaa, vaan pahimmillaan heikentää tätä entisestään.

Koulutus ja kulttuurimenojen kehitys vuosien 2015–2020 aikana ei tue kouluverkon taloudellisia perusteita. Vaikka kouluverkkomuutoksia perustellaan usein koulutusmenojen kasvun hillitsemisellä, koulutusmenot kasvoivat asukasta tai alle 15-vuotiaita asukkaita kohden laskettuna maltillisimmin vain vähäisiä kouluverkkomuutoksia tehneissä maaseutukunnissa. Suuria tai erittäin suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa menot kasvoivat merkittävästi voimakkaammin etenkin lasta kohden laskettuna.

Taajama-asteen kehitys ei anna viitteitä kouluverkon supistamisen väestöä keskittävästä vaikutuksesta.

Lastensuojelun menojen kehityksessä ei sen sijaan havaittu yhteyttä kouluverkkomuutoksen suuruuteen, suuria lähtötason eroja lukuun ottamatta.

Syventävän analyysin perusteella kouluverkkoon tehdyt lakkautukset ovat osa eriytymisen dynamiikkaa: lakkautukset kohdistuvat jo ennestään heikosti kehittyneisiin alueisiin. Tapauskuntien elinvoiman tila oli kuntatasolla hyvin vaihteleva, mutta koulujen lakkautukset kohdistuivat pääasiassa alueille, joiden kehitys oli jo ennen lakkautusta heikompaa tai merkittävästi heikompaa kuin koko kunnan kehitys. Koulujen lakkautukset ovat osa supistumisen noidankehää, jossa heikosti kehittyvien alueiden palveluita leikataan, samalla sementoiden tulevaa heikkoa kehitystä. Sama noidankehä saattaa toistua myös kuntien tasolla, jossa heikosti kehittyvät kunnat joutuvat sopeuttamaan palveluitaan, eli heikentämään entisestään jo haasteellista vetovoimaansa ja elinvoimaansa. Analyysi ei kerro kouluverkon supistamisen olevan väärä tai oikea toimi, mutta korostaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä. Analyysi ei kerro myöskään pehmeään elinvoimaan syntyvistä vaikutuksista, joita koulujen lakkautus saattaa rapauttaa, heikentäen myös tulevaa ”kovaa elinvoimaa”.

Elinvoiman tarkastelussa alueiden erojen huomiointi on olennaista

Koulujen määrän väheneminen on sinänsä looginen jatkumo maaseudun väestön vähentymiselle. Maaltamuuttajat ovat tyypillisesti nuoria ja maaseudun luonnollinen väestönlisäys on pienempi kuin kaupunkialueiden.

Vaikka kansallinen kehityskuva nostaa selvästi keskeisiä väestönkehityksen muutostrendejä esille, todellisuudessa maan sisäiset erot väestönkehityksessä ovat erittäin suuria. Elinvoiman tarkastelussa alueellisten erojen huomiointi on erittäin tärkeää, jotta ymmärretään paikallista ja alueellista toimintaympäristöä, jossa kouluverkkomuutoksia on tehty. Syvennetty analyysi korosti kouluverkkomuutosten toteutuksen ja vaikutusten paikkasidonaisuutta: koulujen lakkautusten suorat elinvoimavaikutukset ovat hyvin vaihtelevia ja tapauskohtaisia. Koululakkautusten seuraukset eivät välttämättä näy kuntatasolla, mutta ne näkyvät kylissä (asutus ja palvelut keskittyvät taajamiin, lapsiperheet eivät välttämättä muuta kyliin).

Kouluverkkomuutosten ja elinvoiman suhde vaihtelee myös ajassa, ja pysyvät vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä.

Negatiivinen väestönkehitys huoletti monia kunnista. Kaikki maaseutu- ja saaristokunnista eivät kuitenkaan kärsi samalla tavalla ongelmasta. Kuntien edustajat näkivät yleisesti julkisen talouden tilan ja väestönkehityksen kaikkein keskeisimpinä kunnan haasteina. Molemmat haasteet asettavat paineita myös kouluverkolle.

Arviointikohteen suosituksia

Suosituksia kouluverkon toimivuuden kehittämiseksi:

- Koululakkautuksia tulisi edeltää päätösten vaikutusten ennakoarviointi, joka kattaa kylätason tarkastelun.

- Lähiopetusta täydentäviä joustavia malleja tulisi kehittää harvaan asuttujen alueiden kouluverkon toimivuuden varmistamiseksi. Innovatiivisia etäopetuksen soveltamisen mahdollisuuksia tulisi tarkastella paikallisesti ja valtakunnallisesti.
- Tulisi kehittää tilastollisia välineitä ja mittareita, joilla voidaan seurata myös ns. pehmeän elinvoiman kehittymistä ja elinvoimavaikutuksia.
- Tarvitaan tarkempaa tutkimusta ja arviointia, joissa koululakkautusten vaikutuksia tarkastellaan kunnan sisäisen kehityksen näkökulmasta pidemmällä aikavälillä. Tutkimuksissa ja arvioinneissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota yhden koulun kuntien tilanteeseen.

10.4 Yleiset kehittämissuosituksen

Kuntalaisten systemaattinen kuuleminen ja aloitteet. Kunnissa voisi kehittää toimintatapoja, joilla kuntalaisten aloitteita lasten ja nuorten edun ja hyvinvoinnin kehittämiseksi kootaan joustavalla tavalla, eikä vain kertaluonteisesti kouluverkkomuutosten suunnittelun yhteydessä.

Osaamisen ja käytäntöjen kehittäminen lapsivaikutusten arvioinnissa. Lapsivaikutusten arvioinnista ja sen myötä lasten kuulemisesta tulisi tehdä säännönmukainen osa kunnan päätöksentekoprosesseja. Lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistaminen edellyttää osaamisen vahvistamista. Se tulisi laajentaa koskemaan kunnan kaikkia sektoreita sekä tulevaisuudessa hyvinvointialueita. Lasten ja nuorten kuulemista ja osallistamista edistäviä käytäntöjä ja lapsivaikutusten arviointiin liittyvää osaamista tulisi vahvistaa kunnan hallinnonalojen yhteistyönä. Osaamisen kehittäminen yli hallinnollisten sektorien vahvistaa koko kunnan osaamista ja yhteistyötä lasten ja nuorten asioissa. Koulutusta voisi toteuttaa myös kuntien välisenä yhteistyönä.

Strateginen lähestymistapa lasten vaikutusmahdollisuuksien ja näkemysten huomioimiseksi päätöksenteossa. Kunnissa tulisi olla pitkäkestoinen suunnitelma lapsen edun huomioimiseksi sekä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien varmistamiseksi, erityisesti heitä koskevissa opetuksen järjestämiseen tai kouluverkon kehittämiseen liittyvissä muutostilanteissa. Lapsivaikutusten arviointia ei voi tehdä vain satunnaisesti tai kertaluonteisesti, vaan osaamisen varmistamiseksi lapsivaikutusten arviointi sekä käytännöt lasten näkemysten ja kokemusten huomioimiseksi tulee liittää osaksi kunnan strategista toimintaa. Kunnissa tulisi määrittää yli hallinnollisten sektorirajojen, mitä lapsivaikutusten arviointi sekä lapsen edun huomioon ottaminen merkitsee juuri meidän kunnassamme. Mukaan tähän tulisi ottaa laajasti lasten ja nuorten parissa toimivat tahot, myös järjestöt ja muuta kolmannen sektorin toimijat, esim. kylätoimikunnat ja harrastustoimintaa järjestävät tahot. Vaativissa ja merkittävässä kouluverkon muutostilanteissa olisi hyödyllistä käyttää ulkopuolista tahoja tukena.

Lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien monipuolistaminen ja todellinen hyödyntäminen. Nuorisovaltuustojen toimintatapa tulisi kehittää yhdessä nuorten kanssa. Tulisi varmistaa, että nuorilla on aito tunne vaikutusmahdollisuuksista. Nuorisovaltuuston tulee voida toimia niin, ettei sen toiminta ole riippuvainen yksittäisten viranhaltijoiden tai muiden henkilöiden aktiivisuudesta kunnassa. Toimintaa tulee kehittää tietoisesti ja tavoitteellisemmin osana demokratiakasvatusta. Demokratiakasvatusta tulisi nähdä

jatkumona, joka alkaa jo koulunkäynnin alkutaipaleella oppilaskuntatoiminnassa ja nuorisovaltuustossa. Nuorisovaltuustoilta kerättävän tiedon tulisi olla tarkoituksenmukaista ja sisällöltään mielekästä nuorten kannalta. Kyselyiden tulee koskea sellaisia asioita, joihin on mahdollista vaikuttaa ja ne tulee toteuttaa sellaisessa vaiheessa, että nuorten ajatukset voidaan ottaa huomioon. Päällekkäisiä ja irrallisia kyselyitä tulee välttää. Kyselyiden tulokset tulee analysoida ja toimenpiteet suunnitella yhdessä lasten ja nuorten kanssa. Tietoa tulee hyödyntää ja toimeenpanoa seurata.

Maaseutu- ja saaristoalueiden kuntien välisen yhteistyön kehittäminen. Yli kuntarajojen tehtävää käytännön yhteistyötä tulisi kehittää rohkeasti niin, että se tukee viranhaltijoiden toimintaa käytännössä ja on lisäresurssi tuotettaessa tietoa päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen tueksi (naapurikunnat). Maaseutu- ja saaristoalueiden kunnat voisivat yhdistää voimavaroja aiempaa innovatiivisemmin alueen kouluverkon kehittämiseksi kokonaisuutena. Tässä yhteydessä tulisi huomioida myös koulukuljetusten kilpailutus ja järjestäminen (jopa yhteinen kehittämissyhtiö).

Tulevaisuuden kouluverkon kehittäminen ja kouluverkon muutoksiin varautuminen (resilienssin vahvistaminen). Kunnissa tulisi olla jatkuvasti päivittyvä kouluverkon toimivuuden ja opetuksen järjestämisen kehittämissuunnitelma. Suunnitelman tulisi perustua tilastotietoihin ja kunnan omiin indikaattoreihin sekä vuoropuheluun kuntalaisten kanssa. Kehittämissuunnitelmassa olisi yhtenä keskeisenä kohteena kouluverkon ja elinvoiman välisen yhteyden tarkastelu. Kouluverkon tulevaisuuden kehittämissuunnitelma tukisi kouluverkon muutostilanteissa eri osapuolten välistä yhteistyötä parhaan mahdollisen ratkaisun löytämiseksi. Kunnissa tulisi kehittää dialogisia yhteiskehittämisen malleja eri osapuolten näkemysten yhteensovittamiseksi kouluverkon muutostilanteissa.

Maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkon toimivuuden edistäminen tulevaisuudessa. Etäopetusta voitaisiin käyttää lähiopetuksen täydentäjänä siten, että sen avulla voitaisiin turvata kouluverkon toimivuutta harvaan asutuilla maaseutu- ja saaristoalueilla. Etäopetuksen mahdollisuuksia lähiopetusta täydentävänä välineenä tulisi tukea valtakunnallisilla ratkaisuilla kouluverkon toimivuuden edistämiseksi.

Lähteet

- Aho, P. & Rahkonen, J. 2014. Maaseutubarometri 2014. Tutkimusraportti. https://mmm.fi/documents/1410837/1516647/Maaseutubarometri+2014_LOPPURAPORTTI.pdf/3d544033-79ea-453d-9406-4ba37ffdf4aa/Maaseutubarometri+2014_LOPPURAPORTTI.pdf.
- Aluehallintovirastot. 2015. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus. https://www.patio.fi/suodatus?e=106485,106519&m=18751&y=18740&op=and#_patriobrowser_WAR_patriobrowserportlet_g90734. (Luettu 2.8.2022.)
- Armila, P. 2016. Hylkysyrjäläisnuorten arjen rytmit ja piirit. Teoksessa P. Armila, T. Halonen & M. Käyhkö (toim.) Reunamerkinä hylkysyrjästä. Nuorten elämänraameja ja tulevaisuudenkuvia harvaanasutulla maaseudulla. 60–73. https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/kuvat/verkkojulkaisut/reunamerkinat_hylkysyrjasta.pdf.
- Autti, O. & Hyry-Beihammer, E. K. 2009. Kyläkouluverkko tuhoutumassa – koulujen lakkauttaminen jatkuu kiivaana. Kasvatus ja aika 3 (4). 54–63.
- Autti, O. & Hyry-Beihammer, E. K. 2014. Sosiaalinen oppiminen välituntipihoilla kaupunkikoulun ja kyläkoulun oppilaiden kertomana. Kasvatus 45 (3), 242–256.
- Autti, O. & Hyry-Beihammer, E. K. 2014. School closures in rural Finnish communities. Journal of Research in Rural Education. 29 (1), 1-17.
- Bernelius, V. & Huilla, H. 2021. Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Fina, S., Bastian, H., Mattila, M., Rautiainen, P., Sihvola, M.-W. & Vatanen, K. 2021. Eriarvoisuuksien Suomi. Alueelliset sosioekonomiset erot Manner-Suomessa. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/stockholm/17740.pdf>. Hakalehto, S. 2018. Lapsioikeuden perusteet. Helsinki. Alma Talent.
- Hakalehto, S. 2018. Lapsioikeuden perusteet. Helsinki. Alma Talent.
- Harju-Luukkainen, H., Aunola, K., & Vettenranta, J. 2018. Sosiaaliset suhteet koulunkäynnissä vahvuutena ja haasteena - nuorten kokema sosiaalinen tuki kotona ja koulussa. Teoksessa J. Rautopuro, & K. Juuti (toim.), PISA pintaa syvemmältä: PISA 2015 Suomen pääraportti. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia, 77. 121-149. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/59526>.
- Hakalehto-Wainio, S. 2012. Oppilaan oikeudet opetustoimissa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Hirvonen, T., Kahila, P., Rautiainen, S., Sillanpää, K. & Ålander, T. 2018. Saaristopolitiikan arviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja 8a/2018. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Huomo, M. 2021. Kouluverkosto harvenee - koulumatkat pitkiä etenkin Pohjois-Suomessa. Tieto & Trendit 27.4.2021. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2021/kouluverkosto-harvenee-koulumatkat-pitkia-etenkin-pohjois-suomessa/>. (Luettu 26.11.2021.)
- livonen, E. & Pollari, K. 2020. Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020: 20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5417-5>.
- livonen, E & Pollari, K. 2021. Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>.
- livonen, E, & Pollari, K. 2022. Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella : Ohjeistus hyvinvointialueiden päättäjäille, nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7>.
- livonen, E. & Pollari, K. 2022. Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä kunnassa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-378-4>.
- Ilmarinen, K., Kauppinen, T. M. & Karvonen, S. 2019. Asuinolot ja niiden alueellinen vaihtelu. Teoksessa L. Kestilä & S. Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. 63–72. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137498/THL_Suomalaisten%20hyvinvointi%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Jakku-Sihvonen, R. 2009. Tasa-arvo ja laatu koulutusjärjestelmän kehittämisperusteina. Teoksessa K. Nyyssölä & R. Jakku-Sihvonen (toim.) Alueellinen vaihtelu koulutuksessa – temaattinen tarkastelu alueellisen tasa-arvon näkökulmasta. Helsinki: Opetushallitus. 25–37.

- Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. 2012. Perusopetuksen aika. Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:13. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75366/tr13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Karlberg-Granlund, G. 2009. Att förstå det stora i det lilla. Byskolan som pedagogik, kultur och struktur. Åbo Akademis förlag. <https://www.doria.fi/handle/10024/43691>.
- Kattilakoski, M., Husberg, A., Kuhmonen, H-M., Rutanen, J., Vihinen, H., Töyli, P. Lukkari, T., Osmonen, E., Väre, T. & Åström, Å. 2021. Ajassa uudistuva maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2021–2027. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2021:12. Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163350/MMM_2021_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Kiilakoski, T. 2017. ”Niillähän se on se viimenen sana” – nuoret osallisuudestaan yläkoulussa. Teoksessa A. Toom, M. Rautiainen & J. Tähtinen (toim.) Toiveet ja todellisuus. Kasvatus osallisuutta ja oppimista rakentamassa. Kasvatusalan tutkimuksia 75, Suomen Kasvatustieteellinen seura, 253–282.
- Kipeläinen, R. 2014. Kuka opettaisi kyläkouluopettajia? Kasvatus 3/2014, 269–273.
- Kuntalaki 10.4.2015/410. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. (Haettu 8.11.2022.)
- Kuntaliitto. 2018. Evataan yhdessä! Vaikutusten ennakoarvioinnilla kestäviä päätöksiä. M. Salenius & E. Ratia (toim.) Suomen kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1964-evataan-yhdessa-vaikutusten-ennakoarvioinnilla-kestavia-paatoksia>.
- Kuntaliitto. 2020. Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2091-P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekomenettelykouluverkonmuutoksissa>.
- Kommunförbundet. 2022. Tvåspråkiga kommuner och tvåspråkighet. <https://www.kommunforbundet.fi/kommuner-och-samkommuner/tvasprakiga-kommuner>. (Luettu 23.10.2022.)
- Kuntaliitto. 2022. Päätösten vaikutusten ennakoarviointi. <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen/paatosten-vaikutusten-ennakoarviointi>.
- Lapsen oikeuksien komitea. 2003. Yleiskommentti Nro 5. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta). Lapsiasiavaltuutetun toimisto. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf/c53ac8fc-f618-3316-a6a9-7bd16424c304/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf?t=1465380544000.
- Lapsen oikeuksien komitea. 2009. Yleiskommentti Nro 12. Lapsen oikeus tulla kuulluksi. Lapsiasiavaltuutetun toimisto. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf/9daac47a-f69f-3258-be52-0d0e34380e69/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf?t=1465380818000. (Haettu 7.11.2022.)
- Lapsen oikeuksien komitea. 2013. Yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta) Lapsiasiavaltuutetun toimisto. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000.
- LAVA: Lapsivaikutusten arviointi. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma 2018. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018051824218>.
- Lehtonen, O. 2021. Primary school closures and population development - is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not? Journal of Rural Studies 82, 138–147.
- 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.
- Maa- ja metsätalousministeriö. <https://mmm.fi/saaristopolitikka/lainsaadanto>. (Luettu 13.10.2022.)
- Mannerheimin lastensuojeluliitto. 2019. Lapsivaikutusten arviointi. <https://www.mll.fi/kumppaneille/kuntayhteistyo/lapsivaikutusten-arviointi/>.
- Museovirasto. 2017. <http://www.koulurakennus.fi/1950-luvun-koulu/lakeja-ja-tilastoja>. (Luettu 17.10.2022.)
- Myllymäki, R., Leinonen, E. & Lahtinen, M. 2020. Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2091-P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekomenettelykouluverkonmuutoksissa>.
- Nyysölä, K. & Kumpulainen, T. 2020. Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2020:25. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Perusopetuksen_ja_kouluverkon_tulevaisuudennakymia.pdf.
- Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131287>.
- Pajulampi, H. 2014. Lapsi, oikeus ja osallisuus. Helsinki: Talentum.

- Pelastakaa lapset ry. 2021. Lapsivaikutusten arviointia lasten kanssa. <https://www.pelastakaaalapset.fi/lapsilta-opittua/lapsivaikutusten-arviointia-lasten-kanssa-opas/>.
- Perusopetuslaki (628/1998). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>.
- Pitkänen, K., Hievanen, R., Kirjavainen, T., Suortamo, M. & Lepola, L. 2017. Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 27:2017. <https://karvi.fi/publication/valtionalouden-saastojen-vaikutukset-sivistyksellisiin-oikeuksiin/>.
- Pulkkinen, J. & Rautopuro, J. 2018. Opin polut ja pientareet harvaan asutuilla alueilla. Nuorisobarometri 2017 lisäotos. Valtion nuorisoneuvoston julkaisuja. https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2018/08/Nuorisobarometri_2017_Lis%C3%A4otos_.pdf.
- Pyysiäinen, J. & Vihinen, H. 2020. Maaseutubarometri 2020 – Tutkimusraportti osa 1. <https://www.maaseutupolitiikka.fi/uutiset/maaseutu-on-hyvan-elaman-paikka-61-prosentille-suomalaisista>.
- 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) 2018. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018100937860>.
- Salminen, M. 2021. Kouluverkon optimointi ja lakkautusindeksi Suomessa. Pro gradu-tutkielma, Itä-Suomen yliopisto.
- Sireni, M., Halonen, M., Hannonen, O., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kattilakoski, M., Kuhmonen, H-M., Kurvinen, A., Lemponen, V., Rautiainen, S., Saukkonen, P. & Åström, C. 2017. Maaseutukatsaus 2017. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2017. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Sjöström, M. & Johansson, S. 2021. Koululaisten määrän väheneminen haastaa perusopetuksen. Ilmiön tausta, vaikutukset ja tavoitteet. Tiivistelmä. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/perusopetuksenkestavtrakenteet%20_0.pdf.
- Sjöström, M. & Svartsjö, M. 2021. Kunnat huolehtivat perusopetuksesta erilaisista lähtökohdista. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2021/kunnat-huolehtivat-perusopetuksesta-erilaisista-lahtokohdista>. (Luettu 2.8.2022.)
- Sjöström, M., Myllymäki, I. & Päivärinta, T. 2022. Perusopetuksen kestävät rakenteet – Verkstoperuskoulu -hanke. Kuntaliiton Internet-sivut. <https://www.kuntaliitto.fi/verkstoperuskoulu>.
- Suomen kylät ry. 2022. Puolet Suomen peruskouluista lakkautettu – kyläkoulujen pelastuspaketti kyseenalaistaa koululakkautuksista syntyneet säästöt. Suomen kylät ry, julkaistu 2.11.2022. <https://suomenkylat.fi/kylakoulujenpelastuspaketti/>.
- Suomen UNICEF. Materiaalipankki. <https://www.lapsiystavallinenkunta.fi/materiaalipankki>.
- Suomen perustuslaki. (731/1999). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.
- Tantarimäki, S. 2011. Mitä lakkautuksista opimme? Kyläkoulun lakkauttamisen perusteet, prosessi, säästöt ja vaikutukset viimeaikaisessa keskustelussa. Tapaustutkimuksena vuonna 2007 lakkautetut kyläkoulut Korpilahdella, Kurikassa, Lammilla, Siilinjärvellä, Sysmässä ja Urjalassa. Turku: Turun yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Brahean julkaisuja B:2.
- Tantarimäki, S. 2014a. Johdanto: Myönteinen kyläkoulukeskustelu on tutkimisen arvoinen asia. Teoksessa S. Tantarimäki, S. Komulainen, M. Rantanen. & E. Heikkilä (toim.) Vastarintaan ja valtavirtaan - avauksia kyläkoulukeskusteluun. Turku: Siirtolaisuusinstituutti. 7–16.
- Tantarimäki, S. 2014b. Kyläkoulukeskustelun muuttuva sisältö – Kohdekuuntien sivistysjohdon näkemyksiä ja kansainvälisiä ja kotimaisia havaintoja. Teoksessa S. Tantarimäki, S. Komulainen, M. Rantanen. & E. Heikkilä (toim.) Vastarintaan ja valtavirtaan - avauksia kyläkoulukeskusteluun. Turku: Siirtolaisuusinstituutti. 34–60.
- Tantarimäki, S. 2014c. Johtopäätöksiä ja avauksia jatkokeskustelun. Teoksessa S. Tantarimäki, S. Komulainen, M. Rantanen. & E. Heikkilä (toim.) Vastarintaan ja valtavirtaan - avauksia kyläkoulukeskusteluun. Turku: Siirtolaisuusinstituutti. 107–111 .
- Tantarimäki, S., Komulainen, S., Rantanen, M. & Heikkilä, E. 2014. Kyläkoulun muuttuva rooli muuttuvassa kuntakentässä. Kasvatus 3/2014, 280–285.
- Tantarimäki, S. & Törhonen, A. 2017. Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkko-suunnittelu? Kunnallisan kehittämissätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 105. Keuruu: Kunnallisan kehittämissätiö.
- Terveydenhuoltolaki. 2010. Terveydenhuoltolaki 1326/2010. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>.
- THL. 2021. Kouluterveyskyselyn tulokset. Hyvinvointi, osallisuus ja vapaa-aika –aihealue. https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_trendi?alue_0=600836&mittarit_0=200138&mittarit_1=200287&mittarit_2=199930&sukupuoli_0=143993#. (Haettu 7.11.2022.)

- Tilastokeskus. 2022. Väestö 31.12. muuttujina. Vuosi, alue, kaupunki-maaseutu-luokitus, sukupuoli, ikä ja tiedot <https://stat.fi/tilasto/dokumentaatio/vaerak>.
- Tilastokeskus. https://www.stat.fi/meta/kas/kaupunki_maaseu_sv.html. (Luettu 13.10.2022.)
- Tuori, K. 2011. Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Hallberg, P. & ym.: Perusoikeudet. WSOYPro. 605-629.
- Tuori, K. 2011. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & ym.: Perusoikeudet. WSOYPro. 711-752.
- Tuuva-Hongisto, S., Pöysä, V. & Armila, P. 2016. Syrjäkylänuoret – unohdetut kuntalaiset? Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 99. Keuruu: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Tuuva-Hongisto, S. 2018. Kotona, maalla, syrjässä. Syrjäkylänuorten haaveita kotiseudulle jäämisestä. Nuorisotutkimus 36 (3), 23–37.
- Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2021. Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen kolmannen luokan alussa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 20:2021. <https://karvi.fi/publication/pitkittaisarviointi3/>.
- Ukkola, A. & Väättäin, H. (toim.) 2021. Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja osallisuus koulutuksessa – katsaus kansallisiin arviointeihin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 16:2021. <https://karvi.fi/publication/tasa-arvo-yhdenvertaisuus-ja-osallisuus-koulutuksessa-katsaus-kansallisiin-arviointeihin/>.
- Valtiovarainministeriö. 2018. Peruspalvelujen tila 2018. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2018. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160753/VM_13_2018_Peruspalvelujen_tila_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Valtiovarainministeriö. 2020. Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. Kunta-asiat. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Varjo, J. 2011. Koulupiirien valtiollinen regulaatio / deregulaatio koulutuksen ohjausmekanismeina. Kasvatus & Aika 5 (1), 79–113.
- Väljärvi, J. (toim.) 2019. Tutkijoiden havaintoja ja suosituksia lasten ja nuorten monipuolisen kehityksen, terveyden ja vaikuttamisen mahdollisuuksien edistämiseksi. Edellytykset kasvuun, oppimiseen ja osallisuuteen kaikille. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:7. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161440/VN_2019_7_Edellytykset_kasvuun_oppimiseen_ja_osallisuuteen_kaikille.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141325>.

Liitteet

LIITE 1. Tiedonkeruu ja arviointitiedon merkitys arvioinnissa

LIITE 2. Tilastollisen analyysin raportti

LIITE 3. Oppilashaastattelu

LIITE 4. Kuntahaastattelu



Lapsivaikutusten arviointi- malli 2022

Porvoon kaupunki
Sivistystoimi

Sisällys

1	Johdanto lapsivaikutusten arviointiin	3
1.1	Lapsen oikeus tulla kuulluksi ja saada tietoa lapsia koskevista asioista	3
1.2	Lapsivaikutuksen arviointia voidaan tehdä päätöksenteon eri vaiheissa	4
2	Lapsivaikutusten arviointi Porvoossa	5
2.1	Miksi Porvoossa halutaan tehdä lapsivaikutusten arviointia?	5
2.2	Milloin Porvoossa tehdään lapsivaikutusten arviointia?	5
2.3	Miten Porvoossa tehdään lapsivaikutusten arviointia?	6
3	Lapsivaikutusten arvioinnin sivistustoimen malli	7
3.1	Tietoisuus lapsen oikeuksista	8
3.2	Toimiminen lapsen oikeuksien eteen	8
3.3	Lapsivaikutusten arviointi (LAVA)	8

1 Johdanto lapsivaikutusten arviointiin

Lapsivaikutusten arvioinnin perustana on YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Sopimus allekirjoitettiin Suomessa vuonna 1991. Lapsivaikutusten arviointi on osa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa, lasten oikeuksien edistämistä ja turvaamista. Kansallinen Lapsistrategia (2021) ja sen toimeenpano-ohjelma (2021) korostavat osaltaan lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä lapsen oikeuden, edun ja syrjimättömyyden vahvistajana.

Lainsäädäntö velvoittaa kuntia laatimaan päätöksistään ennakoarvioita ja kuulemaan kuntalaisiaan päätöksenteossa. Lapsivaikutusten arviointi voidaan toteuttaa osana ennakoarvioinnin toteuttamista tai itsenäisenä toimenpiteenä. Lapsilla tarkoitetaan alle 18-vuotiaita, mutta lapsivaikutusten arviointi voidaan ulottaa 18 vuotta täyttäneisiin, mikäli valmiilla oleva päätös koskee toisen asteen koulutusta tai nuorisopalveluja.

Lapsivaikutusten arvioinnissa arvioidaan päätöksen, toimenpiteen tai toiminnan vaikutuksia lasten hyvinvointiin, kehitykseen ja oikeuksien toteutumiseen. Toisin sanoen lapsivaikutusten arvioinnissa tarkastellaan, miten jokin ratkaisu vaikuttaa lasten hyvinvointiin, kehitykseen ja oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnin näkökulmia ovat myös terveys, ihmissuhteet, oppiminen ja vapaa-aika. Kun vaikutukset tunnistetaan ajoissa, voidaan ennakoivasti vahvistaa myönteisiä vaikutuksia ja vähentää kielteisiä sekä tuoda näkyväksi eturistiriitoja.

1.1 Lapsen oikeus tulla kuulluksi ja saada tietoa lapsia koskevista asioista

Aikuisten velvollisuus on kertoa lapselle, millaisesta asiasta ollaan tekemässä päätöstä, miten päätös vaikuttaa lapseen ja millaisia asioita aikuiset huomioivat päätöstä tehdessään. Pelkkä lapsen mielipiteen kysyminen ei riitä.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan oman näkemyksensä, tulee olla mahdollisuus ilmaista vapaasti näkemyksensä kaikissa itseään koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti kielelliset oikeudet toteuttaen.

Suomessa lainsäädäntö ohjaa lasten ja nuorten oikeutta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin:

- Perustuslain 6 § 3. momentti: Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

- Kuntalain 22 § (410/2015): Kuntalaisilla ja palvelun käyttäjillä tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.
- Nuorisolain 24 § (1285/2016) mukaan nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja politiikkaa koskevien asioiden käsitteelyyn. Nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.
- Perusopetuslain 47 a § (628/1998): Opetuksen järjestäjän tulee edistää oppilaiden osallisuutta ja huolehtia, että oppilaille on mahdollisuus osallistua koulun toimintaan ja kehittämiseen sekä il-maista mielipiteensä oppilaiden asemaan liittyvistä asioista. Oppilaille tulee järjestää mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman ja siihen liittyvien suunnitelmien sekä koulun järjestyssäännön valmisteluun. Koululla tulee olla sen oppilaista muodostuva oppilaskunta, joka voi olla useamman koulun yhteinen.
- Vastaavat velvoitteet Lukiolaki 27 § (629/1998) ja Laki ammatillisesta koulutuksesta 106 § (531/2017)

1.2 Lapsivaikutuksen arviointia voidaan tehdä päätöksenteon eri vaiheissa

Lapsivaikutusten arviointi on prosessi, jossa eri vaiheissa tehdyt arvioinnit täydentävät toisiaan. Vaiheet ja niiden aikana suoritettavat arvioinnit voivat ovat:

- Ennakoarviointi → suunnitteilla olevien päätösten, toimenpiteiden tai ohjelmien vaikutusten arviointia. Arviointi tehdään ennen näiden toteuttamista.
- Prosessiarviointi → vaikutuksia ja toimeenpanoa analysoidaan päätöksen tai toimenpiteen toteutuksen yhteydessä.
- Seuranta-arviointi → aikaisemmin tehdyn päätöksen, toimenpiteen tai ohjelman vaikutusten seuranta. Voidaan tarkastella sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia. (Lapsenoikeudet.fi)

*Lapsen mielipide ei aina ole lapsen etu.
Lapsi ei ole vastuussa aikuisten tekemistä päätöksistä.
Aikuiset vastaavat päätöksistä ja pyrkivät löytämään eri ratkaisuvaihtoehtoista parhaimman mahdollisen ratkaisun.*

2 Lapsivaikutusten arviointi Porvoossa

2.1 Miksi Porvoossa halutaan tehdä lapsivaikutusten arviointia?

Porvoon kaupungin yhtenä strategisena tavoitteena on edistää kaupungin lapsiperheystävällisyyttä:

Lapsiperheystävällinen Porvoo edistää lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia monin eri tavoin ja luoden edellytyksiä kasvulle, hyvinvoinnille ja osallistumiselle.

Lapsivaikutusten arvioinnilla varmistetaan porvoolaisten lasten ja nuorten oikeuksiin liittyvän lainsäädännön ja kaupungin strategisten tavoitteiden toteutuminen.

Porvoossa tehdään lapsivaikutusten arviointia lisätäksemme kaupungin kaikkien päätöksentekijöiden ja työntekijöiden ymmärrystä ja osaamista lapsen oikeuksien toteutumisesta ja kuulluksi tulemisesta sekä lapsen edun huomioimisesta päätöksenteossa. Tällä on merkitystä erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Näiden kaikkien oikeuksien toteutumista kehitetään tulevien vuosien aikana määrätietoisesti.

2.2 Milloin Porvoossa tehdään lapsivaikutusten arviointia?

Lapsivaikutusten arviointi vireillä olevasta päätöksestä toteutetaan, kun seuraavista kriteereistä jokin tai jotkin toteutuvat. Kriteerit ovat:

1. Päätöksellä on vaikutusta kaikkien porvoolaisten lasten hyvinvointiin, terveyteen, kehitykseen tai oikeuksien toteutumiseen.
2. Päätöksellä on vaikutusta tietyn lapsiryhmän tai tietyn alueen lasten hyvinvointiin, terveyteen, kehitykseen ja oikeuksien toteutumiseen.
3. Päätöksestä seuraa poikkeuksellinen muutos lasten saamiin palveluihin.
4. Päätöksellä on huomattavaa vaikutusta lasten taloudelliseen tilanteeseen.
5. Päätöksellä on merkittäviä vaikutuksia kaupungin talouteen.

Esimerkkejä:

- Tietty lapsiryhmä tai alue voi olla esimerkiksi kieliryhmä, vieraskieliset, vammaiset, vähävaraiset lapsiperheet tai asuinalue
- Esimerkkejä harrastusmaksut, salimaksut, avustukset, joukkoliikenne vs. pyöräily
- Esimerkiksi englanninkielisen linjan perustaminen, palveluverkkoratkaisu, tuntijako

Lapsivaikutusten arviointia ei tehdä, mikäli päätös kohdistuu yhteen lapseen.

2.3 Miten Porvoossa tehdään lapsivaikutusten arviointia?

Yleensä lapsivaikutusten arviointia voidaan tehdä kuten ennakkovaikutusten arviointia (kuva 1). Molemmissa arvioinneissa voidaan hyödyntää samansuuntaista prosessia.



Kuva 1 Lapsivaikutusten arviointi on osa ennakoarviointia ja voidaan toteuttaa samankaltaisella prosessilla

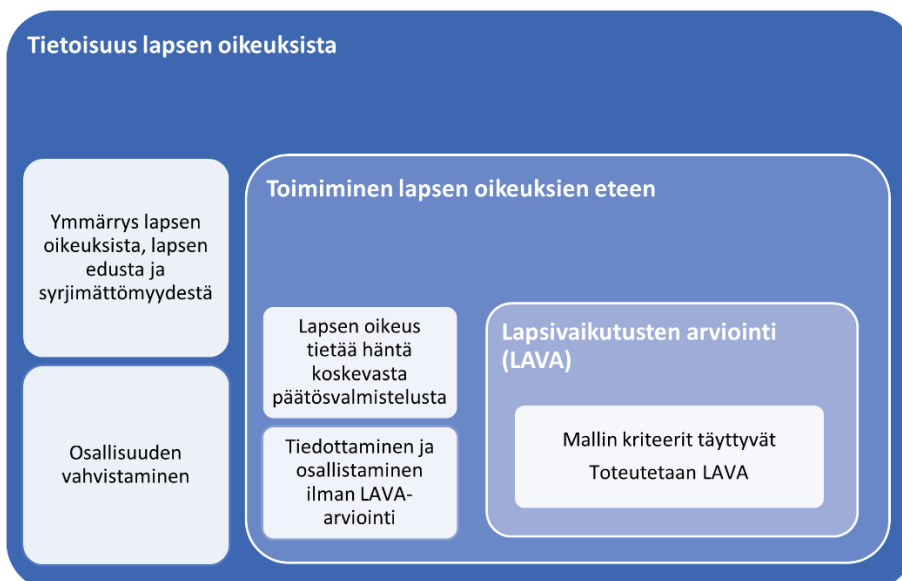
3 Lapsivaikutusten arvioinnin sivistystoimen malli

Sivistystoimen lapsivaikutusten arvioinnin mallia seurataan ja arvioidaan sekä edistetään säännöllisesti. Tavoitteena on, että lapsivaikutusten arviointia laajennetaan kaupungin kaikille toimialoille.

Mallia käytettäessä ja sen jalkauttamisessa tulee tutustua myös esimerkiksi Opetushallituksen, Unicefin, Mannerheimin Lastensuojeluliiton, Pelastakaa Lapset ry:n, Terveyden ja hyvinvointilaitoksen THL:n tai Lastensuojelun keskusliiton ohjeistuksiin.

Lapsivaikutusten arviointimalli on kolmivaiheinen. Mallin osia voidaan hyödyntää ja käyttää itsenäisesti, mutta malli on luotu siten, että eri vaiheista on luontevaa siirtyä seuraavaan. Vaiheet ovat:

1. Tietoisuus lapsen oikeuksista
2. Toimiminen lapsen oikeuksien eteen
3. Lapsivaikutusten arviointi (LAVA)



3.1 Tietoisuus lapsen oikeuksista

- on osa jokapäiväistä tapaa ajatella, toimia ja toteuttaa lakeja, opetus- ja muita suunnitelmia ja ohjelmia,
- on myös osa lasten osallisuuden vahvistamista
- lapsen oikeudet, etu ja syrjimättömyys toteutuvat lakisääteisen toiminnan arvioinnin kautta:
 - Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin (varhaiskasvatuslaki 24 §)
 - Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin (perusopetuslaki 21 §)
 - Koulutuksen arviointi koskeva säännös lukioiden osalta on lukiolain 56 §:ssä ja ammatillisen koulutuksen osalta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 126 §:ssä

3.2 Toimiminen lapsen oikeuksien eteen

- Lapsen oikeus tietää häntä koskevasta päätösvalmistelusta
- Tiedottaminen ja osallistaminen ilman LAVA-arviointia:
 - Todetaan, että päätöksellä on vaikutusta lapseen, mutta päätöksen tekeminen ei vaadi erillistä prosessia. Arvio perustellaan asiaan liittyvällä kokemuksella, tunnettavuuden tai yleisellä tiedolla, kuinka päätös vaikuttaa lasten nykyiseen toimintaan tai palvelun saamiseen.
 - Todetaan, että päätös koskee laajemman LAVA- prosessin määrittelemiä asioita. Siirrytään LAVA-vaiheeseen.

3.3 Lapsivaikutusten arviointi (LAVA)

LAVA-prosessi etenee pääpiirteittäin seuraavasti:

1. Päätöstä valmisteleva viranhaltija vastaa prosessin käynnistämisestä. Hän sopii LAVA:n suorittamisesta ohjausryhmän kanssa, varaa riittävät resurssit LAVA:n suorittamiseksi sekä nimeää vastuuhenkilön/-henkilöt toteuttamaan tiedonkeruun ja osallistamisen.
2. Tiedotetaan asianosaisia lapsivaikutusten arvioinnista, prosessin käynnistämisestä sekä siitä miten se suoritetaan ja ketkä siihen osallistuvat.
3. Tarkastelun näkökulmat määritellään ja sovitaan LAVA-prosessin alussa. Niiden tulee edustaa sekä lyhyen että pitkän aikavälin näkökulmia ja nousta päätöksen kohteena olevasta kontekstista.
4. Vastuuhenkilö hyödyntää valittujen näkökulmien tarkastelussa monipuolisesti tiedonkeruumenetelmiä. Lapsivaikutusten arvioinnissa pyritään aina hyödyntämään lapsia ja nuoria ensisijaisena tietolähteenä. Esimerkkejä tietolähteistä:

Olemassa olevan tieto, esimerkiksi

- tutkimukset ja selvitykset
- Kouluterveyskyselyt, Karvin ja THL:n selvitykset,
- asiakas- ja kuntalaiskyselyt
- seminaarit, työpajat, keskustelutilaisuudet

Toimeksiannot

- nuorisovaltuusto, muut keskeiset sidosryhmät ja asiantuntijaorganisaatiot, muut hallintokunnat

Lapset ja nuoret tietolähteenä, esimerkiksi

- työpajat, keskustelutilaisuudet
- raadit, paneelit
- muut osallistavat työtävät (kuten piirrostehtävät)
- haastattelut
- kyselyt

5. Kun lapsia ja nuoria osallistutaan, niin hyödynnetään lasten ja nuorten kanssa työskentelevien asiantuntijuutta. Lasten kohtaamiseen ja menetelmiin löytyy paljon ohjeita esimerkiksi seuraavista lähteistä: Opetushallitus, Suomen Kuntaliitto, Lastensuojelun keskusliitto, Unicef, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Pelastakaa Lapset ry ja Terveyden ja hyvinvointilaitos THL.
6. On tärkeää, että lapsen ikäkausi ja esim. vammaisuus huomioidaan ja kohtaaminen/kysely/työpaja on luottamusta herättävä ja turvallinen. Lapsen ei tarvitse tietää vastauksia, vaan jokainen näkökulma on tärkeä.
7. Mukana oleville lapsille annetaan mahdollisuus kommentoida omaa osuuttaan ennen kuin päätöksen valmistelu etenee.
8. Kerätyn aineiston pohjalta valmistetaan yhteenveto osana raporttia päätöksenteon tueksi. Yhteenvedossa vaikutuksia voidaan tarkastella esimerkiksi plussien ja miinusten avulla. Yhteenveto voidaan esittää esimerkiksi näin:

Vaikutus	Vaihtoehto 1.	Vaihtoehto 2.	Vaihtoehto 3.
Lasten ja/tai nuorten hyvinvointiin	-	+	-
Lasten ja/tai nuorten kehitykseen	+	+	+/-
Lasten ja/tai nuorten oikeuksien toteutumiseen.	-	-	+/-

9. Lapsivaikutusten arvioinnin tulos pohjustaa parhaimman ratkaisuvaihtoehdon tunnistamista.
10. Sovitaan mahdollisesta prosessi- ja seuranta-arvioinnista.

Lapsen Porvoo on tulevaisuuden Porvoo

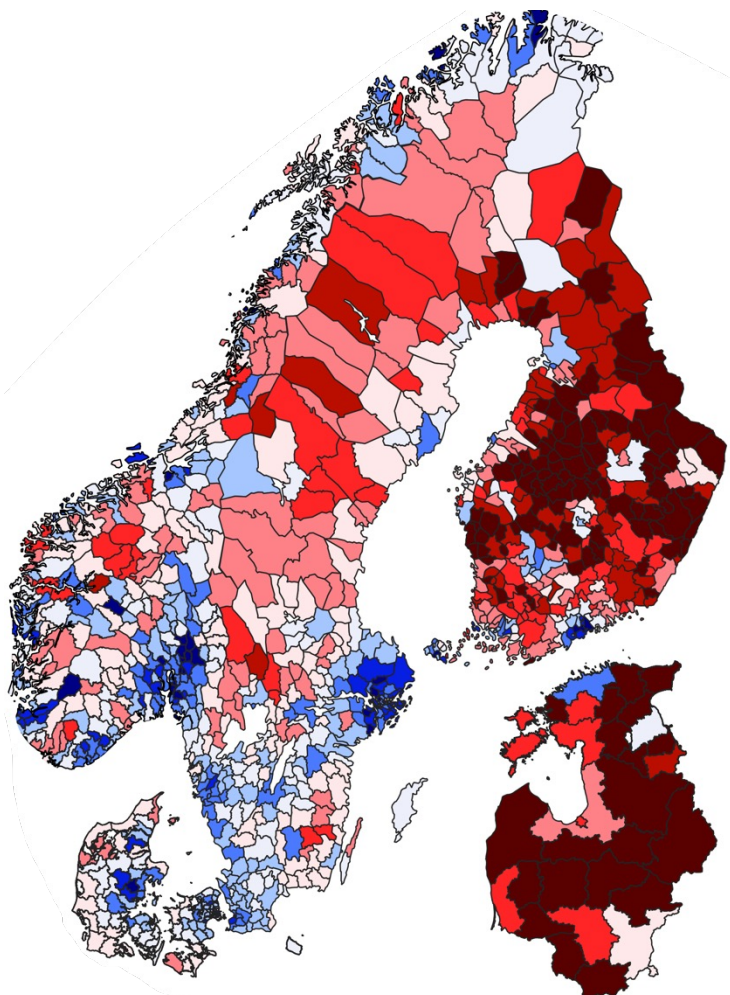


Itä-Uudenmaan väestönkehityksen tulevaisuuden kuvat

22.9.2023

Rasmus Aro

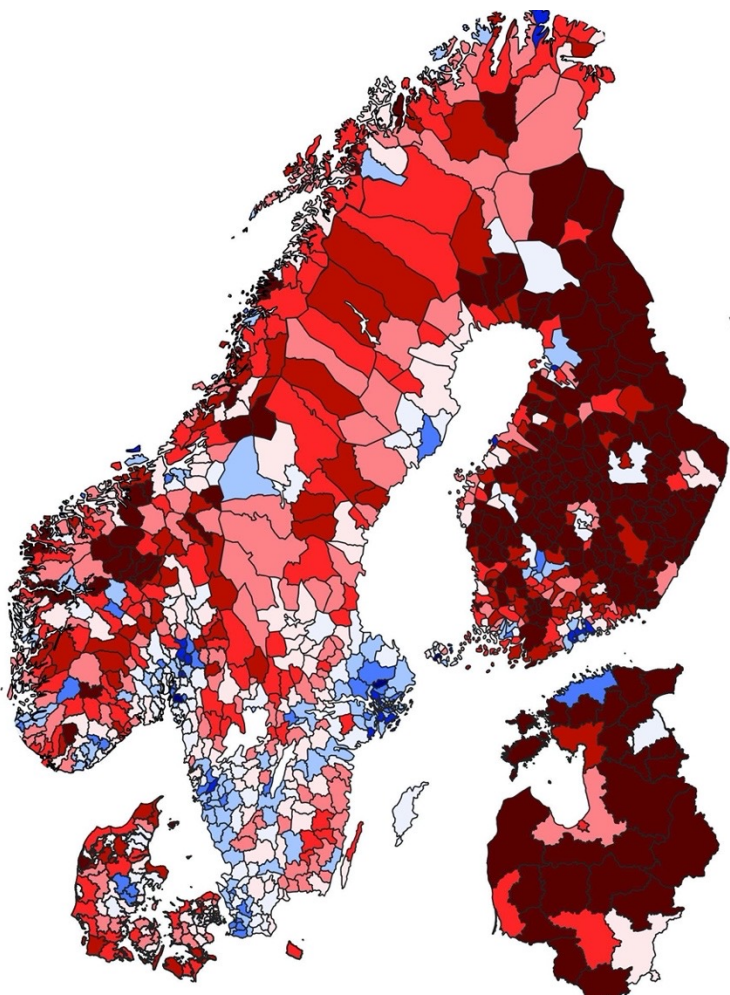
Suomi on jäämässä jälkeen muista Pohjoismaista!



Ennustettu alueellinen väestönkehitys (%) Baltiassa ja Pohjoismaissa 2020-2040:

- Yli -20 %
- 15 - -20 %
- 10 - -20 %
- 5 - -10 %
- 0 - -5 %
- 0 - 5 %
- 5 - 10 %
- 10 - 15 %
- 15 - 20 %
- Yli 20 %

Ennustettu koko väestön kehitys lähialueen maissa 2020-2040



Ennustettu työikäisen väestön (15-64-vuotiaat) muutos 2022-2040:

- Yli -20 %
- 15 - -20 %
- 10 - -15 %
- 5 - -10 %
- 0 - -5 %
- 0 - 5 %
- 5 - 10 %
- 10 - 15 %
- 15 - 20 %
- Yli 20 %

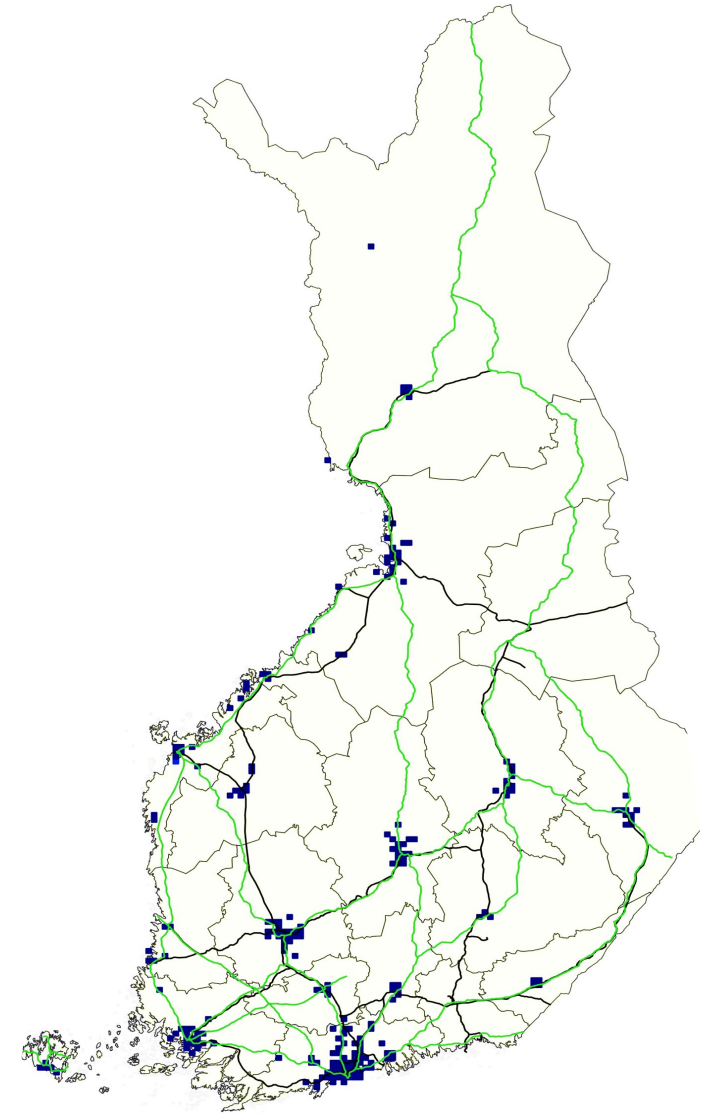
Ennustettu työikäisen väestön kehitys lähialueen maissa 2020-2040

Lähteet:
Suomi: MDI:n vuoden 2022 väestöennuste; Ruotsi: SCB, Tanska: DST; Norja: SSB; Viro: Eesti statistika; Latvia & Liettua: Eurostat

Väestö keskittyy: 2010-luvun väestönkehitys

2010-luvulla väestö keskittyi usealla aluetasolla samaan aikaan:

- 1. Suuraluetasolla** väestö keskittyi Itä- ja Pohjois-Suomesta Etelä- ja Länsi-Suomeen.
 - 2. Maakuntien tasolla** väestö keskittyi kohti suurimpia maakuntia pienemmistä maakunnista.
 - 3. Maakuntien sisällä** väestö keskittyi kohti keskuskaupunkeja.
 - 4. Seutujen sisällä** väestö keskittyi kohti paikalliskeskuksia
 - 5. Kuntien sisällä** väestö keskittyi kohti taajamia (haja-asutusalueilta).
- Lopputuloksena yhä suurempi osa väestöstä asui kaupungeissa, taajamissa tai tiheämmin asutuilla alueilla.
- Osa keskittymisestä oli epäsuoraa, kuolleiden enemmisyys vähensi väestöä haja-asutusalueilla, syntyneiden enemmisyys ja etenkin maahanmuutto kasvattivat (suurten) kaupunkien väestöä.



Syntyvyyden lasku 2010-luvun suurimpana demografisena muutoksena

Moninaisista syistä johtuen Suomen kokonaishedelmällisyysluku laski Pohjoismaiden keskitasosta 2010-luvun alussa kaikkien Pohjoismaiden 250 mittausvuoden matalimmalle tasolle vuonna 2019 ja uudelleen vuonna 2022.

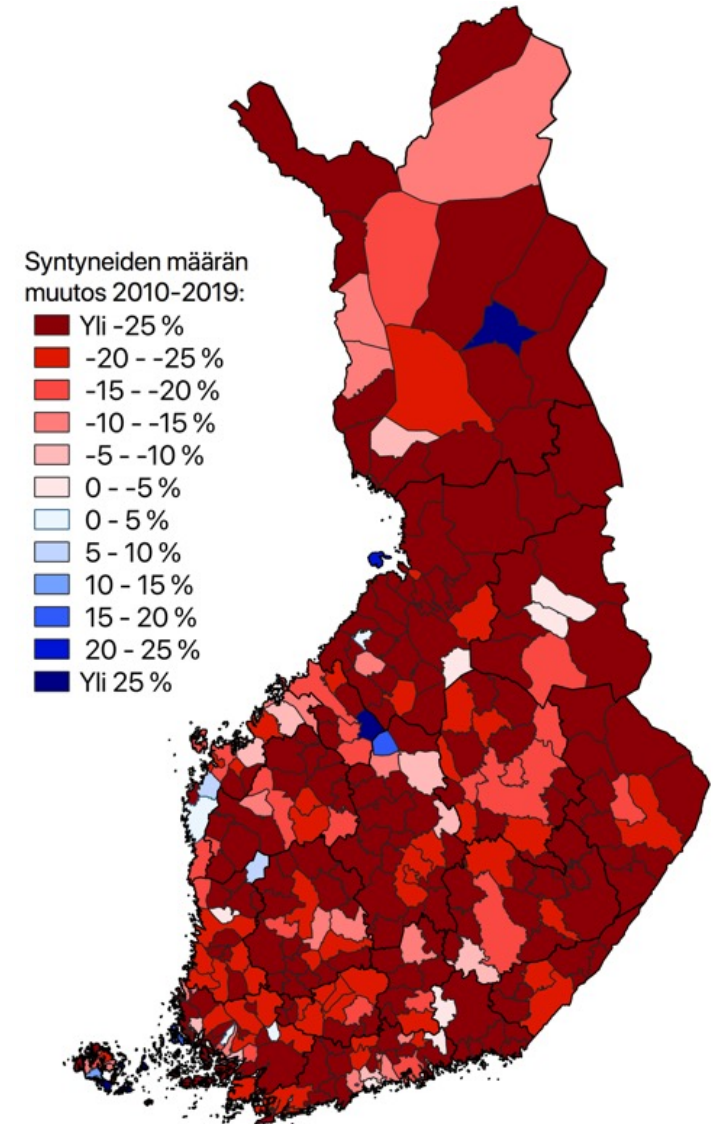
→ **Syntyneiden lasten määrä vähentyi noin 60 000 lapsesta 45 000 lapseen 2010-luvun aikana.**

→ **Hedelmällisyysluku laski 28 prosentilla.**

Syntyvyys laski käytännössä kaikkialla Suomessa, katsomatta alueen sijaintiin, väestönkehitykseen, tyyppiin tai väestörakenteeseen. **Syntyvyys laski etenkin kotimaisissa kieliryhmissä, mikä korostaa vieraskielisten lasten osuutta.**

Haastavinta kehitys oli kunnissa, joissa syntyvyyden laskun lisäksi muuttoliike siirtää nuorta väestöä muuhun maahan.

→ **Heijastuu tulevaisuudessa ensin kouluun, sitten työvoimaan.**

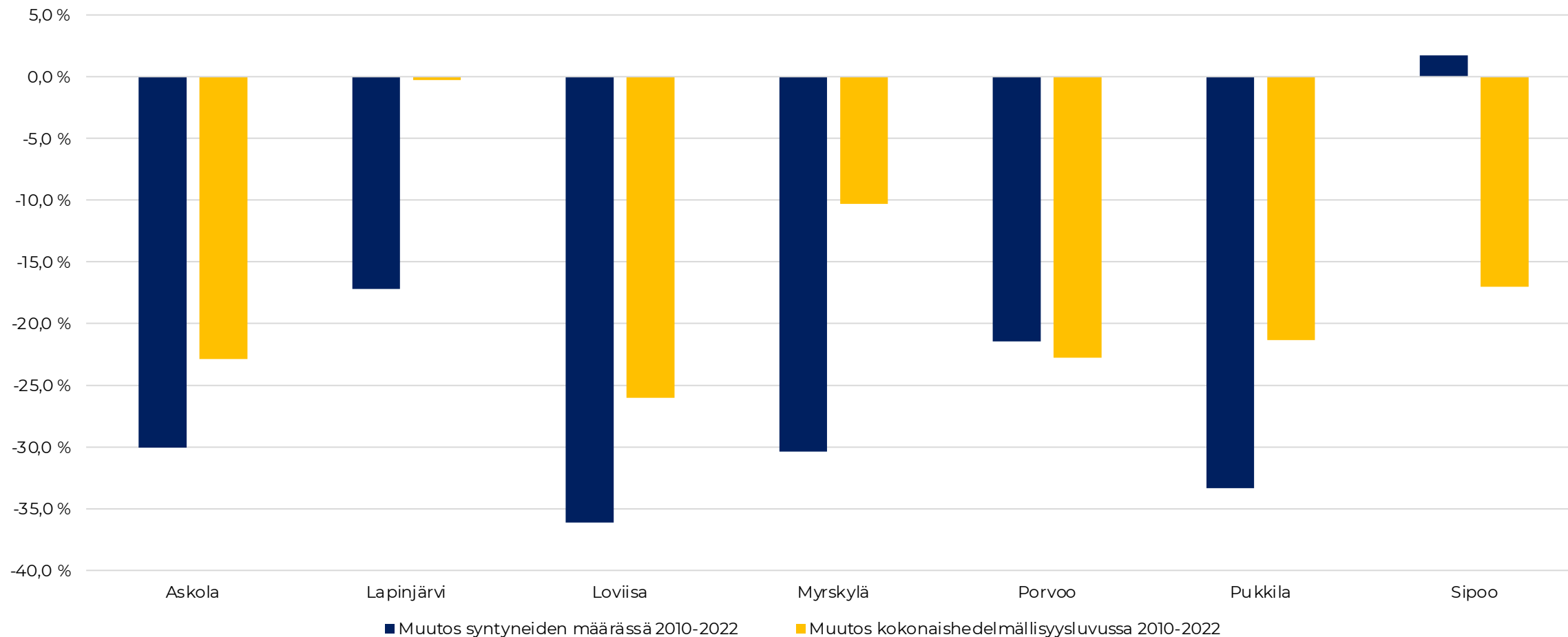


Syntyneiden määrän muutos 2010-2019

Lähde: Tilastokeskus, statfin: väestörakenne

Syntyvyyden kehitys Itä-Uudellamaalla

Syntyneiden määrän muutos ja hedelmällisyyden muutos (2020-2022 – 2010-2012)



Lähde: Tilastokeskus, statfin, syntyneet

Miltä Suomi näyttää vuonna 2040?

Väestönkehityksen kuva säilyy erittäin eriytyneenä. **Väestönkasvu pakkautuu suurimmille kaupunkiseuduille.**

→ 62 kunnassa (20,1 prosenttia) väestö kasvaisi.

Määrällisesti pääkaupunkiseudun väestönmuutos olisi erityisen suurta, perustuen etenkin maahanmuuttoon ja vieraskielisten kasvuun.

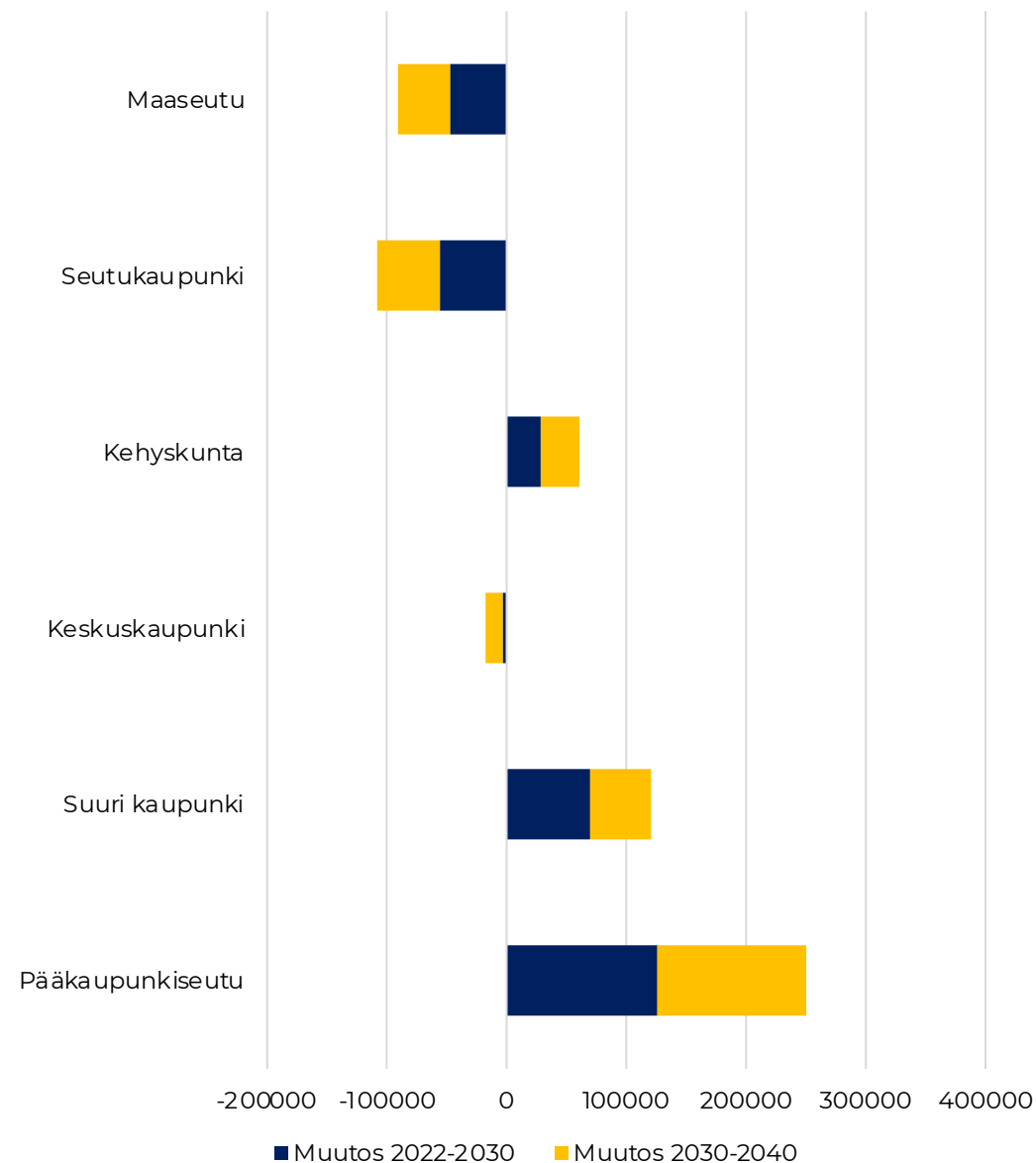
Muista suurista kaupunkiseuduista erityisesti Tampereen ja Turun seudun väestö kasvaisi voimakkaasti. Molemmissa maahanmuuton merkitys on suuri, mutta Tampereella maan sisäisen muuttoliikkeen rooli on myös suuri. Myös Oulussa tapahtuisi kohtuullista kasvua.

Muissa yliopistokaupungeissa väestönkehitys sinnittelee, muissa keskuksissa taas väestö vähenee vaihtelevalla voimakkuudella.

Pienemmissä kaupungeissa ja maaseutukunnissa suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella väestö vähenee pääsääntöisesti voimakkaasti.

→ Poikkeuksena tästä osassa Lapin matkailuvetoisia kuntia sekä Varsinais-Suomen mökkikuntia väestö kasvaa.

Väestönkehitys perusura -skenaariossa tiivistettynä 2022–2040



Miltä Itä-Uudenmaan kehitys näyttää?

Koko Itä-Uudenmaan tasolla väestö kasvaa voimakkaasti.

Kaikissa skenaarioissa kasvu on merkittävää, joskin erot ovat suuret. **Vuosien 2019-2022 maahanmuutolla alueen väkiluku kasvaa 8 000 henkilöllä.**

Kasvu pohjautuu maahanmuuttoon ja maan sisäiseen muuttoliikkeeseen (etenkin Helsingin seudulta).

Alueen väestönkehitys on vahvasti eriytynyt.

Kaikissa skenaarioissa väestönkasvu on erittäin voimakasta

Sipoossa, jonka kasvu perustuu etenkin pääkaupunkiseudulta tulevaan muuttoliikkeeseen sekä vähäisemmässä määrin maahanmuuttoon.

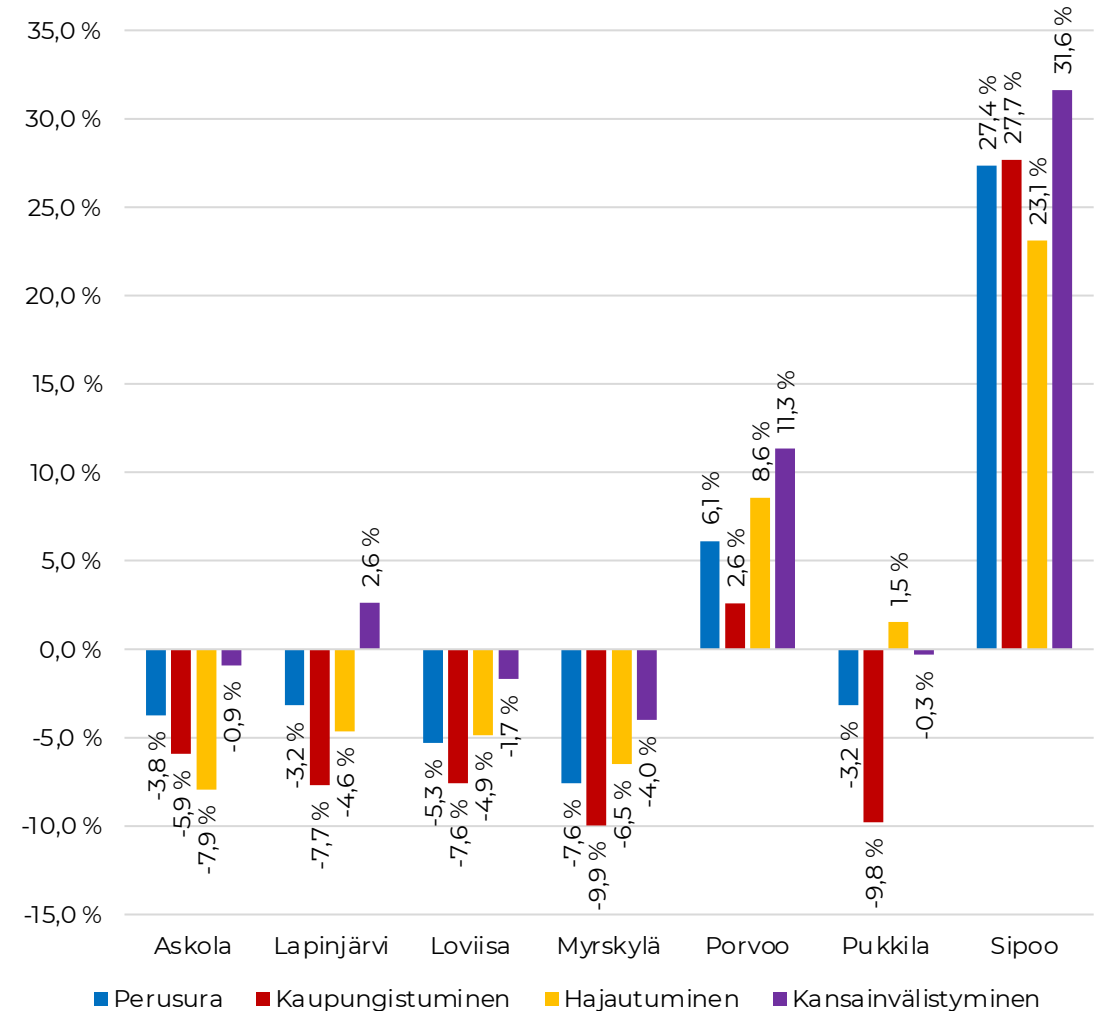
Myös Porvoon kaupungin väestö kasvaa kaikissa skenaarioissa.

Kasvu on voimakasta, jos maahanmuutto pysyy vuoden 2022 huipputasolla tai pandemia-ajan muuttoliikkeen logiikka jatkuu.

Muissa Itä-Uudenmaan kunnissa väestönkehitys uhkaa jäädä

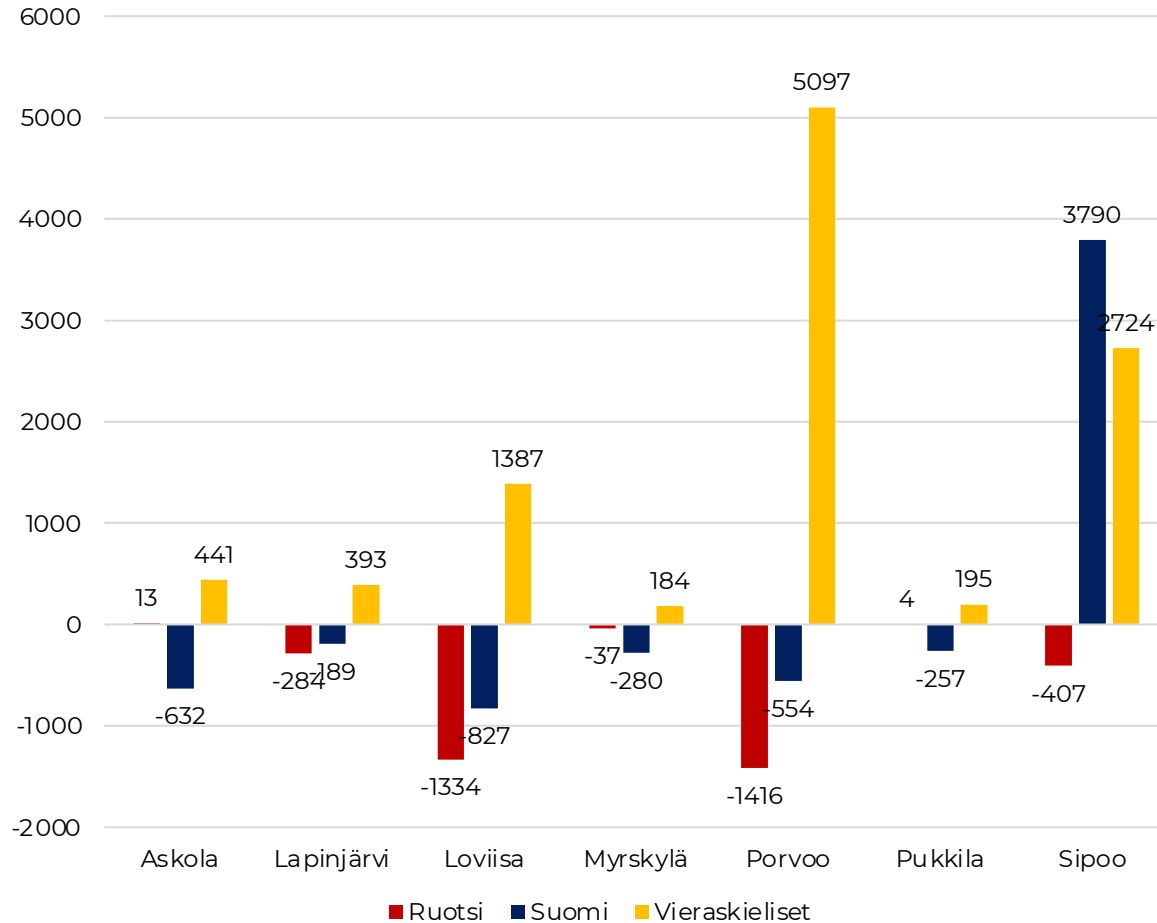
(useimmissa skenaarioissa) **negatiiviseksi**. Pandemia-ajan muuttoliikkeen jatkuminen kuitenkin hillitsisi negatiivista kehitystä.

Alueen kuntien suhteellinen kehitys
2022-2040

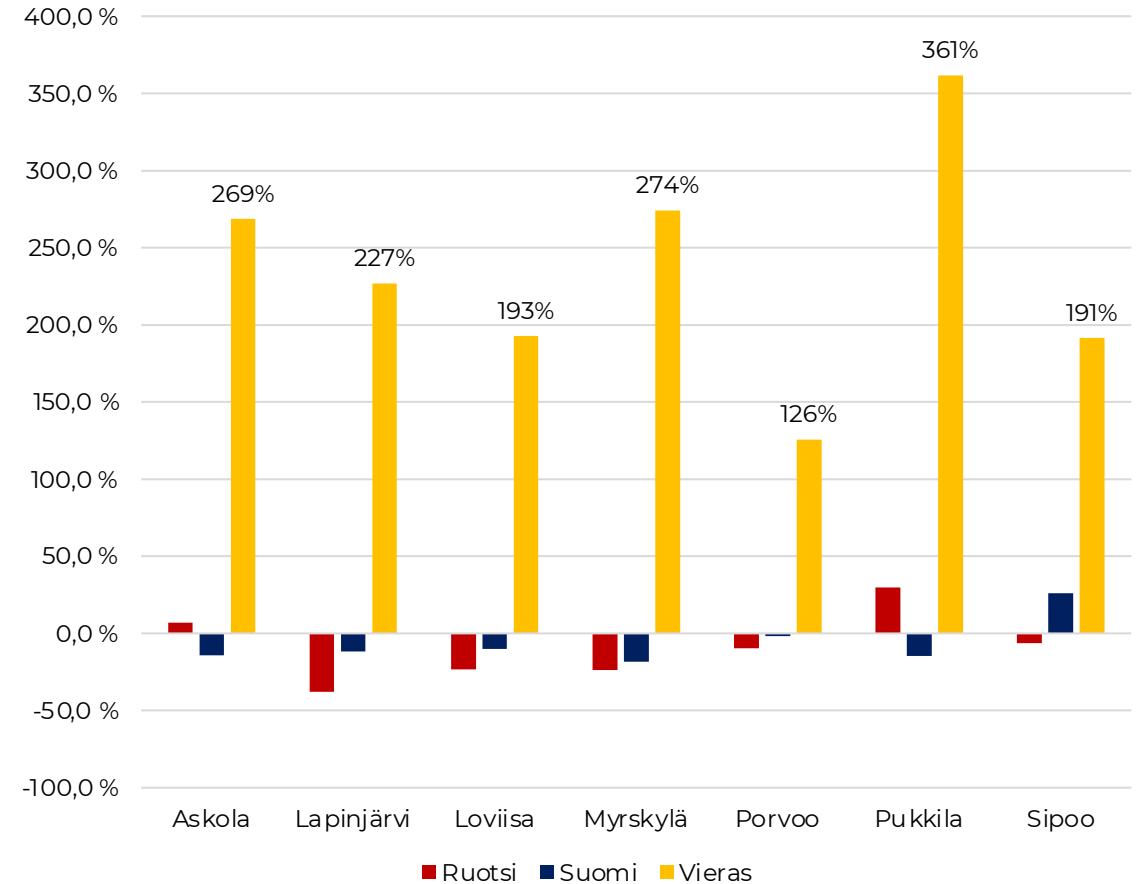


Demografiset muutokset alueella ovat suuria!

Väestönmuutos kieliryhmittäin
2022-2040



Väestönmuutos (suhteellinen) suomen-, ruotsin-
ja vieraskielisten ryhmissä 2022-2040

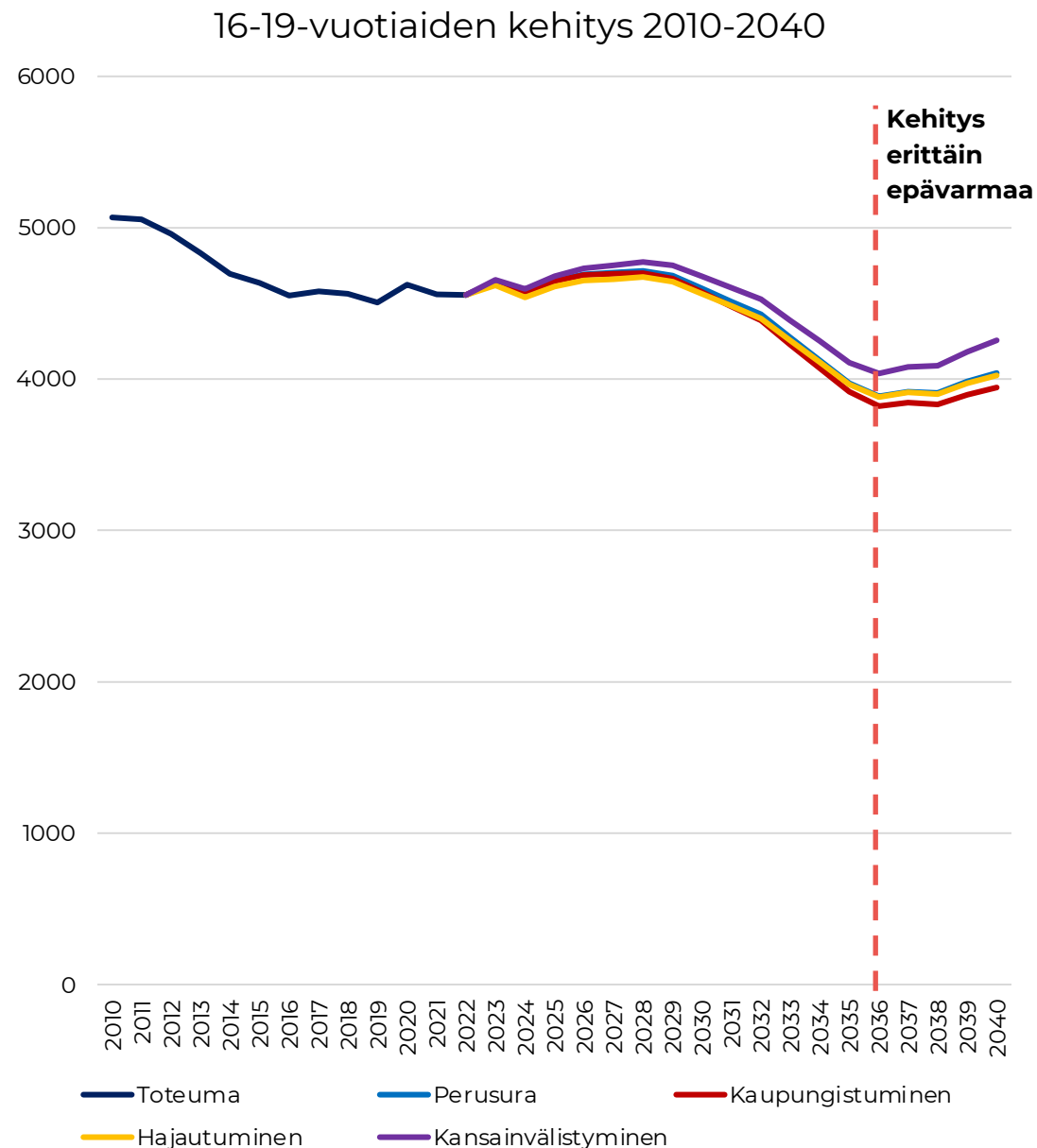


Koululaisikäryhmien kehitys

Vaikka koko väestö kasvaa Itä-Uudellamaalla, **koululaisikäryhmät tulevat supistumaan kaikissa skenaarioissa 2020-luvun aikana.** Huomattavakaan väestönkasvu ei korvaa 2010-luvun romahtaneen syntyvyyden vaikutusta.

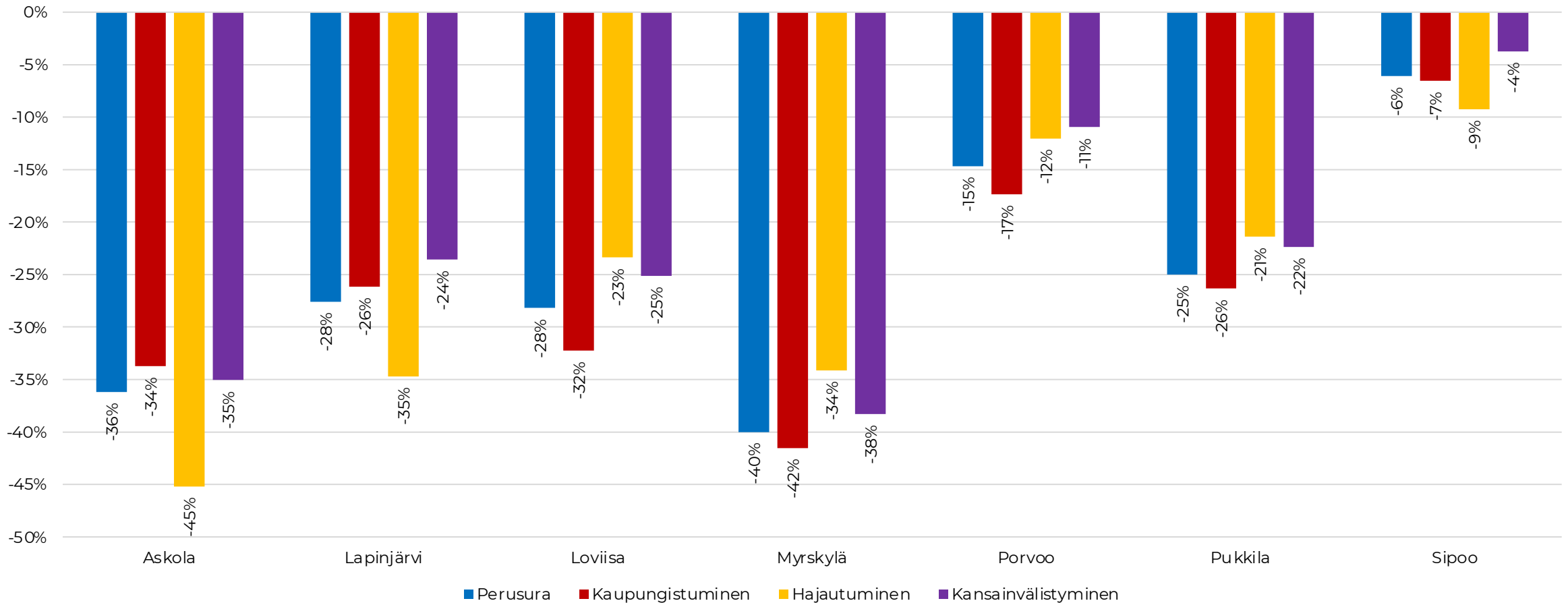
”Aaltoileva” kehitys koululaisikäluokissa:

1. 2010-luvulla vaka-ikäluokat supistuivat, mutta palvelutarve ei välttämättä seurannut tätä kasvaneen palvelun käytön takia.
2. **Alakouluikäisten määrä alkaa supistua voimakkaasti 2020-luvulla,** vuonna 2030 alueen alakouluissa on 1 000 – 1 200 nykyistä vähemmän oppilaita. Koululaisten määrä laskee lähes varmasti.
3. **Yläkouluikäisten määrä alkaa supistua 2030-luvun taitteessa.** Vuonna 2035 yläkouluissa 500 – 600 nykyistä vähemmän oppilaita
4. **Sama kehitys jatkuu toiselle asteelle 2030-luvulla,** joskin muuttoliike hämärtää tämän kehityksen vaikutuksia.



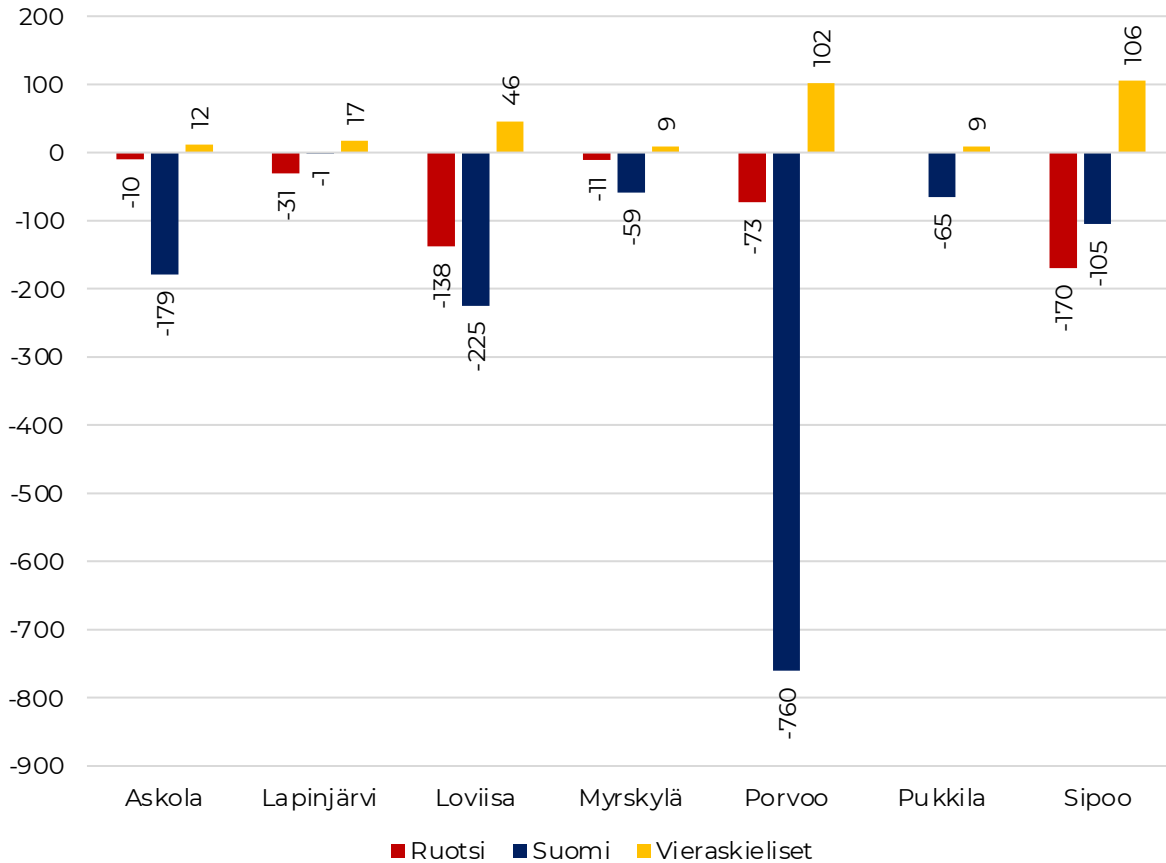
Alueen sisäiset kehityserot ovat suuria myös lasten ryhmissä!

Yläkouluikäisten kehitys 2022-2035

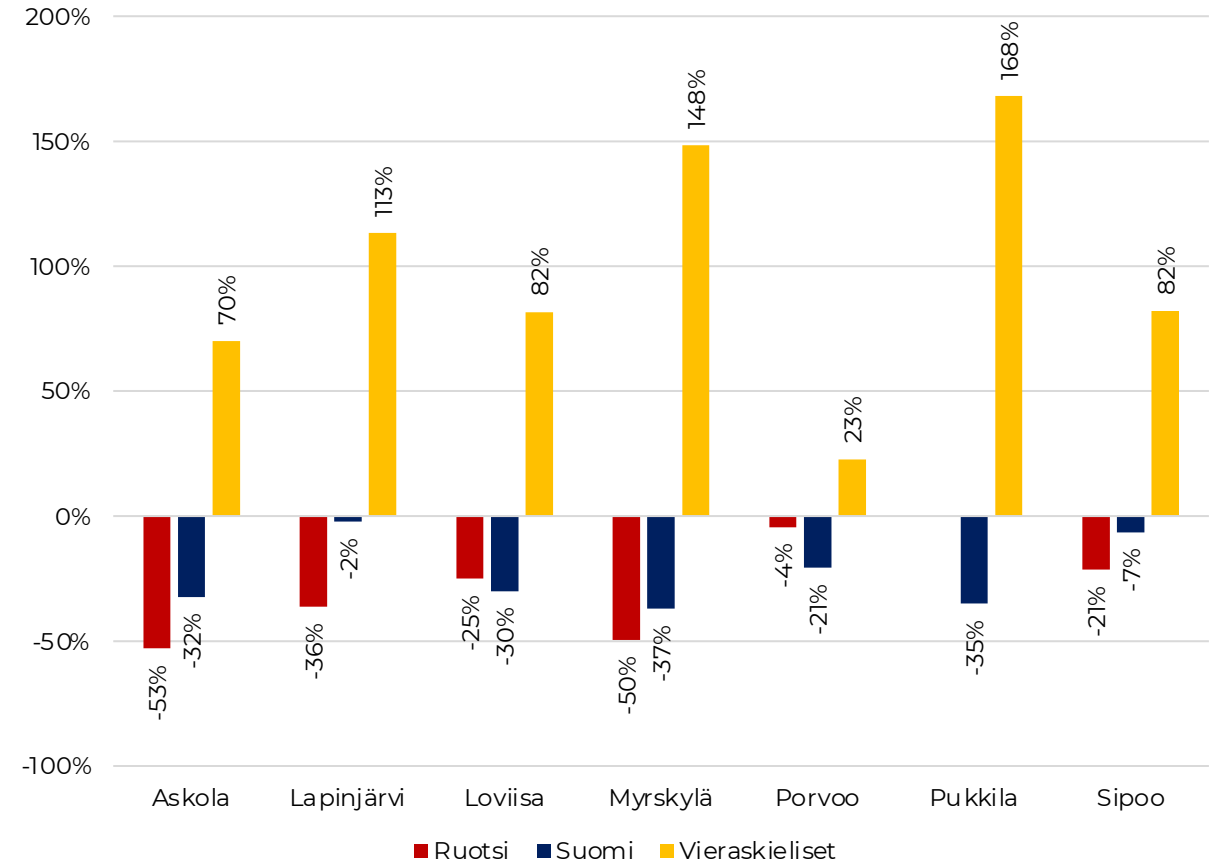


Myös kielirakenteen kehitys koululaisikäryhmissä on huomionarvoista

Peruskouluikäisten muutos kielen mukaan 2022-2030



Suomen- ruotsin- ja vieraskielisten peruskouluikäisten kehitys 2022-2030



Mitä jos syntyvyys nousee?

Syntyvyyden jo toteutunut lasku ohjaa aluetta supistuvalla polulla koululaisikäluokissa 2020-luvulla.

2030-luvun kehitys koululaisikäluokissa on sen sijaan vielä hyvin epävarmaa – tulevien vuosien syntyvyys määrittää tämän kehityksen.

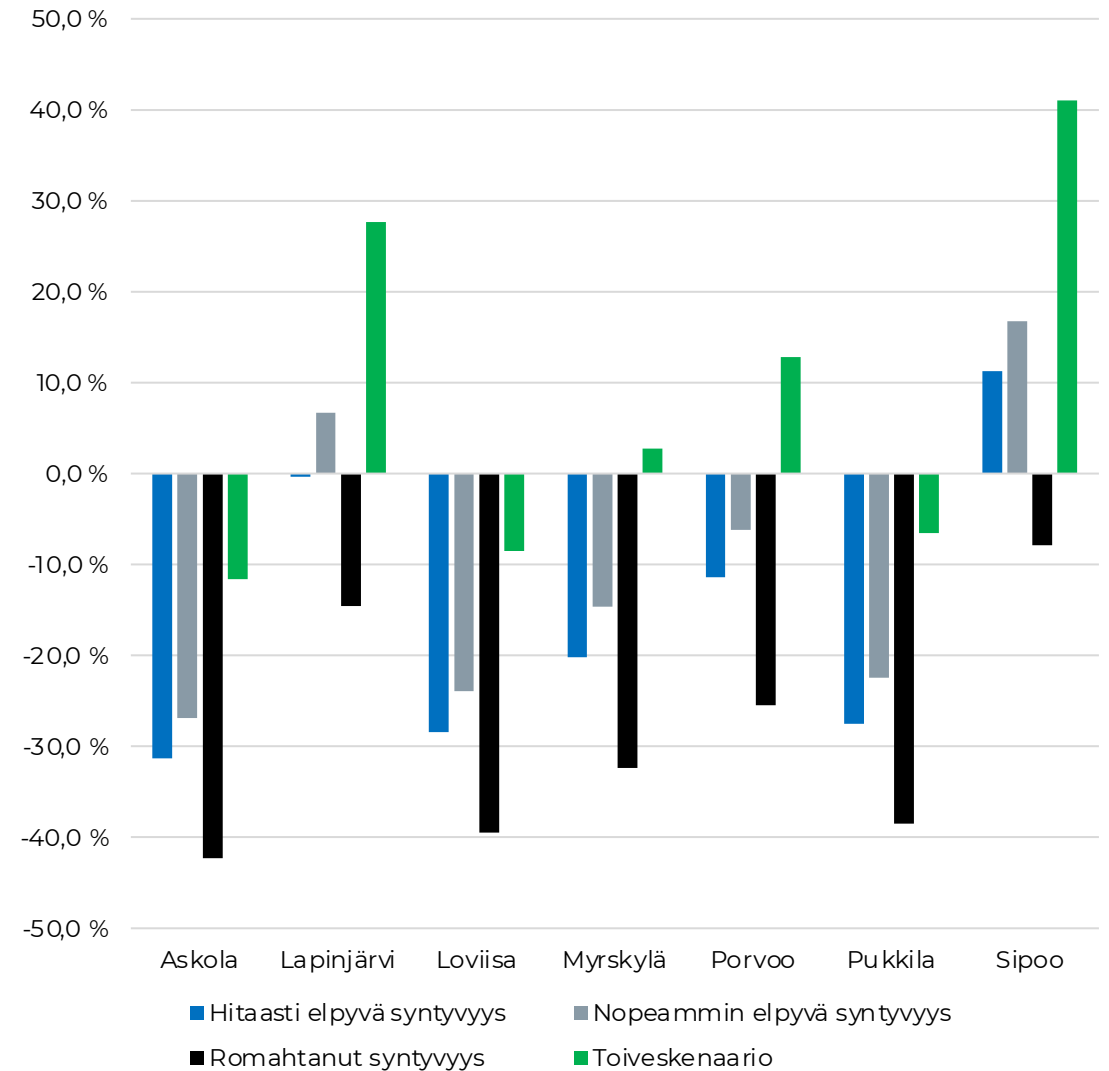
Koko alueella syntyvyyden pitäisi nousta sekä merkittävästi että nopeasti, jotta peruskouluikäisten määrä lähestyisi nykytasoa vuonna 2040

Sipoossa jo maltillinenkin syntyvyyden kasvu johtaa peruskouluikäisten kasvuun 2030-luvun aikana. Toisaalta tämä on riippuvaista muusta kasvusta.

Porvoossa peruskouluikäisten ikäryhmä alkaa elpymään 2030-luvulla, mutta tuskin saavuttaa nykytasoa vuoteen 2040 mennessä.

Muulla alueella syntyvyyden täytyisi nousta erittäin voimakkaasti, jotta peruskouluikäisten määrä edes lähestyisi nykytasoa.

Peruskouluikäisten muutos 2022-2040



Johtopäätöksiä Itä-Uudenmanan tulevasta kehityksestä

- 1. Alueen vanha kehitys kokonaisuudessa, mutta polarisaatio on suurta.** Itä-Uusimaa on ollut ja tulee ennusteen perusteella olemaan voimakkaan väestönkasvun aluetta. Kasvu jakaantuu kuitenkin erittäin epätasaisesti: Sipoo on suhteellisesti tarkasteltuna koko Manner-Suomen nopeimmin kasvava kunta ja Porvoo on vahvasti kehittyvä kaupunki, mutta muun alueen kehitys on negatiivista – muun alueen kehitystä haastaa etenkin väestön ikärakenne. Toisaalta myös alueen pienempien kuntien kehitys on kansallisella tasolla maltillista. **Itä-Uusimaa ei muodosta väestön näkökulmasta yhtä toimintaympäristöä vaan useita voimakkaasti eriäviä ympäristöjä.**
- 2. ”Vääjäämättömät” demografiset muutokset.** Koko seutua yhdistää kolme vääjäämättömää muutosta: a) koululaisikäryhmät supistuvat 2020-luvulla, b) iäkäs väestö kasvaa nopeasti ja c) vieraskielisen väestön painoarvo kasvaa. Nämä muutokset ovat lähes vääjäämättömiä, on haastava kuvitella tulevaisuutta, jossa nämä eivät toteudu. Toisaalta etenkin työikäisen väestön kehitys riippuu vahvasti myös alueen omista toimista.
- 3. Peruskoulun läpi kulkeva supistumisen aalto.** Syntyvyys laskee koko maassa ja syntyvyys laskee Itä-Uudellamaalla. Tämän seurauksena kaikissa alueen kunnissa peruskouluikäisten määrä tulee vähenemään voimakkaasti. Tämä kehitys on jo nyt lähes varmaa 2020-luvun osalta. **Merkittävä kysymys on tähän muutokseen reagointi: miten demografinen ”romahdus” heijastuu esimerkiksi peruskouluun?**
- 4. Huomio myös kuntien sisälle!** Kuntatason kehitys on vain hallinnollisten alueiden keskitaso – todellisuudessa toteutunut ja tuleva kehitys on eriytynyttä kuntien sisällä. Myös kasvukuntiin voi syntyä supistuvia alueita ja toisaalta supistuvissa kunnissa voi olla myös kasvavia alueita.
- 5. Ennuste ei ole toteuma vaan laskelma nykyhetkestä tulevaisuuteen.** Tulevaan kehityksen voi ja tulee vaikuttaa. On kuitenkin tärkeä tunnistaa tekijät, joihin voidaan ja joihin ei voida vaikuttaa – ei taistella tuulimyllyjä vastaan.

Lopuksi: Neljä väitettä tulevan kehityksen vaikutuksista yhteiskuntaan

- 1. IDENTITEETIT MUUTTUVAT PELKÄN VÄESTÖ- JA ALUEKEHITYKSEN SEURAUKSENA**, esim. maahanmuuttajaidentiteetit, alueidentiteetit, asumisen ja perherakenteiden erot jne.
- 2. KEHITYS HAASTAA KANSANTALouden RAKENTEITA**, miten järjestetään nykyiset yhteiskunnan toiminnot ja kasvava palveluntarve ”pysähtyneellä” työvoimalla?
- 3. SUOMI ERILAISTUU**, alueiden, asukkaiden ja edellytysten perusteella.
- 4. SUOMI ERIARVOISTUU ILMAN MERKITTÄVIÄ TOIMIA**, tulojen sijaan eriarvoistuminen alueen perusteella.

Millaista Suomea haluamme rakentaa tuleville vuosikymmenille?

PERUSOPETUKSEN JA KOULUVERKON TULEVAISUUDENNÄKYMÄÄ

Kari Nyssölä
Timo Kumpulainen



OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSTYRELSEN

Raportit ja selvitykset 2020:25

© Opetushallitus

Raportit ja selvitykset 2020:25

ISBN 978-952-13-6716-8 (pdf)

ISSN-L 1798-8918

ISSN 1798-8926 (pdf)

Taitto: Grano Oy

www.oph.fi

SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ	.5
ABSTRACT	.6
1 JOHDANTO	.7
2 OSAAMISEN JA OPPIMISEN TULEVAISUUS	.8
2.1 Tulevaisuuden muutostekijät ja koulutus	8
2.2 Koulutusjärjestelmä	13
2.3 Opetussuunnitelmat ja opetuksen henkilökohtaistaminen	14
2.4 Teknologia	17
2.5 Tulevaisuuden osaaminen	20
3 TULEVAISUUDEN OPETUS JA OPPIMINEN SUOMESSA	.24
3.1 Koulutuksen, oppimisen ja osaamisen hankkimisen tulevaisuuden kuva 2035	.24
3.2 Perusopetuksen järjestämisen tilannekuva ja kehitysnäkymät	.26
3.3 Tiivistys tulevaisuuden kuvasta	.35
4 PERUSKOULUVERKON KEHITYS	.36
4.1 Peruskouluverkon kehitys 2000–2018	.36
4.2 Väestöennuste 2019–2040	.38
4.3 Peruskouluverkko vuonna 2040	.40
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	.46
LÄHTEET	.48

TIIVISTELMÄ

Raportissa tarkastellaan peruskouluverkon tulevaisuuden kehitystä ja sitä, miten se näyttäytyy osana laajempaa koulutuksen ja perusopetuksen tulevaisuudenkuvaa. Raportissa nousi esille kaksi päähavaintoa. Ensinnäkin isoina muutostekijöinä hahmottuvat työn murros ja digitalisaatio, jotka muuttavat työtä, koulutusta ja arjen ympäristöä. Koulutuksen maailmaan tämä välittyy muun muassa oppimisen kaikkiallistumisena ja yksilöllisten oppimispolkujen rakentumisena. Keskeinen muutostekijä tässä on opetusteknologian kehitys, joka luo uudenlaisia edellytyksiä opetuksen henkilökohtaistamiselle, oppimisen seuraamiselle, oppijan ohjaukseen ja tukitoimiin sekä yhteisöllisten toimintatapojen luomiselle.

Toinen päähavainto on peruskouluverkon harveneminen tulevaisuudessa. Tuloksen taustalla on kolme laskelmaa, jotka perustuvat tilastokeskuksen väestöennusteeseen sekä ennakoituun keskimääräisen koulukoon kehitykseen vuoteen 2040 asti. Ensimmäisessä laskelmassa oletetaan, että koulujen keskimääräinen koko jatkaisi kehittymistä aiemman kaltaisesti vuoteen 2040 asti. Tämän laskelman mukaan peruskoulujen määrä lähes puolittuu vuoteen 2040 mennessä. Koulujen määrä laskisi nykyisestä noin 2 300:sta vajaaseen 1 300 kouluun (46 %). Samalla koulujen keskimääräinen oppilasmäärä kasvaisi 236 oppilaasta 336 oppilaaseen.

Toisessa laskelmassa ennakoidaan, että koulujen määrän vähenemistä pyritään hillitsemään erilaisilla toimilla joko kansallisesti tai alueellisesti. Tällöin vuonna 2040 keskimääräinen oppilasmäärä jäisi hieman edellistä ennustetta matalammaksi, 288 oppilaaseen, ja koulujen määrä korkeammaksi, vajaaseen 1 500 kouluun. Vähennyistä olisi runsas kolmannes (37 %).

Kolmannessa laskelmassa lähdetään olettamuksesta, että koulujen keskimääräinen oppilaskoko pysyisi vuoden 2018 kaltaisesti 236 oppilaassa. Tässä tapauksessa muutos nykyiseen kouluverkkoon olisi selvästi edellisiä laskelmia pienempi. Kouluja olisi vuonna 2040 arviolta noin 1 800 kappaletta eli 23 % vähemmän kuin tällä hetkellä.

Kouluverkon kehityksessä on selviä eroja maakuntien välillä. Koulujen määrä vähenisi ennakkoinnin mukaan varsinkin Pohjanmaalla, Satakunnassa, Kainuussa ja Etelä-Savossa, joissa vähennys olisi enimmillään 60–70 %:n tuntumassa vuoteen 2040 mennessä. Vähiten määrä vähenisi Uudellamaalla vajaalla neljänneksellä ja Ahvenmaalla noin kymmenyksellä.

Laskelmien kehityssuunta on selvä: peruskouluverkko harvenee ja keskimääräinen koulukoko kasvaa tulevaisuudessa. Jokaisella lapsella ja nuorella on oikeus tasa-arvoiseen ja laadukkaaseen perusopetukseen asuinpaikasta riippumatta myös tulevaisuudessa. Huomiota tulee kiinnittää koulun toimintakulttuurin vahvistamiseen ja oppivan yhteisön rakentamiseen. Näin voidaan osaltaan vaimentaa kouluverkon harvenemisesta aiheutuvia haasteita.

Asiasanat: Tulevaisuus, perusopetus, kouluverkko, ennakointi

ABSTRACT

Future outlook for basic education and the school network

The report looks at the trends affecting the comprehensive school network and its position as part of the broader future outlook for basic and other education. Two main findings are brought up in the report. Firstly, the transformation and digitalisation of work emerge as major drivers of change, which will affect work, education and the settings for people's daily lives. This will be reflected on the world of education as increasingly ubiquitous learning and the building of individual learning paths, among other things. A key driver of change in this trend is the advancement of teaching technology, which will create new possibilities for the individualisation of teaching, monitoring of learning, guidance of learners and support measures, and creation of communal operating methods.

The second main finding is that the comprehensive school network will become sparser. This finding is underpinned by three calculations based on Statistics Finland's population projection and the anticipated trend in average school sizes until 2040. The first calculation assumes that the average school size will continue to develop along its present lines until 2040 and indicates that the number of comprehensive schools will be almost halved by 2040. The number of schools would drop from the current 2,300 to less than 1,300 (46%). In the meantime, the average number of pupils in a school would go up from 236 to 336.

The second calculation anticipates that efforts will be made to curb the decline in the number of schools through various measures, either nationally or regionally. In this case, the average number of pupils in 2040 would be slightly lower than in the previous forecast, or 288, and the number of schools would be higher at less than 1,500. The reduction would be slightly over one third (37%).

The third calculation is based on the assumption that the average number of pupils would remain at 236, as in 2018. In this case, the change compared to the current school network would be clearly smaller than in the previous calculations. In 2040, the estimated number of schools would be around 1,800, or 23% less than at present.

There are clear differences in the trends of the school networks between regions. In particular, the number of schools is expected to decrease in Ostrobothnia, Satakunta, Kainuu and South Savo, where the reduction would be up to 60% to 70% by 2040. The smallest reduction, or less than a quarter, would take place in Uusimaa, followed by the Åland Islands with about one tenth.

The trend in these calculations is clear: the comprehensive school network will become sparser, and the average school size will increase. Every child and young person has the right to equal and high-quality basic education regardless of where they live, and this principle will also apply in the future. Attention should be paid to strengthening the school culture and building a learning community. This can help mitigate the challenges posed by the sparser school network.

Keywords: Future, basic education, school network, anticipation

1 JOHDANTO

Opetus ja oppiminen ovat lähivuosisikymmenten aikana muuttumassa. Taustalla vaikuttavat monet muutostekijät, kuten työn murros, digitalisaatio, väestönmuutos ja kaupungistuminen. Koulutuksen tulevaisuudesta käytyyn keskusteluun ovat viime aikoina vaikuttaneet varsinkin jatkuvan oppimisen tuomat kasvavat vaatimukset koulutusta kohtaan. Toinen keskustelua virittänyt tekijä on opetusteknologian kehittyminen ja sen rinnalla oppijakeskeisen ajattelun vahvistuminen.

Perusopetus on osa tätä keskustelua, vaikka se toki seuraa koulutustrendien muutoksia hieman hitaammalla tahdilla ammatillisesti orientoituneeseen koulutukseen verrattuna. Toisaalta tulevaisuuden peruskoulu on varmastikin monilta osin erilainen kuin tällä hetkellä.

Tässä raportissa pohditaan, millainen on perusopetusverkko vuonna 2040 ja miten se näytetään osana laajempaa koulutuksen ja perusopetuksen tulevaisuudenkuvaa. Tarkastelun lähtökohtana on Tilastokeskuksen syksyllä 2019 julkaisema väestöennuste. Tämä nosti Opetushallituksessa esille tarpeen tarkastella väestöennustetta myös peruskouluverkon näkökulmasta. Tarkastelua kehystetään laajemmalla katsauksella siitä, miten koulutus, osaamisen hankkiminen ja oppiminen tulevaisuudessa yleisellä tasolla kehittyvät.

Raportin alussa maalataan kirjallisuuden ja dokumenttien pohjalta kuvaa siitä, mihin suuntaan osaaminen ja oppiminen on maailmanlaajuisesti tulevaisuudessa kehittymässä. Tämän jälkeen aihepiiriä tarkastellaan suomalaisesta näkökulmasta ja samalla luodaan yleiskatsaus perusopetuksen tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Tätä seuraa kouluverkkotarkastelu, jossa tarkastelun kohteena ovat kouluverkon kehitys 2000-luvun aikana, oppilasmäärän tuleva kehitys väestöennusteen pohjalta sekä sen vaikutus peruskouluverkkoon. Tarkastelu tehdään valtakunnallisesti ja maakunnittain, ja se on luonteeltaan laskennallinen. Johtopäätösluvussa luodaan kokonaiskatsaus tuloksista.

2 OSAAMISEN JA OPPIMISEN TULEVAISUUS

Maailmaa kohtaavat tulevaisuudessa laajat muutosilmiöt, kuten työn murros, digitalisaatio, kaupungistuminen ja ilmastonmuutos. Nämä muutosilmiöt heijastuvat myös tulevaisuuden koulumaailmaan, oppimiseen ja osaamiseen. Muutosilmiöt voidaan nähdä haasteina koulutukselle, mutta samalla esimerkiksi digitalisaatio ja teknologinen kehitys tuovat mukanaan myös mahdollisuuksia opetukselle ja oppimiselle. Seuraavassa käydään läpi eräitä keskeisiä, pääosin kansainvälisiä puheenvuoroja ja skenaarioita tästä aihepiiristä¹. Tarkastelun kohteena ovat tulevaisuuden muutostekijät koulutuksen näkökulmasta, koulutusjärjestelmä ja rahoitus, opetussuunnitelmat ja henkilökohtaistaminen, teknologia ja tulevaisuuden osaaminen.

2.1 Tulevaisuuden muutostekijät ja koulutus

Kirjallisuudessa ja useissa puheenvuoroissa on tarkasteltu tulevaisuuden kehitystä laajojen megatrendien ja muutosilmiöiden pohjalta (esim. Dufva 2020). Aihepiiriä on käsitelty myös koulutuksen näkökulmasta. Osaamisen ennakkointifoorumi (OPH 2019) on arvioinut tulevaisuuden muutosilmiöitä osaamis- ja koulutustarpeiden näkökulmasta. Tällöin esille nousevat erityisesti digitalisaatio ja teknologinen kehitys. Digitalisaatio muuttaa toimintatapoja yrityksessä ja asiakkaan käyttäytymisessä, ja siitä tulee oleellinen toiminta- ja kilpailuedellytys. Tämä mullistaa erityisesti (palvelu)aloja, joiden toimintojen digitalisointi on vasta alkuvaiheessa. Tekoälyn käyttö automatisoi monia toimintoja ja big datan hyödyntäminen yleistyy. Suunnittelutyö siirtyy yhä enemmän alustatalouden osaksi ja analytiikka auttaa päätöksenteossa.

Samalla taloudellisuus ja ekologisuus kehittyvät tulevaisuudessa samassa tahdissa. Luontoarvojen merkitys korostuu innovaatioissa. Uusia työpaikkoja syntyy erityisesti korkean teknologian yrityksiin sekä pitkälle jalostettujen tuotteiden jalostukseen ja markkinointiin. Toisaalta tapahtuu työehtojen polarisoitumista työmarkkinoilla ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntymistä. Lisää työvoimaa tulee merkittävästi nykyistä enemmän ulkomailta. (Emt.)

OECD puolestaan näkee tulevaisuuden oppijoiden kohtaavan kolme perushaastetta. Ensimmäkin on ympäristöön liittyvä haaste, jossa hallitsevana teemana on ilmastonmuutos ja maailman luonnonvarojen ehtyminen. Toisena on taloudellinen haaste, jossa tarvitaan uusia taloudellisia, institutionaalisia ja sosiaalisia malleja, joiden on taustalla ovat tieteen ja teknologian innovaatiot, taloudellinen keskinäinen riippuvuus, tietojen luominen ja jakaminen, kyberturvallisuus ja yksityisyys. Kolmantena on sosiaalinen haaste, jossa vastataan maailmaa muuttaviin muuttoliikkeisiin, monimuotoisuuteen, lisääntyvään eriarvoisuuteen sekä sodan ja terrorismin uhkaan. (OECD 2018.)

Studyportalsin raportissa on puolestaan yksilöity kahdeksan keskeistä muutostekijää, jotka liittyvät tässä tapauksessa korkea-asteen koulutukseen. Ensinnä muutostekijänä mainitaan ikääntyvä maailma. Kun ihmiset elävät edelleen pidempään, yliopistojen on löydettävä uusia tapoja kouluttaa ikääntyvää väestöä. Lisäksi elinikäisestä oppimisesta tulee entistä tärkeämpää, kun työntekijät pyrkivät täydentämään osaamistaan pysyäkseen mukana teknologisen

¹ Lähteinä tässä pääluvussa on käytetty tutkimuksia ja selvityksiä sekä asiantuntijanäkemyksiä. On hyvä huomata, että koulutuksen pitkän aikavälin tulevaisuutta on varsin vähän käsitelty akateemisissa tutkimuksissa. Lisäksi monet asiantuntijanäkemykset edustavat opetusteknologian kehittämisen parissa työskenteleviä, jolloin teknologianäkökulma voi korostua.

muutoksen vauhdissa. Toiseksi esille nousevat työmarkkinoiden muutokset. Automaation nousulla on merkittävä vaikutus globaaliin työvoimaan, jonka seurauksena yliopistojen on sopeuduttava tarjoamaan oppimismahdollisuuksia vanhemmille opiskelijoille sekä taitokoulutusta nuoremmille. Tästä seuraa kolmas muutoksen veturi eli taitojen ristiriita, kuilu työnantajien tarvitseman ja yliopistojen tarjoaman koulutuksen välillä, mikä saa koulutusintituutiot arvioimaan uudelleen koulutusohjelmien sisältöä ja toteuttamistapoja. Neljäntenä muutosvoimana mainitaan nopea kaupungistuminen, joka lisää yliopistojen tarvetta tarjota joustavampia ja helpommin käytettävissä olevia opintovaihtoehtoja. (Tattersfield 2018.)

Viidentenä muutoksen veturina mainitaan tiukempi maahanmuuttopolitiikka erityisesti korkean tulotason maissa, mikä voi olla uhka opiskelijoiden liikkuvuudelle ja muuttoliikkeelle. Kuudenneksi tuodaan esille taloudelliset muutokset. On ennustettu, että talouskasvun riippuvuus kehittyvistä talouksista tulee olemaan nykyistä suurempi vuoteen 2030 mennessä. Korkeakoulutuksen saatavuuden tarve lisääntyy näissä maissa. Seitsemäs muutosvoima on kapasiteetin epätasapaino. Sen taustalla vaikuttaa yhtäältä korkeakoulutuskysynnän ja tarjonnan epätasapaino nousevien maiden nuorten keskuudessa ja toisaalta kehittyneiden maiden korkeatasoinen koulutustarjonta, mikä tarjoaa yliopistoille mahdollisuuden osallistua kansainväliseen rekrytointiin ja kaupalliseen koulutukseen. (Emt.)

Viimeisenä muutosvoimana nousevat esille budjettipaineet. Kun korkea-asteen koulutuksen julkinen rahoitus vähenee, odotukset opiskelijoiden itse maksamasta rahoituksesta sekä akateemisten innovaatioiden tuottamista hyödyistä lisääntyvät. Kansainvälisen opiskelijaliikkuvuuden sekä kansainvälisen kilpailun korkeakoulujen välillä ennakoitaan lisääntyvän. Yliopistojen on kehitettävä tapoja kilpailla parhaista opiskelijoista sekä myös parannettava elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia. (Emt.)

WISE 2014 -kyselyssä kartoitettiin kansainvälisiltä koulutusasiantuntijoilta (N=645) näkemyksiä siitä, millaisena he näkevät koulun vuonna 2030. Tuloksissa nousi muun muassa esille, että henkilökohtaisiin tarpeisiin räätälöidyt opetussuunnitelmat nähtiin tulevaisuuden trendinä. Suurin osa vastaajista (83 %) uskoo, että pedagoginen sisältö siirtyy räätälöityyn ja yksilöllisempään sisältöön, joka on mukautettu yksilöllisiin opiskelijaprofiileihin. Loput 17 % vastaajista uskovat, että opetussuunnitelmat ovat edelleen pitkälti standardoituja. Lisäksi WISE-asiantuntijoista 73 % oli sitä, että opettajan rooli muuttuu siihen suuntaan, että hän ohjaa opiskelijoita näiden itsenäisillä oppimispoluilla. (WISE 2014.)

Lisäksi nähtiin, että yritysten tarjoamat tutkinnot haastavat tulevaisuudessa perinteiset tutkinnot. Vastaajista 39 % uskoo, että perinteinen koulutuskinto antaa tärkeimmän arvion soveltuvuudesta, kun taas 37 % väittää, että yrityksen sertifiointi antaa tärkeimmän soveltuvuusarvion. Vastaajista 24 % puolestaan uskoo, että vertaisarvioinnit (esim. ammattimaiset sosiaaliset verkostot, kuten LinkedIn, suosituskirjeet jne.) ovat tärkein arviointityyppi tulevaisuudessa. (Emt.)

WISE-asiantuntija näkevät myös, että koulutuksesta tulee elinikäinen pyrkimys: 90 % asiantuntijoista uskoo, että elinikäisestä koulutuksesta, joka jatkuu koko työelämän ajan, tulee normi. 50 % näkee, että peruskoulutus jatkuu pitkään, kun taas 40 % uskoo, että peruskoulutuskausi lyhenee. Vain 10 % vastaajista uskoo, että perinteinen järjestelmä, johon sisältyy pitkä perusopiskelujakso ja joka päättyy työelämän alkaessa, jatkuu. (Emt.)

Asiantuntijoiden keskuudessa oltiin myös sitä mieltä, että julkisella sektorilla ei ole jatkossa samanlaista monopolia kuin tällä hetkellä. Vastaajista 70 % uskoo, että valtio ei ole

koulutuksen pääasiallinen rahoituslähde ja että sen sijaan koulusta rahoittavat pääasiassa perheet (43 %) tai yritysten sponsorit (27 %). Asiantuntijoista 30 % uskoo, että rahoitusta hallinnoi kokonaan julkinen sektori. (Emt.)

Koulutuksen kehityksestä on laadittu myös skenaarioita. OECD (2020) on määritellyt koulutukselle neljä skenaariota:

1. Koulu jatkuu. Osallistuminen muodolliseen koulutukseen kasvaa edelleen. Kansainvälinen yhteistyö ja tekninen kehitys tukevat yksilöllisempää oppimista. Koulutuksen rakenteet ja prosessit pysyvät.

2. Koulutus ulkopuolella. Perinteiset koulujärjestelmät hajoavat, kun yhteiskunta osallistuu suuremmin kansalaisten kouluttamiseen. Oppiminen tapahtuu monipuolisemmilla, yksityistetyillä ja joustavammilla järjestelyillä, joissa digitaalinen tekniikka on avaintekijä.

3. Koulu oppimiskeskuksina. Koulut ovat edelleen olemassa, mutta monimuotoisuudesta ja kokeilusta on tullut normi. "Koulujen muurien" avaaminen yhdistää kouluja yhteisöihinsä suosiolla jatkuvasti muuttuvia oppimismuotoja, kansalaisosallistumista ja sosiaalisia innovaatioita.

4. Opi niin kuin haluat. Koulutus tapahtuu kaikkialla ja milloin tahansa. Virallisen ja arkioppimisen välistä eroa ei ole enää, kun yhteiskunta mukautuu täysin teknologian kehitykseen.

HolonIQ:n julkaisemassa raportissa on puolestaan esitetty viisi teknologiapainotteista skenaarioita, miten koulutus voi kehittyä (Classter 2019, HolonIQ 2018):

Koulutus kuten ennenkin: Perinteiset koulutusinstituutiot pysyvät oppimisen luotettuina lähteinä tehokkaana työpaikkoja ja vaurautta lisäävänä välineenä. Tästä syntyy korkeakoulujen yhteenliittymiä sekä globaaleja kyvykkyysalustoja. Valtioiden pöytäkirjat pysyvät maailmanlaajuisesti keskeisinä koulutuksen rahoittajina. Koulutusteknologia on läsnä, mutta sen rooli ei ole merkittävä.

Alueellinen nousu: Alueelliset liitot hallitsevat kilpailuun perustuvaa koulutusmaisemaa, jonka tukena on strateginen ja poliittinen yhteistyö. Yhteistyöhön perustuva toimintatapa ja moniammatilliset kyvykkyyskeskittymät vahvistavat alueiden työvoiman kysyntää ja tarjontaa.

Gloaalit jättiläiset: Koska Internetillä on nykyään niin merkittävä rooli elämässämme, globalisaation esteet on poistettu koulutusteknologian osalta. Tulevaisuudessa koulutuksessa luodaan henkilökohtaisia kokemuksia, ja globaalit jättiläiset ja monikansalliset yritykset sijoittavat todennäköisesti koulutukseen ja kasvatustekniikkaan.

Peer-to-Peer: Peer-to-peer-talous hallitsee tapaa, jolla elämme, työskentelemme ja oppimme. Verkko-oppiminen on uusi normi. Älypuhelinomistajuus muokkaa oppimisen tulosta ja opiskelijat voivat kirjaimellisesti kantaa oppimiskokemustaan taskussa. Hajautettu kirjanpitoluokki (blockchain) tukee vertaistaloutta ja taitojen todentamista.

Robo-vallankumous: Tekoälytekniikan edistyminen vaikuttaa maailmanlaajuiseen talouskasvuun vuoteen 2030 mennessä. Tekoälysovellukset ja -algoritmit korvaavat ihmiset toistuvissa tehtävissä ja opetusta avustavassa tekniikassa, kuten opetusohjelmien suunnittelussa, palautteen antamisessa, testauksessa sekä tarvittaessa ihmisohjauksen organisoinnissa. Samanaikaisesti luodaan uusia työpaikkoja tekoälyalgoritmien luomiseksi ja päivittämiseksi.

Yliopistojen osalta on puolestaan laadittu neljä seuraavaa skenaariota (Ehlers 2020):

1 – Future Skill -yliopisto: Tämä skenaario viittaa siihen, että korkeakoulut jättävät nykyisen tiedonhankkimiseen keskittyvän toimintamallin. Sen sijaan kehitetään uusia profiileja, jotka korostavat tutkinnon suorittaneiden tulevaisuudessa tarvittavan osaamisen kehittämistä. Tässä skenaariossa korkeakoulut ovat organisoineet toimintansa pääasiassa yhden keskeisen tavoitteen ympärille: mahdollistamaan tutkinnon suorittaneiden tulevaisuuden taitojen kehittämisen. Näitä taitoja ovat mm. monimutkaisten ongelmien ratkaiseminen, epävarmuuteen puuttuminen ja vastuuntunnon kehittyminen.

2 – Verkostoitunut yliopisto: Tässä skenaariossa korkeakouluopetus nähdään verkostoituneena opiskeluna, jonka toteutetaan usean oppilaitoksen kesken digitaalisia välineitä hyödyntäen. Tavallinen korkeakouluopintorakenne ja kokemus siirtyisivät ”yhden oppilaitoksen” mallista ”usean laitoksen” malliksi.

3 – Oma yliopisto -skenaario: Tämä skenaario kuvaa korkeakouluja tiloina, joissa valinnanmahdollisuudet laajenevat, ja opiskelijat voivat rakentaa omat opetussuunnitelmansa henkilökohtaisten tarpeiden perusteella. Akateemisten ohjelmien opetussuunnitelma siirtyisi täysin ennalta määritellystä ja ”etupuolelta” annetusta rakenteesta joustavammaksi, henkilökohtaisemmaksi ja osallistuvammaksi malliksi, jossa opiskelijat tekevät aktiivista yhteistyötä professoreiden, opettajien ja ohjaajien kanssa korkeakouluohjelmien rakentamisessa.

4 – Elinikäisen korkea-asteen oppimisen skenaario: Tässä skenaariossa saumaton elinikäinen korkea-asteen opiskelu olisi yhtä tärkeää kuin perustutkinto. Pääasiallisina opiskelijoina olisivat työpaikalla toimivat oppijat, joka valitsevat moduuliportfolionsa henkilökohtaisten taitotarpeidensa ja osaamisvaatimustensa mukaan. Oppilaitokset tarjoavat mikrotodistuksia, joita opiskelijat kokoavat omien tavoitteiden perusteella. Aikaisempien opintosuoritusten ja käytännön kokemusten tunnustaminen mahdollistaisi siirtymiset eri palveluntarjoajien välillä, mikä mahdollistaa aikaisemman oppimiskokemuksen niputtamisen suurempiin sertifiikaatteihin.

Cedefop (2018) on puolestaan muodostanut ammatilliselle koulutukselle kolme vuodelle 2035 ulottuvaa skenaarioita. Ensimmäisessä skenaariossa keskiössä on elinikäinen oppiminen ja teemana **moniarvoinen ammatillinen koulutus**. Tämä skenaario laajentaa ymmärrystämme ja käsitystämme ammatillisen koulutuksen tarkoituksesta. Painopiste on ammatillisessa ja työmarkkinasuuntautuneessa oppimisessä kaikilla tasoilla ja kaikissa institutionaalisissa puitteissa. Ammatillisesti suuntautunut oppiminen ei rajoitu nykyisin nimenomaisesti ammatillisen koulutuksen tarjoajiksi määriteltyihin oppilaitoksiin, vaan se on osa integroitua elinikäisen oppimisen lähestymistapaa.

Toisen skenaarion keskiössä on ammatillinen pätevyys ja teemana on **luonteenomainen ammatillinen koulutus**. Skenaarion tavoitteena on vahvistaa nykyistä ja hallitsevaa käsitystä ammatillisesta koulutuksesta, joka keskittyy ammattiin pääsyyn. Kolmannen skenaarion keskiössä on työhön suuntautunut koulutus ja teemana **ammatillisen koulutuksen erityistarkoitus** ja/tai ammatillisen koulutuksen marginaalinen luonne. Tämä skenaario kaventaa siitä, miten ymmärrämme ja käsitämme ammatillisen koulutuksen. Skenaarion mukainen painopiste on työpaikkakoulutuksessa, uudelleen koulutuksessa ja täydennyskoulutuksessa, joka on suunnattu lyhyen ja keskipitkän aikavälin työmarkkinoiden tarpeisiin. (Emt.)

Myös EU-komission vuotuisesta koulutuksen seurantakatsauksessa Education and Training Monitor -raportissa on hahmotettu kuvaa tulevaisuuden koulutuksesta. Raportissa todetaan muun muassa, että älylaitteet ja teknologia haastavat määrittelemään ihmisen roolin uudelleen työmarkkinoilla. Tällöin niin sanottujen pehmeiden taitojen, kuten luovuuden, ongelmanratkaisukyvyyn, sosio-emotionaalisten taitojen sekä viestintä- ja vuorovaikutustaitojen, merkitys korostuu. Näköpiirissä on myös siirtyminen kohti yksilöllistä, digitaalisesti mahdollistettua oppimista standardoidun massakoulutuksen sijaan. Myös arviointi muuttuu osaamisperustaisuuden vahvistuessa opetussuunnitelmissa. Arvioinnin fokus laajenee tärkeinä pidettyihin taitoihin. Lisäksi muodollisen koulutuksen ja muualla tapahtuvan oppimisen väliset raja-aidat liudentuvat, ja jatkuvan oppimisen merkitys kasvaa. Myös rajat ylittävä korkeakouluyhteistyö etenee kansainvälisen kilpailun, teknisen kehityksen ja tieteen avoimuuden myötä. Lisäksi sosiaalisten innovaatioiden avulla pyritään vastaamaan sosiaalisen, taloudellisen ja teknologisen kehityksen aiheuttamiin haasteisiin, jotka horjuttavat yhteiskunnan tasapainoa ja vallitsevia tietoja, taitoja ja arvoja. (EU 2020.)

Global Education Futures: Agenda -raportissa ennakoitiin joitakin vuosia sitten, miltä koulutusmaisema näyttää vuonna 2025 ja 2035 kehittyneissä maissa. Tuloksissa nousivat esille seuraavat ilmiöt, jotka osuvat noin vuodelle 2025: jopa miljoonan opiskelijan yliopistot (jotka johtavat koulutusmarkkinoiden keskittymiseen), keinotekoiset tutorit ja mentoriverkostot, massamarkkinaratkaisut (jotka mahdollistavat korkeatasoisen koulutuksen ilman oppilaitokseen tai yliopistoon kirjautumista), pelillisen ja keinotekoisesti ympäristön suuri merkitys sekä koulutuksen suuntaaminen biopalautteen tai neuro-käyttöliittymän (neurointerface) avulla. (Global Education Futures 2014.)

Vuodelle 2035 puolestaan nähtiin osuvan seuraavat ilmiöt: peli ja tiimityö (jotka nähdään kahtena sosiaalisen vuorovaikutuksen päämuotona), keinoälyn toimiminen tutkimuksessa mentorina ja partnerina, ”elävät tietomallit” eli siirtyminen pois painetusta tiedosta sekä neuroverkoissa tapahtuva koulutus ja uudenlainen pedagogiikka. (Emt.)

Kokoavasti voidaan todeta, että tulevaisuuden muutostrendien tarkastelu koulutuksen näkökulmasta nostaa esille varsinkin sen, että koulutuksen maailma alkaa olla yhä vahvemmin riippuvainen laajoista megatrendeistä. Koulutus ei toki koskaan ole ollut irrallaan muusta yhteiskunnasta, mutta tulevaisuudessa koulutuksen ja yhteiskunnan kytkökset voimistuvat. Aineistojen perusteella tämä näkyy voimakkaimmin yliopistokoulutuksessa, jonka tiimoilta on tehty useampia tulevaisuuden arviointeja. Tulevaisuuden korkeakoulumaailmaa näyttävät leimaavan yhä enemmän tutkintojen painoarvon väheneminen, verkostomaisemmat toimintatavat, joustavat ja yksilöllisemmät koulutusohjelmat sekä rahoitusrakenteen monipuolistuminen.

Tämä varmastikin selittyy osaltaan sillä, että koulutusmuodoista yliopistot ja korkeakoulut ovat luonteeltaan huokoisimpia. Toisin sanoen korkeakoulumaailman autonominen luonne ja usein tiiviit yhteydet työelämään ja tuotekehitykseen tarjoavat edellytykset näiden koulutusmuotojen kehittymiseen, mikäli tähän halutaan tarttua. Sen sijaan esimerkiksi perusasteella yhteiskunnallinen sääntely on voimakkaampaa, jolloin globaalit megatrendit leviävät sinne hitaammin. Toisaalta useat koulutushierarkian korkeimmalta tasolta tapahtuvat muutokset todennäköisesti valuvat ajan myötä myös hierarkian alatasoille.

2.2 Koulutusjärjestelmä

Tulevaisuudessa koulutusta ja oppimista tapahtuu useissa erilaisissa ympäristöissä. Tämä muokkaa myös koulutusjärjestelmien roolia seuraavien parin vuosikymmenen aikana.

Unescon raportissa on nostettu esille eräitä koulutusjärjestelmän tulevaisuuden tärkeimpiä haasteita. Keskeinen haaste on siirtyminen perinteisistä byrokraattisista järjestelmistä, jotka auttavat joitain opiskelijoita saavuttamaan korkean osaamistason, nykyaikaisiin järjestelmiin, jotka tarjoavat kaikille opiskelijoille yhtäläiset mahdollisuudet saavuttaa korkean osaamistason. Perinteisissä malleissa opiskelijat sopeutuvat opetusjaksoihin, sisältöihin ja strategioihin, jotka perustuvat yhtäläisiin oppijaprofiileihin. Nykyään kuitenkin erilaiset teemat ja sisällöt, monenlaiset oppimiskokemukset, erilaiset opetusstrategiat sekä verkko- ja luokkaopetuksen integrointi yhdistetään eri tavoin kollektiivisissa oppimistiloissa, jotta henkilökohtainen koulutus ja oppiminen voidaan varmistaa. (Opertti 2017.)

Toiseksi koulutusjärjestelmät eivät ole enää lähtökohdiltaan valtiokeskeisiä rakenteita, jotka on jaettu toisistaan erillisiin tasoihin (perusaste, toinen aste, korkea-aste) ja sidottu virallisiin koulutusympäristöihin. Tämän sijaan koulutusjärjestelmät takaavat tulevaisuudessa oikeuden koulutukseen. Ne edistävät elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia kaiken ikäisten oppimista tukevien koulutuspoliittisten ohjelmien avulla ja poistavat esteet julkisen ja yksityisen sekä muodollisen, epävirallisen ja arkioppimisen välillä. (Opertti 2017.)

On myös todettu, että raja muodollisen ja arkioppimisen välillä hälvenee tulevaisuudessa. Nuoret omaksuvat jo tälläkin hetkellä runsaasti uutta tietoa omaehtoisesti koulun seinien ulkopuolella. Virtuaalisiin ympäristöihin sisältyy entistä enemmän myös pedagogisesti laadukasta tarjontaa, ja sen määrä kasvaa nopeasti. Uusien oppimisen välineiden ennakkolulun hyödyntäminen tarjoaa tärkeän keinon, jonka avulla voidaan rakentaa siltaa nuorten kokemusmaailman ja koulun toiminnan välille. (Väljærvi 2017.)

Myös rahoituksen toimintalogiikka on muutoksessa. Unescon mukaan koulutusresursseja ei enää perinteisesti kohdenneta palkkoihin ja toimintakuluihin. Tämän tilalle nousevat pitkän aikavälin politiikat, joissa määritellään tehokkaat tavat kohdentaa käytettävissä olevat resurssit koulutuspolitiikan muutostavoitteiden perusteella. (Opertti 2017.)

Lisäksi on ennakoitu, että julkinen rahoitus koulutukseen vähenee tulevaisuudessa. Varsinkin korkeakoulutuksessa ollaan siirtymässä yhä enemmän maksulliseen opetukseen. Opiskelijat ja heidän perheensä osallistuvat näin koulutuksen rahoitukseen lukukausimaksuilla, ja ulkomaiset opiskelijat maksavat koulutuksesta usein huomattavasti enemmän kuin kotimaiset opiskelijat. Toisaalta, kun hallitukset etsivät vaihtoehtoja julkiselle rahoitukselle, päätöksentekijät monissa maissa näkevät, että koulutuksesta eniten hyötyvien – eli yksilöiden – pitäisi kantaa enemmän kustannuksista. (Puckett 2017.)

Toisaalta nähdään, että kun opiskelijoista tulee edunsaajan sijaan ”maksavia asiakkaita”, se tuo heille aiempaa tehokkaamman roolin koulutusjärjestelmän toimijana. Selviytyäkseen jokaisen yliopiston on kilpailtava houkuttelemaan parhaita opiskelijoita markkinoilta, jotka ovat myös aiempaa liikkuvampia ja vaativampia. (Emt.)

Julkisen rahoituksen väheneminen tuo myös esille tarpeen hyödyntää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallissa yksityinen

yrittäjä rakentaa laitoksen ja vuokraa sen takaisin julkisten palvelujen tarjoajalle sovittuun ajanjaksoon ja kustannuksiin. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia pidetään usein innovatiivisena tapana tarjota kaikille koulutusta ja laajentaa tai parantaa koulutusjärjestelmiä tehokkaasti. Toisaalta on nähty huolta siitä, kuka viime kädessä on vastuussa koulutusvelvollisuuksista ja minkälaiset ovat kumppanuuksien vaikutukset oppimistuloksiin ja koulutuksen saatavuuteen, laatuun ja kustannuksiin. (Emt.)

Koulutusjärjestelmän ja siihen liittyen myös rahoitusajattelun muutokset nojaavat paljon siihen, että osaamista kerrytetään tulevaisuudessa yhä useammasta lähteestä ja että digitaaliset ratkaisut tarjoavat tähän uudenlaisia ja kehittyviä välineitä. Digitalisaatio mahdollistaa myös erilaisten kansainvälisten osaamispalveluiden leviämisen kotimaisille koulutusmarkkinoille. Tämä asettaa koulutusjärjestelmän uuteen tilanteeseen. Tähän liittyen on syytä pohtia, mikä on perinteisen formaalin koulutuksen rooli laajemmassa osaamisen kehittämisen järjestelmässä, jossa mukana ovat muun muassa työelämässä tapahtuva osaamisen kerryttäminen, harrastukset ja kolmas sektori sekä yksityisen sektorin koulutusinstituutiot.

Samoin pohdittavaksi nousee, miten taataan se, että kaikilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet osaamisen hankkimiseen. Yksi rooli tulevaisuuden koulutusjärjestelmälle voi olla toimiminen mahdollistavana alustana, joka esimerkiksi voisi tuoda yhteen eri toimijat ja luoda tarvittavat puitteet oppimisen ja osaamisen yhteiskehittämiseksi. Koulutuksen ja osaamisen hankkimiseen liittyvien ajattelutapojen murros on teema, josta tulisi käydä syvällisempää keskustelua. Tematiikkaa voidaan kuvata esimerkiksi siten, että koulutusjärjestelmän ohella tai sijaan voidaan puhua osaamisjärjestelmästä. Tämä ajattelutapa heijastuu moniin koulutukseen liittyviin instituutioihin, kuten oppilaitoksiin ja korkeakouluihin, opettajiin, opettajankoulutukseen, koulutuksen rahoitukseen sekä koulutuksen ohjausjärjestelmään.

2.3 Opetussuunnitelmat ja opetuksen henkilökohtaistaminen

Opetussuunnitelma on tällä hetkellä ja varmasti tulevaisuudessa keskeinen opetusta ja sisältöjä säätelevä väline. Opetussuunnitelman luonteen ennakoidaan kuitenkin muuttuvan tulevaisuudessa. Useissa arvioissa esitetään, että opetussuunnitelmassa korostuu tulevaisuudessa kompetenssipohjainen ajattelu, joka kytkeytyy myös opetuksen henkilökohtaistamiseen ja opetusteknologian hyödyntämiseen.

Kompetenssien avulla voidaan hahmottaa kokonaisvaltaisesti yhteiskunnassa ja elämässä tarvittavaa osaamista. Lähtökohdaksi on ajatus siitä, että perustaitojen, kuten luku- ja laskutaidon, lisäksi tarvitaan muitakin taitoja, jotka ovat ainakin osittain riippumattomia tiedonala-kohtaisista sisällöistä. Kompetenssi on laaja-alaisempaa ja yleisempää kuin pelkkä taito tai jonkin oppiaineen sisältö. OECD:n taholta kompetenssi on määritelty seuraavista ulottuvuuksista: tiedot, taidot, arvot, asenteet ja kyky toimia tilanteen edellyttämällä tavalla. (Halinen 2011.)

Kompetenssi voidaan myös määrittää kehittyväksi kyvyksi käyttää vuorovaikutteisesti ja eettisesti sekä tehokkaasti yhdistelemällä ja monipuolisesti toimimalla informaatiota, dataa, tietoa, osaamisista, arvoja, asenteita ja teknologiaa yksilön, yhteisön ja globaalin hyvän saavuttamiseksi. Tulevaisuuden opetussuunnitelmaan sisältyy kompetensseja, jotka valmistavat oppijoita tuntemattomaan tulevaisuuteen. (Marope ym. 2019.)

Tämän ajattelun toteuttamiseen sisältyy seuraavia lähtökohtia (emt.):

- Oppijoiden kontekstien ymmärtäminen: Keskeistä on tukea opettajia tavoittamaan oppimisen syvemmät vaikutukset sekä painottaa oppimisen arvioimista ja poikkeittieteellisyyttä.
- Oppijakeskeisyys, jossa oppimisympäristö motivoi oppijaa osaamisen hankintaan ja kompetenssin käyttöön.
- Kompetenssin käytön painottaminen; osaamisen hankinta on tärkeää, mutta yhtä tärkeää on sen käyttö.
- Tulosten ja vaikutusten painottaminen. Kompetenssin soveltaminen ei ole itsetarkoitus: Päämääränä on haluttu tulos ja vaikutus, kuten tuottavuus, tehokkuus, tyytyväisyys tai elämästä nauttiminen.
- Oppiainerajojen ylittämisen painottaminen: yksittäinen kompetenssi (esimerkiksi ongelmanratkaisu) voidaan saavuttaa usein oppiaineiden tai opintoalojen kautta.
- Opetussuunnitelmarakenteen huolellinen tarkastelu: kompetenssipainotteisen opetussuunnitelman tehokas toteutus vaatii oppiaineiden korkeatasoista hallintaa.

Kompetenssien käsitteen määritelmän keskeisenä oletuksena on, että kompetenssi kattaa ja integroi tiedot, taidot, asenteet ja arvot. Lisäksi kompetenssit nähdään generisinä prosesseina, joissa tietoa haetaan eri lähteistä ja käsitellään, yhdistellään ja muokataan tietotuotteiksi tai ratkaisuksi ongelmiin. Kompetenssiin on myös sisäänrakennettu pyrkimys erottaa sisältötieto ja ajattelu toisistaan. On kuitenkin otettava huomioon, että sisältö ja ajattelu ovat myös integroituneet toisiinsa, koska ajattelu on alaspesifiä ja sidoksissa tiettyihin käytänteisiin, asiantuntemukseen, tietoperustaan, välineisiin ja normeihin. (Miettinen 2019.)

Oppijakeskeisyys mainitaan usein yhtenä tulevaisuuden oppimisen lähtökohtana. Henkilökohtaistettu opiskelu on todettu tehokkaimmaksi tavaksi kehittää syvällisiä kognitiivisia taitoja. Jotta oppiminen saataisiin opiskelijakeskeisemmäksi, strategioiden ja välineiden pitää tunnustaa, missä vaiheessa opiskelijat ovat oppimisessaan ja mikä motivoi heitä, sekä tarjota joustavuutta, jonka avulla opiskelijat siirtyvät oppimisen sisältöihin heille sopivalla vauhdilla. Teknologialla on tässä yhä suurempi rooli, kun se tarjoaa opiskelijoille välineitä, joiden avulla he voivat ottaa suurempaa kontrollia oppimisesta ja sitoutumisesta. (Microsoft 2018.)

Henkilökohtaiset oppimistyökalut mahdollistavat opettajien siirtymisen perinteisestä tiedonjakajan roolista valmennusmalliin. Tämän ajattelun mukaan opettajat oppivat ymmärtämään oppilaitaan uudella tavalla, he voivat keskittyä enemmän ohjaamiseen ja motivoimiseen ja he voivat käyttää reaaliaikaisia arviointeja ja muita palautevälineitä opiskelun edistymisen seuraamiseksi ja ohjata näin opiskelijaa. (Emt.)

On myös todettu, että tulevaisuudessa työ rakentuu projektien, ei prosessien, ympärille. Se on tärkeä suuntaus myös koulutuksessa. Aktiivisella tai ongelmaperusteisella oppimisella pyritään saamaan opiskelijoiden luonnollinen uteliaisuus heräämään sen sijaan, että heille jaetaan tietoa. Sen sijaan että puhutaan muistamisesta, puhutaan ratkaistavasta ongelmasta. (Puckett 2017.)

Joustava ja yksilöllinen lähestymistapa asettaa haasteen perinteiselle opetussuunnitelmalle. Kysymykseksi nousee, että jos tekniikka auttaa opiskelijoita oppimaan omassa tahdissaan ja edistämään heidän tavoitteitaan, mitä tämä tarkoittaa kaikille sopivan opetussuunnitelman kannalta. Vaikka henkilökohtainen oppiminen voi nopeuttaa projektipohjaista oppimista, jossa opiskelijat valitsevat oman tehtävänsä, tämä ei tarkoita sitä, että luokkahuoneet olisivat täynnä opiskelijoita, jotka oppivat eri aineita. Siellä olisi edelleen esimerkiksi maantieteen

ja historian tunteja sekä opetussuunnitelma, joka tukee oppimista. (Global Education Series 2018.)

Henkilökohtainen oppiminen voi tarkoittaa, että jos esimerkiksi opetussuunnitelma ei vaadi kaiken kattavaa tietämystä maantieteestä, yksittäinen opiskelija voi sukeltaa syvälle arkkitehtuurin vaikutuksiin ihmisen käyttäytymiseen, kun taas toinen tarkastelee kaupungin sisäistä saastumista. On esitetty, että vuoden 2030 luokkahuoneessa tästä henkilökohtaisesta työskentelytavasta tulee pikemminkin normi kuin poikkeus. (Emt.)

Henkilökohtaistaminen tarkoittaa perinteisten opetussuunnitelman rajojen hämärtämistä. Sen sijaan, että oppiminen jaettaisiin eri aiheisiin, aiheita opetetaan kokonaisvaltaisemmalla, todellisella tavalla. Esimerkiksi viikinkeihin liittyvä oppitunti voi sisältää oppia historiasta tai maantieteestä, tarinoiden kirjoittamista tai ryhmätyöskentelyä veneen suunnittelussa ja rakentamisessa. Tämä on ”ilmiöpohjaista oppimista”. Siinä korostetaan taitoja, kuten viestintää, luovuutta ja kriittistä ajattelua, ja valmistellaan opiskelijoita paremmin soveltamaan tietojaan 2000-luvun työpaikoilla. (Puckett 2017.)

Kuten aiemmin jo todettiin, myös opettajien rooli on tulevaisuudessa muuttumassa. Tiedonjakajasta ollaan yhä enemmän siirtymässä oppimisen ohjaajaksi ja mentoriksi. Muutos on sinänsä ollut jo pitkään käynnissä. Opetusteknologian kehitys on kuitenkin tehnyt tämän muutoksen entistä näkyvämmäksi.

Samaan aikaan työn ja oppimisen tulevaisuuden uudet ja epävarmat maisemat ovat lisänneet opettajien vaatimuksia huomattavasti. Opettajien on omaksuttava ja sopeuduttava koulutuksen jatkuviin ekosysteemimuutoksiin. Laadukkaan oppimisen avain on opettajilla. (Yeo 2019.)

Opettajien yhteistyö on keskeinen tapa ottaa haltuun muuttuvaa toimintaympäristöä. Tässä digitaaliset välineet avaavat uusia mahdollisuuksia. Myös yhteisopettamisen vahvistaminen lisää opettajien yhteistyötä ja laajentaa opetusmahdollisuuksia (Malinen & Palmu 2017; Näsi 2019). Opettajien yhteistyö on myös osa oppivan yhteisön rakentamista.

Opettajankoulutusfoorumi toteaa, että avain muutokseen ovat opettajien valmiudet ja mahdollisuudet yhdessä tekemiseen, verkottumiseen ja oman osaamisen jatkuvaan kehittämiseen. Foorumin asettamien opettajankoulutuksen kehittämisen suuntaviivojen mukaan tavoitteena on, että yhtäältä oppijat ja opettajat ja toisaalta varhaiskasvatuksen, koulujen ja oppilaitosten johtajat kehittävät osaamistaan yhdessä oppivissa yhteisöissä. Lisäksi todetaan, että oppiminen, opettaminen ja johtaminen tapahtuvat entistä vahvemmin tiimeissä. Samalla korostuvat kunkin yksilön vahvuuksien löytäminen ja niiden tukeminen sekä oikeus yksilöllisiin ratkaisuihin. Tärkeää on myös, että opiskelu- ja oppimisympäristöjä sekä pedagogiikkaa uudistetaan kokeilemalla ja innovoimalla yhdessä. (Opettajankoulutusfoorumi 2016.)

Koulujen johtajat ja rehtorit voivat myös parantaa opettajien ammatillista kehittymistä tarjoamalla mahdollisuuksia harjaannuttaa oppijalähtöisen oppimisen lähestymistapoja, joiden avulla opettajat voivat yksilöidä opiskelijoiden edistymisvauhtia, lähtökohtia, osaamisen tunnistamista ja harjoittelutapoja, mukaan lukien käännetty ja sekoitettu oppiminen. Lisäksi koulun johtajat voivat edistää opettamisen innovaatioita tarjoamalla aikaa, resursseja ja tutkimusmahdollisuuksia. (Microsoft 2018.)

Paljon on keskusteltu siitä, korvaavatko robotit opettajat kokonaan. Tämä ei liene näköpiirissä, mutta robotit voivat olla opettajille korvaamaton apu tulevaisuudessa. Kyse on paljolti

siitä, että löydetään tasapaino tekniikan ja ihmisen välillä. On myös todettu, että monet henkilökohtaiset oppimisjärjestelmät on suunniteltu siten, että ne poistavat tietynasteisen tahdonvapauden opettajalta: Algoritmit ovat älykkäitä ja tehokkaita, mutta opettajat kuitenkin kokevat, että koska se etäännyttää heidät ammatillisesta harkinnasta, he eivät yleensä luota niihin. (Boran 2018.) Jotta tämäntyyppisiltä tilanteilta vältytään, on tärkeää tehdä hyvää sidosryhmäyhteistyötä opettajien ja teknologian kehittäjien välillä.

Yleisesti voidaan todeta, että oppimisen henkilökohtaistaminen ja oppijakeskeisyyden vahvistuminen on keskeinen trendi tulevaisuuden koulumaailmassa, joka heijastuu opetussuunnitelmaan sekä oppimisen käytäntöihin. Keskeinen ajuri kehityksessä on opetusteknologian kehittyminen, vaikka sinänsä opetuksessa on perinteisesti pyritty mahdollisimman paljon tukemaan ja ohjaamaan oppijaa yksilöllisesti.

Myös opettajien rooli tulevaisuudessa voi olla monella tavalla erilainen kuin tällä hetkellä. Aiemmin tuli esille opettajien aiempaa suurempi rooli mentoreina ja ohjaajina perinteisen tiedonjakamisroolin sijaan. Ehkä vähemmälle huomiolle ovat kuitenkin jääneet opettajan roolin muutoksen keskeiset alla kulkevat yhteiskunnalliset megatrendit, joista painottuvat varsinkin työn murros ja digitalisaatio. Nämä kehityskulut vievät opettajan professiota yhä enemmän kohti työn murroksen perusluonnetta, jossa korostuvat yhteisölliset tiimit, työssä oppiminen sekä innovointi ja kehittämistoiminta.

Tämä myös tarkoittaa, että digitalisaatio, teknologinen kehitys ja robotisaatio kulkeutuvat yhä vahvemmin myös opetuslalle sekä sen toimintatapoihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita opetuksen teknologisoitumista tai inhimillisen ulottuvuuden katoamista. Pikemminkin päinvastoin: kyseinen kehityskulku luo näkymää sille, että kouluista on muovautumassa yhä enemmän oppivia yhteisöjä, joissa korostuu vuorovaikutus, yhteistyö, oppijalähtöisyys, oman osaamisen kehittäminen, pedagoginen johtaminen ja yhteiset tavoitteet.

2.4 Teknologia

Teknologia on keskeinen tulevaisuuden muutosajuri koulutuksessa. Se muuttaa opetusta, luo uusia mahdollisuuksia oppimiselle ja auttaa opettajia päivittäisissä opetustilanteissa. Toisaalta opetusteknologian hyödyntäminen vaatii osaamista sekä resursseja. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että digitalisaatio ja työn murros vyöryvät väijäämättä myös koulu- maailmaan, ja niillä tulee varmastikin olemaan suuria vaikutuksia toimintaan, aivan kuten muillakin toimialoilla.

Teknologian muutos kouluissa heijastuu sekä uuden tekniikan soveltamiseen että oppimiseen. Oppilaitosten ei pitäisi keskittyä vain päivittäiseen toimintaansa, vaan myös selvittää, kuinka ne käyttävät paremmin tekniikkaa oppimisprosessin parantamiseen. (Classter 2019.)

Vaikka perinteinen luokkahuone on edelleen tärkeä tulevaisuudessa, se täydentyy yhä enemmän esimerkiksi mobiili- ja video-oppimisella, kun opiskelijat pyrkivät entistä enemmän kuluttamaan ja käyttämään oppimateriaalia omilla ehdoillaan ja tuntemillaan laitteilla. Pelaamisen ja verkkotestien käyttöä ei myöskään enää pidetä vaihtoehtoisena tai pelkästään viihdyttävänä. Ne ovat edellytys kaikille kouluille ja yliopistoille, jotka haluavat houkuttaa uusia opiskelijoita ja olla heistä kiinnostuneita. (Munoz 2019.)

Vuoteen 2030 mennessä on esimerkiksi normaalia, että opiskelijoilla on joustava mahdollisuus lukea, olla vuorovaikutuksessa ja osallistua oppimistoimintaan etänä. Pääsy täysin varustettuun oppimisen hallintajärjestelmään (LMS) millä tahansa mobiililaitteella muuttaa sitä, miten ja milloin opiskelijat käyttävät sisältöä. Mobiilin oppimisen avulla opiskelijat voivat visualisoida työmääränsä, pysyä aikataulujen yläpuolella, pysyä keskusteluissa mukana ja lukea kurssi-ilmoituksia missä tahansa heidän omalla älypuhelimellaan tai tabletillaan. Heidän oppimateriaalinsa ovat heidän kämmissään. (Munoz 2019.)

Tutkimusten perusteella tiedetään, että tekniikka voi parantaa oppimisprosessia ja sen avulla opettajat voivat säästää aikaa sekä tarjota oppilaskohtaisia oivalluksia, osallistumismahdollisuuksia ja mukaansatempaavia oppimiskokemuksia. Kuten Maailman talousfoorumi on todennut, teknologia voi yksilöidä oppimista, sitouttaa siihen, täydentää ja laajentaa luokahuoneessa tapahtuvaa oppimista sekä tarjota pääsyn oppimiseen opiskelijoille, joilla muuten ei ehkä ole koulutusmahdollisuuksia. (Microsoft 2018.)

Digitaalisista ratkaisuista voidaan saada tukea muun muassa seuraaviin opettajan tehtäviin (emt):

- opetusajan muuttaminen siten, että siinä voidaan keskittyä henkilökohtaisiin oppimistapoihin
- oppimisen oivallusten esille saaminen
- osallisuuden lisääminen opiskelijoiden kykyjen vahvistamiseksi
- kriittisten taitojen kehittäminen sosiaalisten kokemusten avulla
- mukaansatempaavien ja moniaististen kokemusten tarjoaminen.

Neittaanmäki ym. (2020) puolestaan näkevät, että digitalisaation kehitys antaa mahdollisuuden aivan uudelle digiopettamiselle. Tähän kuuluu se, että läsnä-äly muuttaa tarvetta oppia muistamalla, ja sen tilalle tulee kyky hahmottaa kokonaisuuksia ja yhdistää asioita. Lisäksi syntyy tarve kehittää adaptiivista oppimisanalytiikkaa, kognitiivista laskentaa, tekoälyä, koneoppimista, laskennallista ajattelua, systeemiajattelua ja data-analytiikkaa. Niiden keskeisinä ominaisuuksina on oppimisympäristön optimointi, joka täyttää yksilön tarpeita ja valmiuksia siten, että oppimistulos on hänen kannaltaan paras mahdollinen.

Suomalaiset tutkijat ovat myös tuoneet erityisesti tekoälyn etuja sekä opiskelijoille että opettajille. Opiskelijan kannalta koulutusta voi tekoälyn avulla hankkia milloin tahansa, lisäksi opiskelijat voivat saada palautetta opiskelijoilta reaaliajassa. Tekoälyratkaisut voivat tarjota erilaisia vaihtoehtoja opiskelijoille mukautumalla mm. opiskelijoiden tietotason ja mielenkiinnon mukaan. Lisäksi tekoälypohjaiset alustat tarjoavat virtuaalisia mentoreita seuraamaan opiskelijoiden etenemistä. Opettajan näkökulmasta tekoäly tarjoaa opettajalle mahdollisuuksia nähdä opiskelijan heikkouksia. Se lisää myös opiskelijoiden sitoutumista auttamalla heidän koulutusprosessiinsa osallistumista ja tekemällä siitä vuorovaikutteisempaa. Tekoälyn avulla voidaan personoida eli tarjota yksilöllisimpiä suosituksia ja koulutusohjelmia. Lisäksi tekoäly mahdollistaa opetussuunnitelmien automaattisen luomisen. Se tarjoaa myös mahdollisuuden löytää koulutuslustoilta sopivia opettajia oppilaan tarpeisiin. (Neittaanmäki ym. 2020.)

Toisaalta teknologia on opettajalle usein haasteellista. Koko ajan muuttuva tietotekninen ympäristö edellyttää opettajilta ja muilta alan toimijoilta jatkuvaa osaamisen päivittämistä, uusien mahdollisuuksien arvioimista sekä mahdollisuuksiin reagoimista (Valtonen 2020).

Tärkeää on tehdä muutostyötä myös asennetasolla, johon kuuluu keskeisesti teknologian hyväksyminen. Teknologian käytön ensisijaisina mahdollistajina pidetään esimerkiksi koulun infrastruktuuria tai työnantajien tukea. Vähintään yhtä tärkeää on huomioida ne tekijät, jotka mahdollistavat teknologian hyväksymisen. Kehittyäkseen teknologian pedagogisessa käytössä opettajien on hyväksyttävä se osaksi omaa työtään. Keskeisintä hyväksynnässä on käsitys teknologian pedagogisesta käytettävyydestä eli siitä, miten se tukee opettajan työtä ja ennen kaikkea oppilaan oppimista. (Kyllönen 2020.)

Seuraavassa on lueteltu joitakin opetusteknologisia ratkaisuja, jotka antavat suuntaa tulevaisuuden kehitykselle. Kyseessä ei ole tyhjentävä listaus, eivätkä ratkaisut ole keskenään yhteismitallisia (ks. esim. Khawaja 2019):

Avoimet online-kurssit (MOOC): MOOC on online-kurssi, jossa on avoimesti jaettuja koulutusmoduuleja. Se tarjoaa koulutusta maailmanlaajuisesti suurelle joukolle opiskelijoita. (Khawaja 2019.)

Käänteinen oppiminen: Tässä mallissa perinteinen ”opetus” tapahtuu koulun ulkopuolella, ja se tuotetaan video- tai interaktiivisella sisällöllä, johon opiskelijat voivat tutustua ennen oppitunteja. Käänteinen oppiminen vapauttaa oppitunteja toimintoihin, jotka mahdollistavat syvemmän sisällön tutkimisen ja opiskelijoiden oppimisen vahvistamisen. Se siis korvaa kotitehtävien perinteisen roolin. Käänteisessä oppimisessä opettaja on vähemmän tiedon levittäjä ja enemmän välittäjä. Se auttaa oppilaita soveltamaan ja laajentamaan oppimaansa. (Global Education Series 2018.)

Digitaaliset testit: Ajatuksena on, että digitaalisten testien avulla oppijoita mitataan jatkuvasti, eikä vain tiettyinä aikoina. Digitaaliset testijärjestelmät voivat antaa opettajille reaaliaikaisia tietoja opiskelijoiden suorituksista ja auttaa heitä kohdentamaan räätälöityä apua yksittäisille oppijoille. (Emt.)

Tekoälypohjainen analytiikka: Tekoälyn ja siihen sisältyvien ennakoivien mallien avulla voidaan analysoida suuria määriä reaaliaikaista tietoa, tunnistaa mallit ja suositella toimenpiteitä algoritmien perusteella. Tekoäly osaa arvioida opiskelijoita ja sopeutua heidän tarpeisiinsa sekä auttaa heitä työskentelemään omassa tahdissaan. Tekoälyn tuottama ohjaus voi tarjota lisätukea opiskelijoille, varmistaa, että he pysyvät oppimispolullaan. Tekoälyä voidaan hyödyntää osallisuuden lisäämiseksi luokahuoneiden innovatiivisilla tavoilla. Tekoäly helpottaa opettajaa priorisoimaan ajankäyttöään. (Microsoft 2020.)

Yhteistyöalustat: Ohjelmistot tai online-palvelut, joiden avulla opettajat ja opiskelijat voivat eri paikoissa työskennellä yhdessä reaaliajassa. (Emt.)

3D-tulostimet koulutuksessa: Oppilaille 3D-tulostus on hyvä keino nähdä koko ideasta tuotteen -tapahtumaketju. Prosessin myötä hahmotuskyky, mielikuvitus ja ideointikyky saavat hyvää harjoitusta. (Soulas 2017.)

M-Learning: Älypuhelimet ja taulutietokoneet ovat olleet osa jokapäiväistä elämäämme jo kymmenen vuoden ajan ja niitä voidaan hyödyntää opetuksessa. (Khawaja 2019.)

Big data koulutuksessa: Big datan avulla tutkinnon suorittaminen on entistä tehokkaammin kvantifioitavissa ja ohjaajat voivat uudistaa tiedon avulla kursseja. (Emt.)

Laajennettu todellisuus: Laajennettu todellisuus (AR) sisältää keinotekoisia PC:llä tuotettuja tuotteita, joiden avulla saamme vaikutelman nykyisestä todellisuudesta. Se antaa esimerkiksi todenmukaisia kokemuksia, parantaa inspiraatiota ja sen avulla voidaan kokeilla toistettavia tehtäviä. (Ks. Khawaja 2019.)

”Edutainment”: Viihteen ja koulutuksen yhdistelmä: kaikenlainen viihde, jonka tarkoituksena on viihdyttää ja olla samalla kouluttavaa (Igi Global 2020).

Pelaaminen: Oppimispeli tai opetuspelejä on peli, jossa on oppisisältöä. Oppimispelin ensisijainen tarkoitus on saada pelaaja viihtymään pelin parissa ja tarjota opetus sellaisessa muodossa, jossa se on mahdollisimman huomaamaton eikä siten häiritse pelaajan uppoutumista peliin. (Wikipedia.)

Kaiken kaikkiaan teknologian tuomat mahdollisuudet ovat huomattavat koulutuksen, opetuksen ja osaamisen kehittämisen kannalta. Aikalaisten on hankala arvioida, missä vaiheessa teknologista kehitystä todellisuudessa ollaan. Olemme myös huonoja arvioimaan, mikä on normaalia ja mikä ei: Otamme itsestään selvyytensä kaiken edeltävän teknologian, mutta olemme huolissamme kaikesta siitä, mitä tulevaisuudessa tullaan kehittämään (Pölonen 2020).

Jotkin seikat viittaavat kuitenkin siihen, että kyseessä on paradigmaattinen muutos. Ensinäkin opetusteknologiset ratkaisut tekevät mahdolliseksi sellaisia toimia, jotka aiemmin ovat olleet liian työläitä tai hankalia toteuttaa (jatkuva testaus, yksilölliset opetusohjelmat, paikkaan sitomattomat vuorovaikutteiset alustat jne).

Toiseksi opetusteknologia pystyy sitomaan entistä vahvemmin oppijoiden arjen (harrastukset, koti, työ) osaksi oppimista ja opetusta. Tämä tuo oppimismahdollisuuksien potentiaalin laajempaan käyttöön kun oppiminen kaikkiallistuu. Kolmanneksi opetusteknologian kytkeytyminen muuhun digitalisaatiokehitykseen tarjoaa laajemmat mahdollisuudet teknologian hyödyntämiseen koulussa. Takavuosina luokkahuoneissa oli usein piirtoheitin, mutta niitä tuskin oli kenenkään kotona. Sen sijaan tietokoneet ja kännykät ovat lähes kaikilla.

Ongelmatonta opetusteknologian käyttöä ei toki ole. Opettajilla on eroja niihin liittyvässä osaamisessa, laitteita ei ole kaikilla oppilailta ja digimaailmaan liittyy myös häiriökäyttäytymistä sekä tietoturvaongelmia ja usein eettisiä haasteita. Toisaalta, kun lähtökohdaksi otetaan pitkän aikavälin ennakointi, jossa aikajänne ulottuu 10–15 vuoden päähän, huomio kannattaa kiinnittää isoon kuvaan. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että opetusteknologiassa eletään murrosvaihetta, joka tulee laajasti muuttamaan koulumaailmaa tulevaisuudessa.

2.5 Tulevaisuuden osaaminen

Pohdittaessa koulumaailman tulevaisuuden kehitystä törmää väistämättä siihen, minkälaista osaamista tulevaisuudessa tarvitaan. Tässä luvussa ei lähdetä systemaattisesti arvioimaan tulevaisuuden osaamisia, vaan tuodaan esille enemmänkin aiheeseen liittyviä näkökulmia.

Osaamista on hyvin erilaista. Osaaminen voidaan jakaa esimerkiksi generisiin osaamisiin ja yleisiin työelämäosaamisiin. Generiset osaamiset ovat arjessa ja työssä tarvittavia ja elinikäisen oppimisen perustana olevia osaamisia. Yleiset työelämäosaamiset puolestaan

viittaavat nimenomaan työssä tarvittavaan liike- ja tuotantotaloudelliseen osaamiseen, joka on kuitenkin yleistä, toimiala- ja tehtävärajat ylittävää osaamista. Lisäksi on olemassa hyvin-kin hienojakoista ja spesifiä alakohtaista osaamista. (OPH 2019.)

Erilaisissa tulevaisuuden koulutusta koskevissa yleisesityksissä mainitut osaamiset ovat usein nimenomaan geneerisiä. OECD on esimerkiksi määritellyt tulevaisuuden kriittisinä osaamisina seuraavat (OECD 2018):

- kognitiiviset ja metakognitiiviset taidot – kriittinen ajattelu, luova ajattelu, oppimisen oppiminen ja itsesääntely
- sosiaaliset ja emotionaaliset taidot – empatia, itsetehokkuus ja yhteistyö
- käytännön ja fyysiset taidot – uusien tieto- ja viestintätekniiikan laitteiden käyttö.

Lisäksi voidaan nostaa esille mm. seuraavat osaamiset (Marope ym. 2019):

- Oppimaan oppiminen on kriittinen elinikäisen oppimisen taito tulevaisuudessa.
- Itsensähallinta: 2000-luku edellyttää, että ihmiset ovat itse toteutuneita toimijoita. Tämä vaatii kykyä ja valtuuksia analysoida ympäristön vaatimuksia ja käyttää kaikkia käytettävissä olevia resursseja (tietoja, taitoja, tekniikoita jne.).
- Monilukutaito: 2000-luku edellyttää, että ihmiset ovat monilukutaitoisia ja käyttävät näitä lukutaitoja joustavasti. Peruslukutaito, joka on tässä ymmärretty lukemisena, kirjoittamisena ja laskemisena, (englanninkielisen lukemisen, kirjoittamisen ja laskutoimituksen kolme R-kirjainta, [reading, writing, arithmetics]) ei ole enää yksinään riittävä. Tarkoituksenmukaisempaa onkin puhua fundamentaalista lukutaidosta, joka menee kolmen R:n ulkopuolelle ja sisältää mikrokompetensseja, kuten digitaaliset, kulttuuriset, taloudelliset, terveyst- ja medialukutaidot.

Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa (OPH 2014) on määritelty laaja-alaiset osaamiskokonaisuudet. Laaja-alaisella osaamisella tarkoitetaan tietojen, taitojen, arvojen, asenteiden ja tahdon muodostamaa kokonaisuutta. Osaaminen tarkoittaa myös kykyä käyttää tietoja ja taitoja tilanteen edellyttämällä tavalla. Siihen, miten oppilaat käyttävät tietojään ja taitojään, vaikuttavat oppilaiden omaksumat arvot ja asenteet sekä tahto toimia. Laaja-alaisen osaamisen lisääntynyt tarve nousee ympäröivän maailman muutoksista. Ihmisenä kasvaminen, opiskelu, työnteko sekä kansalaisena toimiminen nyt ja tulevaisuudessa edellyttävät tiedon- ja taidonalat ylittävää ja yhdistävää osaamista. Laaja-alaiset osaamiskokonaisuudet ovat

- Ajattelu ja oppimaan oppiminen
- Kulttuurinen osaaminen, vuorovaikutus ja ilmaisu
- Itsestä huolehtiminen ja arjen taidot
- Monilukutaito
- Tieto- ja viestintäteknologinen osaaminen
- Työelämätaidot ja yrittäjyys
- Osallistuminen, vaikuttaminen ja kestävä tulevaisuuden rakentaminen

Osaamisen ennakkointifoorumi on puolestaan ennakoanut tulevaisuuden osaamistarpeita vuoteen 2035 työelämän näkökulmasta. Tulosten mukaan tulevaisuudessa merkitystään lisäävät varsinkin muutoksen hallintaa edistävät metataidot, kuten ongelmanratkaisutaidot, itseohjautuvuus, oppimiskyky, henkilökohtaisen osaamisen kehittäminen ja johtaminen sekä tiedon arviointitaidot. Nousussa ovat myös digitalisaatioon liittyvät osaamiset, kuten digitaalisten

ratkaisujen ja alustojen hyödyntämisaamiset. Yhä jatkuvan koronapandemian voidaan arvioida vain kiihdyttävän näitä tulevaisuuden kehityskulkuja. (OPH 2019.)

Kun tarkasteluun otetaan kaikkein tärkeimmät osaamiset tulevaisuudessa, kärkeen nousevat asiakaslähtöisten palveluiden kehittämisaaminen sekä kestävän kehityksen tuntemus (ml. ilmastonmuutososaaminen). (Emt.)

Eri toimialoilla painottuvat tulevaisuudessa erityyppiset osaamiset. Esimerkiksi liikenne- ja logistiikka-alalla merkitystään kasvattavat erityisesti ongelmanratkaisukyky, kokonaisuuksien hallinta ja reagointikyky. Ne ovat luonteeltaan geneerisiä eli laaja-alaista yleisosaamista. Digitaidot korostuvat puolestaan erityisesti sosiaali- ja terveysalalla, jossa työn tuottavuuden kasvutavoitteet heijastuvat alan osaamisvaatimuksiin. (Leveälahti ym. 2020.)

Tarkastelu toi myös esille, että hyvinkin erilaiset ammattialat muodostavat osaamisklustereita, joissa on samantyyppisiä osaamisia. Vahvasta yksilöiden ammatti-identiteettiajattelusta olisikin tarpeen siirtyä enemmänkin osaamisidentiteettiajatteluun, joka tukisi erityisesti jatkuvaa oppimista elämän eri vaiheissa. (Emt.)

Lisäksi nousi esille geneeristen osaamisten muuttuva luonne. Usein ajatellaan, että toisin kuin selvästi työelämälähtöiset konkreettiset osaamiset, geneeriset osaamiset ovat verrattain vakaita luonteeltaan, eli niitä tarvitaan nyt ja tulevaisuudessa. Osaamisen ennakointifoorumin tulokset kuitenkin viittaavat siihen, että geneeristen osaamisten merkityksissä tulevaisuuden kannalta nähdään jonkin verran hajontaa. Tässä osaamistyyppissä oli joitakin merkitykseltään väheneviä osaamisia (fyysinen vahvuus, sorminäppäryys) sekä merkitykseltään muuttumattomia osaamisia. (OPH 2019.)

Erytyisesti robotiikka ja automatiikka on vähentänyt tällaisen ihmistyövoiman osaamisen merkittävyyttä jo vuosikymmeniä. Tämä indikoi sitä, että geneeriset osaamiset ovat tulevaisuudessa ainakin jossain määrin erilaisia kuin tällä hetkellä. Tämä liittyy erityisesti fyysisiin ominaisuuksiin ja mekaanista toistoa sisältäviin osaamisiin, joita kuitenkin tarvitaan joillakin aloilla myös tulevaisuudessa. Samalla digiosaamisista on muotoutumassa tulevaisuuden geneerisiä osaamisia. (Emt.)

Kysymys on kuitenkin enemmänkin siitä, laajentuvatko geneeristen osaamisten muutokset koskemaan myös sellaisia osaamisia, jotka ovat luonteeltaan selvästi enemmän meta-kognitiivisia (emt.). On nimittäin esitetty, että perinteisistä oppiaineista tulee joustavampia ja käytännöllisempiä. Esimerkiksi filologia ja yhteiskuntatieteet koskevat tulevaisuudessa enemmän tietojen suodattamista, ymmärtämistä ja ilmaisemista, kun taas luonnontieteet ja matematiikka muistuttavat jatkossa enemmän tekniikkaa. Teoreettisesta tulee siis käytännöllisempää. (Ketchell 2019.)

Tulevaisuuden osaaminen ja sen taustalla olevat työn murros ja digitalisaatio ovat jatkossa yhä enemmän riippuvaisia toisistaan. Keskeistä onkin pohtia, mihin suuntaan osaamisrakenne ja osaamisen hankkimisen rakenne ovat kehittymässä ja mikä on niiden välinen suhde. Taustalla on näkemys siitä, että osaamisen hankkimisen tavat muuttuvat ja monimuotoistuvat, kuten aiemmin on tullut esille. Osaamista kerrytetään tulevaisuudessa yhä useammasta lähteestä, kuten työelämästä, arjesta, harrastuksista ja verkosta. Digitaaliset ratkaisut tarjoavat uudenlaisia mahdollisuuksia tunnistaa ja tunnustaa osaamista. Rakenneilla on oppimisen ja osaamisen uudenlainen ekosysteemi, joka koostuu muun muassa

osaamisrakenteesta, osaamisen hankkimisesta, oppimisesta ja osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta.

Tämä haastaa myös osaamis- ja koulutustarpeiden ennakkoinnin ottamaan laajemmin huomioon sen, mihin suuntaan esimerkiksi koulutusjärjestelmä, jatkuva oppiminen sekä erilaiset osaamisen hankkimisen tavat tulevaisuudessa kehittyvät. Tämän vuoksi tarvitaan laajempaa näkymää esimerkiksi siitä, minkälaisia ovat koulutuksen järjestämisen tavat, opettajien rooli sekä koulu- ja oppilaitosverkosto, ja miten eri yhteiskunnalliset toimijat linkittyvät tähän kokonaisuuteen.

3 TULEVAISUUDEN OPETUS JA OPPIMINEN SUOMESSA

Seuraavissa luodaan laajempaa tulevaisuuden kuvaa ja lähtökohtia perusopetuksen ja peruskouluverkon kehitykselle suomalaisesta näkökulmasta. Osaamisen ja oppimiseen liittyvät teemat nojaavat pitkälti Osaamisen ennakointifoorumin² skenaariotyöhön. Lisäksi luvussa tarkastellaan kuntatalouden ja opettajatarpeen kehitystä sekä luodaan katsaus perusopetuksen alueellisiin eroihin. Lopuksi kootaan yhteen osaamisen ja oppimisen tulevaisuuden kokonaiskuva.

3.1 Koulutuksen, oppimisen ja osaamisen hankkimisen tulevaisuuden kuva 2035

Osaamisen ennakointifoorumi on työssään arvioinut koulutuksen tulevaisuuden kehitystä. Seuraavassa esitellään keskeiset skenaariotyön tulokset. Niitä on osin myös täydennetty ja jatkojalostettu.³ Tulosten pohjalta on luotu kuvaa siitä, miltä koulutus, osaaminen ja oppiminen näyttävät vuonna 2035. Painopisteenä on perusopetus, mutta mukana on myös laajemmin koulutuksen kehittymistä tarkastelevia tulevaisuuden näkymiä.

Tasa-arvoajattelu edelleen voimissaan vuonna 2035, vaikka alueelliset erot ovat lisääntyneet ja kouluverkko on harventunut

- Koulutuksellinen tasa-arvoisuus on yleisesti tunnustettu lähtökohta. Toisaalta koulutuksen järjestäjäkenttä on monimuotoistunut, mikä on lisännyt yksityisten koulutuksen järjestäjien määrää. Myös yksityisten peruskoulujen määrä on lisääntynyt. Julkisen sektorin roolin pienentymistä perustellaan sillä, että se tuo koulujärjestelmään yksilöllisyyttä, monimuotoisuutta, läpinäkyvyyttä ja kustannussäästöjä. Kehitys on lisännyt myös valinnanvapautta ja samalla koulujen välistä kilpailua isoissa kaupungeissa.
- Peruskoulujen laadussa (oppimistulokset) esiintyy alueellisia eroja, mutta 2000-luvun alusta liikkeelle lähtenyt eriytymiskehitys ei ole riistäytynyt käsistä.
- Peruskoulujen määrä on vähentynyt huomattavasti nykyisestä ja koulujen keskimääräinen koko on suurentunut. Kehitys johtuu osin kustannussyistä, mutta toisaalta sen vuoksi, että ennaltaehkäisevät ja diagnosoivat järjestelmät sekä digitaalisten opetus- ja oppimisympäristöjen kehitys ovat tehneet sen mahdolliseksi. Opettajat osaavat myös tehokkaasti hyödyntää näitä mahdollisuuksia, jolloin opetus on monipuolisempaa ja laajempaa suuremmissa yksiköissä kuin pienissä.
- Kansainvälistymisen ja eurooppalaisen opetuksen yhtenäistymisen myötä vieraskielisten määrä Suomessa on kasvanut; suhteelliseen osuuteen vaikuttaa myös se, että kotoperäinen syntyvyys on matalalla tasolla.

2 Osaamisen ennakointifoorumi on opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen yhteinen ennakoinnin asiantuntijaelin, joka edistää koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta. Foorumiin kuuluu yhdeksän ennakointiryhmää, joiden tehtävänä on ennakoita oman alansa osaamis- ja koulutustarpeita.

3 Perustana Osaamisen ennakointifoorumin Koulutus, kulttuuri ja viestintä -ennakointiryhmän skenaariopohjat. Niitä on tässä dokumentissa osin jatkojalostettu ja osin muutettu sekä yhdistetty. [Ks. OPH 2018.]

Digitaaliset oppimis- ja opetusjärjestelmät, ohjauspalvelut, pedagogiset menetelmät ja johtaminen ovat kehittyneet, mutta tehtävää riittää vielä

- Vuoden 2035 työelämässä robotit toimivat koulujen ja opettajien apuna, eivät niiden sijaan. Vallalla on ajatus, että teknologia on hyödyllistä, kunhan se pidetään avustavassa roolissa. Kun robotit hoitavat rutiinit, opettajalla on enemmän aikaa kohdata lapset ja nuoret ja ohjata heidän kasvuaan ja oppimistaan.
- Digitaaliset oppimis- ja opetusjärjestelmät ovat kehittyneet, ja opettajien kyky käyttää niitä on hyvällä tasolla, mutta opettajien perus- ja täydennyskoulutus ei ole kyennyt poistamaan kaikkia tähän liittyviä osaamiskuiluja.
- Jokaiselle oppilaalle tarjotut ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat lisänneet oppimisen yksilöllisyyttä ja siten kasvatuksen ja koulutuksen kohdentumista kunkin henkilökohtaisiin tarpeisiin. Myös diagnoosit ovat lisääntyneet; mielenterveyteen ja oppimisvaikeuksiin kiinnitetään enemmän huomiota. Data on otettu hyötykäyttöön, mutta tässä on vielä parannettavaa.
- Yhteisopettajuus on lisääntynyt huomattavasti ja uudistanut opetusmenetelmiä. Oppilaan vahvuudet ja kyvyt kyetään aiempaa tehokkaammin huomioimaan opetuksessa ja resursoinnissa. Myös lasten ja nuorten osallisuus ja vastuunottaminen omasta oppimisesta on lisääntynyt verrattuna 2010-luvun tilanteeseen. Oppilashuollon matalan kynnyksen palvelut ovat kehittyneet. (Vrt. Kuntatyönantajat 2019.)
- Yhteisölliset toimintatavat ja johtaminen ovat edistyneet verrattuna 2010-luvun tilanteeseen osana yleistä työelämän kehitystä, joskaan koulumaailma ei edelläänkään ole kehityksen kärjessä

Koulutusjärjestelmässä on siirrytty paljolti kohti osaamisjärjestelmää

Kun koulutusjärjestelmää tarkastelee laajemmin, koulutusjärjestelmäkeskeinen ajattelu on korvautunut huomattavassa määrin osaamisjärjestelmälähtöisellä ajattelulla. Tähän kuuluu seuraavia kehityskulkuja:

- Sähköinen portfolio yhdistää silloin formaalin ja informaalin oppimisen sekä eri koulutusjärjestelmät, joskaan portfolio ei korvaa tutkintoja.
- Tutkintojen sisällöt ja arviointi ovat kehittyneet ja mukautuneet tukemaan yksilöllisiä opintoja.
- Koulun ulkopuolella tapahtuva informaali ja nonformaali oppiminen ovat lisääntyneet, vaikka edelleen tarvitaan paikkoja, joissa informaali oppiminen todennetaan ja arvioidaan yhdessä formaalin, tavoitteellisen oppimisen kanssa.

Koulutusjärjestelmä toimii yhteiskehittämisen mahdollistavana alustana vuonna 2035

- Koulutusjärjestelmä on oppijan kannalta oppimismahdollisuuksien tilkkutäkki, jossa mentoroinnin ja yksilöohjauksen merkitys kasvaa.
- Kansallinen opetussuunnitelmaohjaus ei menetä merkitystään opetuksen sisältöjen ja laadunhallinnan välineenä, mutta ohenee jonkin verran.
- Osaamislähtöisessä ajattelussa tulevaisuuden koulutusjärjestelmä toimii mahdollistavana alustana, joka esimerkiksi tuo yhteen eri toimijat ja luo tarvittavat puitteet (lainsäädäntö, rahoitus) oppimisen ja osaamisen yhteiskehittämiseksi. (OPH 2019.)

Tärkeää on myös ennakoida koulututusta ja esimerkiksi kouluverkkoa koskevien päätösten vaikuttavuutta. Ennakoarviointeja tehdään, koska päätösten vaikutusten tulee olla mahdollisimman hyvin tiedossa päätöksiä tehtäessä. Näin voidaan varautua kielteisiin vaikutuksiin ja niitä voidaan lieventää ja vastaavasti myönteisiä vaikutuksia on mahdollista vahvistaa. Näin päättäjillä on mahdollisuus vertailla eri ratkaisuvaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia päätöstä tehdessään. (THL 2020.)

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos on tuonut esille lapsivaikutusten ennakoinnin näkökulman. Lapsivaikutusten arviointi⁴ on erilaisten päätösten ja toimenpiteiden yhteydessä tehtävää lapsiin kohdistuvien vaikutusten ennakointia ja seurantaa. Tarkastelussa pohditaan, miten lapsen oikeudet toteutuvat ja millaisia hyötyjä tai haittoja lapsiin kohdistuvilla päätöksillä ja toiminnalla aiheutetaan. (Emt.)

3.2 Perusopetuksen järjestämisen tilannekuva ja kehitysnäkymät

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin joitakin keskeisiä perusopetuksen järjesvaikuttavia tekijöitä. Näitä ovat kuntien palvelurakenteessa tapahtuvat muutokset, opetushenkilöstön ennakoitu kehitys sekä tilanne koulutuksen kustannuksissa, saavutettavuudessa, opetuksen ryhmäko'oissa, tuntimäärissä oppimistuloksissa sekä koulurakentamisessa.

Kuntien palvelurakenne joutuu sopeutumaan väestörakenteen muutokseen, kouluverkko seuraa mukana

Kunnat joutuvat tulevaisuudessa sopeutumaan väestörakenteen muutokseen, mikä heijastuu myös koulutuksen ja opetuksen järjestämiseen sekä kouluverkkoon. Perlaconin (2020) selvityksessä on tarkasteltu väestönmuutoksen vaikutuksia palveluiden kysyntään ja kuntien rahoituspohjaan. Selvityksen mukaan 2000-luvun alun aikana kuntien toimintakatteen asukasta kohden sekä veroprosentit ovat kasvaneet. Tämä viittaa osittain siihen, että kunnat eivät ole sopeutuneet riittävästi väestörakenteen muutokseen vaikka niillä olisi ollut siihen mahdollisuuksia. Edessä olevana ajanjaksona, joka ulottuu vuoteen 2030, sopeutumisen tarve kasvaa aiempaan jaksoon (2009–2018) verrattuna.

Lisäksi työikäisten määrä alenee, mikä aiheuttaa hyvinvointivaltion rahoitukselle ongelmia. Samalla tarve työn tuottavuuden kasvuun korostuu varsinkin julkisella sektorilla. Kuntien sopeuttamismahdollisuuksien käyttämättä jättäminen vaarantaa avoimen sektorin työvoiman saatavuutta, koska työikäisten määrä vähenee useimmissa maakunnissa. (Emt.)

Palvelurakenteen takaaminen koulutussektorilla on tulevaisuudessa haastavaa. Julkisen talouden kannalta on tärkeää, että kunnat, jotka pystyvät sopeuttamaan palvelurakennettaan, tekevät niin. Jos kunnat pystyisivät hyödyntämään täysimääräisesti laskennallisen sopeutumisen mahdollisuuden, suurimmat menokasvut olisivat pääasiassa suuremmissa kasvavissa ja nopeasti ikääntyvissä kunnissa. Näissä aitoa sopeutusmahdollisuutta on lähinnä sivistystoimessa ja perusterveydenhoidossa. (Emt.)

⁴ Lapsivaikutusten arviointia voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun suunnitellaan ja kehitetään maakuntien ja kuntien palveluita sekä edistetään lapsiväestön hyvinvointia ja terveyttä. Vaikutuksia tulee arvioida esimerkiksi kun tehdään lapsiin kohdistuvia päätöksiä varhaiskasvatukseen, perusopetuksen tai lastensuojelun toimintaympäristössä. (THL 2019.)

Lisäksi edelleen monissa kunnissa ylimitoitetaan koulutilojen rakentamista ja peruskorjausta. Kehityskulku tekee palvelurakenteen kehittämisen vaikeaksi maakuntien sisällä ja erityisesti maakuntien kesken. Mahdollisuus toisen asteen opintoihin voi olla haastavaa eri puolilla Suomea varsinkin silloin, kun lukiota pidetään viimeisenä elinvoiman erityispiirteenä muuten taantuvassa kunnassa. (Emt.)

Valtiovarainvarainministeriön selvityksen mukaan perusopetuksen laadun ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarvitaan nykyistä vahvempaa joko kuntien välistä tai seudullista yhteistyötä sekä uusia, entistä joustavampia ja tuottavuutta lisääviä toimintatapoja. Toisaalta on syytä muistaa, että useilla kunnilla on varsin rajalliset mahdollisuudet kehittää itsenäisesti esimerkiksi digitaalisia palveluita ja oppimisympäristöjä. (VM 2020.) Näyttää siltä, että yhteistyötä halutaan tulevaisuudessa lisätä. Myös E-yhteistyö näyttää lisääntyvän. (Pitkälä 2020.)

Lasten määrän väheneminen pienentää kuntien näkökulmasta varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen tarvetta. Jotta palvelutarpeen pieneminen realisoituisi menosäästönä, on kaikenkokoisissa kunnissa oltava valmiutta arvioida uudelleen kouluverkkoa ja muita palvelurakenteita. Mikäli suunnitteilla on koulu- ja päiväkotinvestointeja, ne tulee perustaa oppilasmääräarvioihin, joissa puolestaan on otettu huomioon todennäköisin oletettavissa oleva väestökehitys. Mikäli kunnan lapsi-ikäluokan koko on alle koululuokallisen, ei säästöpotentiaalia juurikaan ole. Heikoimmassa asemassa ovat ne kunnat, joissa jo nykyinen palveluverkko on karsittu minimiin. (VM 2020.)

Kouluverkkokeskustelun näkökulmasta tarkasteltuna koulu on näyttäytynyt perinteisesti tekijänä, joka edistää alueen elinvoimaisuutta ja takaa vetovoimaisuuden. Näkemys on ollut voimakkaampaa siellä, missä sekä kouluja että palveluita on keskimääräistä vähemmän jäljellä ja/tai tarjolla. On myös havaittu, että keskustelu sekä myös tyytymättömyys kouluverkkosuunnitteluun lisääntyvät kuntakoon kasvaessa. (Tantarimäki & Törhönen 2017.)

Kouluverkko kytkeytyy myös kouluvalintaan. Kouluvalintaa ohjaavista motiiveista voimakkaimmiksi on havaittu etäisyys (koulumatka), erikoistuminen, koulun koko, keskeinen sijainti sekä arvostus ja vaikuttavuus, kuten Tantarimäki ja Törhönen (2017) Müllerisiin (2008) viitaten toteavat. Kouluvalinnassa voidaan myös erottaa kaksi diskurssia, joista toisessa tärkeää on käytännöllisyys ja läheisyys, kun taas toisessa tärkeäksi nousee hyödyllisyys tulevaisuuden kannalta (Koivisto 2008, 19). Müllerisiin (2008) edelleen viitaten Tantarimäki ja Törhönen (2017) toteavat, että kouluvalinnat aiheuttavat kouluverkkosuunnittelulle kahdenlaisia haasteita. Ensinnäkin esille nousee tilakysymys: vetovoimainen koulu voi ottaa vastaan sinne halukkaita oppilaita vain sen verran kuin kouluun mahtuu. Toiseksi koulun valinta riippuu muista kyseisenä ajankohtana valittavana olevista kouluista. Tällöin valintavaihtoehdot eivät suoraan näyttäydy kouluverkkosuunnittelun ongelmana. Toisaalta valintojen kohteena oleva kouluverkko on itsessään aikaisemman suunnittelun tulos.

Isossa kuvassa monet yhteiskunnalliset muutokset, joilla on rakenteellisia, väestöllisiä ja taloudellisia vaikutuksia, ovat harventaneet kouluverkkoa. Kuitenkin lähemmässä tarkastelussa esimerkiksi kouluverkon ja oppilasmäärän kehitys ei välttämättä kulje samassa tahdissa. Kouluverkko on voinut supistua siellä, missä väestökehitys on myönteistä ja oppilasmäärä kasvanut, mutta toisaalla se on saattanut pysyä ennallaan, vaikka kehitys olisi ollut päinvastaista. (Tantarimäki & Törhönen 2017.) Kyse on kunnan tekemästä valinnasta sen suhteen, minkälaista kouluverkkoa se haluaa ylläpitää (Tantarimäki & Törhönen 2016).

Samalla kunta tekee valintaa siitä, minkälaista tulevaisuuskuvaa kunta luo itselleen kouluverkko-suunnittelun kautta. (Tantarimäki & Törhönen 2017.)

Tantarimäen ja Törhösen (2017) tutkimuksen mukaan kouluverkko-suunniteluun liittyviä kouluverkkoselvityksiä oli tehty eniten siellä, missä väestö kasvoi. Keskeisimmät perusteet – joko erikseen tai yhdistelminä – kouluverkko-suunnittelun käynnistämiseksi olivat talous, arviointi, oppilasmäärä, rakennusten kunto ja opetukselliset tekijät. Talous mainittiin ensisijaiseksi syyksi selvitysprosessin aloittamiselle yli puolessa selvityksen tehneistä kunnista. Rakennusten kunto taas on aiheuttanut suunnitteluprosessin käynnistämisen silloinkin, kun muita perusteita ei ole ollut.

Tulevaisuuden kouluverkon kattavuus ja sisältö ovat kysymysmerkkejä, osin juuri edellä mainittujen perusteluiden vuoksi. Lähikouluperiaatteen toteutumiseen liittyvät palveluodotukset ovat hyvin vakiintuneita, mutta toisaalta ne ovat voineet muuttua lakkautusuhan, lakkautusten ja valinnanmahdollisuuksien myötä. Kun puhutaan monipuolisemmista palveluista, koulun osalta se voi tarkoittaa tulevaisuudessa eri tavoin toteutettuja opetusjärjestelyjä, tilaratkaisuja, omistusratkaisuja, palvelukokonaisuuksia tai kuntien kouluverkkoa. Mielenkiintoinen kysymys on myös se, miten fyysinen kouluverkko ja sähköinen kouluverkko virtuaaliympäristöineen (vrt. Välijärvi 2017) voivat limittyä toisiinsa ja siten palvella myös maaseutua kylineen. (Tantarimäki & Törhönen 2017.)

Tantarimäki ja Törhönen (2017) ovat Vainionpään (2015) raporttien tulevaisuuden kuntakuvien perusteella määritelleet tulevaisuuden kouluverkon luonnetta erilaisten kuntatyyppien mukaan. Tämän mukaan **reunakunnissa** osa peruspalveluista järjestettäisiin itse, mutta kuitenkin hyödyntäen entistä enemmän mobiili-, etä- ja itsepalveluja tai ylikunnallisia organisaatioita. Kouluverkon näkökulmasta tämä voisi käytännössä olla etä- ja digiopetuksen tuke-
maa opetusta kunnassa tai lähikuntien yhteisessä fyysisessä ja sähköisessä kouluverkossa. **Verkostokunnassa** lakisääteiset palvelut järjestettäisiin ylikunnallisten palvelurakenteiden tai kuntien yhteisten viranhaltijoiden avulla sekä yhteistyössä yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. Uuden resurssi- ja vastuujon kautta avautuisi mahdollisuuksia myös lähiope-
tusta tukevan kouluverkon ylläpitämiseen. **Ohuissa kunnissa** vastuu hyvinvoinnin ylläpitämisestä säilytetään entistä enemmän kuntalaisille, yhteisöille ja kolmannelle sektorille. Kunnan rooli vaihtuu vastuunkantajasta yhteisöjen alustaksi ja palvelun tarvitsijoiden rooli toimijaksi ja vastuunottajaksi. On hyvin todennäköistä, että ohuiden kuntien kouluverkko olisi myös ohut tai olematon.

Erikoistunut kunta voisi saada mahdollisuuden erilaistua. Tätä kuitenkin edeltäisi yhtäältä valtion sääntelyn merkittävä purkaminen ja toisaalta osittainen yhdenvertaisuuden tavoitteista luopuminen. Tällöin paikallinen strategia, päätöksenteko ja harkinta nousevat merkittävään rooliin. Kouluverkon näkökulmasta tämä kuntakuva näyttäytyy enemmänkin haasteena kuin mahdollisuutena. Lähtökohtaisesti tässä on kuitenkin mahdollista erikoistua sivistyskunnaksi. **Kuntakeskus reuna-alueineen** edustanee keskikokoisten kuntien perinteisintä kuntakuvaa. Siinä keskittymiskehitys jatkuu kuitenkin sillä erotuksella nykytilanteeseen, että palvelujen saavutettavuutta ei säädellä. Toisin sanoen julkisia palveluita olisi saatavilla saman katon alle koottuna kuntakeskuksessa, mutta reuna-alueilla niiden tarjoaminen ei olisi pakollista. Kouluverkon osalta tämä merkitsisi yhtä isoa yhtenäiskoulua tai koulua osana palvelukeskusta. **Pulsa palvelukunta** on puolestaan siinä mielessä perinteinen sekä tuttu ja turvallinen kuntakuva, että sen roolina on olla vahva palvelun järjestäjä ja tuottaja. Monipuolinen ja kattava palveluvalikoima vaatii vahvaa taloutta, mutta lähtökohtien ollessa kunnossa myös monipuolinen kouluverkko olisi mahdollinen. (Emt.)

Koulutusalan henkilöstön ennakoitaan vähenevän tulevaisuudessa

Tulevaisuuden opettajatarpeeseen vaikuttavat monet seikat, kuten väestökehitys ja sekä opettajien ikärakenne. Näiden lisäksi opettajatarpeisiin vaikuttavat muutokset opetussuunnitelmissa ja tutkintojen rakenteissa, tuntijakoratkaisut, opettajankoulutuksen kesto ja mahdolliset opiskelun keskeyttämiset sekä opettajien ammatillinen liikkuvuus ja eläköityminen. Myös erilaiset toimintaympäristön muutokset on otettava huomioon. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset koulutusuudistukset, yhteiskunnan taloudellisen tilanteen vaikutukset ja tulevaisuuden osaamistarpeissa tapahtuvat muutokset. Koska tulevaisuudessa opetustehtävät moninaistuvat, on ennakoinnissa tärkeää huomioida aiempaa paremmin myös perinteisten koulutusasteiden ulkopuolelle jäävät opettajaryhmät ja mahdollisuuksien mukaan kaikki opettajankoulutusta edellyttävät tehtävät sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. (Nissinen & Välijärvi 2011; Jokinen ym. 2014; VN 2020.)

Opettaja- ja ohjaustarpeisiin vaikuttavat myös jatkuvan oppimisen tavoitteet ja niiden nivoutuminen muun muassa osaksi korkeakoulujen toimintaa sekä oppivelvollisuuden laajentaminen. Lisäksi alueet erilaistuvat koulustarpeiden mukaan, millä ennakoitaan olevan suuria vaikutuksia opettajatarpeisiin (OPH 2020a.)

Väestökehitysnäkymien ja opettajatiedonkeruun tulosten perusteella voidaan päätellä, että luokanopettajakoulutuksen nykyisiä koulutusmääriä on jatkossa tarpeen vähentää asteittain oppilasikäluokkien huomattavan pienenemisen vuoksi. Myös aineenopettajien tarpeeseen väestökehityksellä näyttäisi olevan vastaavanlaista vaikutusta. Lisäksi on tarpeen seurata pidemmällä aikavälillä väestökehityksen ja maahanmuuton sekä toisaalta suurten opettajaryhmien eläköitymisen yhteisvaikutuksia. Ne tulee huomioida opettajankoulutuksen määrällisistä tavoitteista päätettäessä. Lisäksi opettajatarpeen ennakoinnissa on seurattava työelämän muutosta ja uusien ammattien syntyä. Kaiken kaikkiaan resurssit tulee suunnata tulevaisuudessa oikein todellisten opettajatarpeiden mukaan. (Emt.)

Myös Osaamisen ennakointifoorumin tulosten⁵ mukaan koulutusalan ennakoitaan työllistävän tulevaisuudessa nykyistä vähemmän. Työllisten määrän arvioidaan supistuvan nykyisestä noin 219 000:sta noin 193 500:aan vuoteen 2035 mennessä. Laskua on 12 % vuoden 2016 työllisten määrään nähden. Arvio sisältää kaikki koulutustoimialalla työskentelevät työntekijät opettajien lisäksi.

Lisäksi voidaan todeta, että koulutussektorilta eläköityy huomattavasti työvoimaa lähivuosina. Joka toisen ennakoitaan poistuvan työvoiman ulkopuolelle vuoteen 2035 mennessä. Uutta koulutettua työvoimaa tarvitaan tilalle. Koulutusosalalle ennakoitu poistuma on muihin toimialoihin nähden keskivertoa suurempi.

Koulutusalan työvoiman vähenemiseen vaikuttaa muun muassa se, että julkisen talouden säästötarpeiden ennakoitaan osaltaan kannustavan kehitystä kohti suurempia yksiköitä ja tiiviimpää yhteistyötä yli oppilaitosrajojen. Myös ikäluokkien pieneneminen ja väestön keskittyminen vaikuttavat oppilaitosverkkoon ja henkilöstön tarpeeseen alentavasti. Samoin oppilaitosten ja opettajien tarve vähenee, jos oppiminen tapahtuu tulevaisuudessa yhä enemmän työpaikoilla.

5 Koulutusalan työvoima- ja koulustarveluvut ja niiden perustelut pohjautuvat Osaamisen ennakointifoorumin ja Opetushallituksen ennakointituloksiin. Niistä on tehty kaikki toimi- ja koulutusalat kattava kooste (ks. Hanhijoki 2020).

Vaikka koulutusalan henkilöstön kokonaismäärän ennakoidaan laskevan, ison kuvan sisällä on vaihtelua siinä, miten tarve eri tehtävissä kehittyy. Työelämän ja yhteiskunnan muutostahti korostaa jatkuvan oppimisen merkitystä. Jatkuva oppiminen ja ohjauspalveluiden kasvava tarve puolestaan lisäävät koulutusalan työvoiman kysyntää. Myös osaamisen ja yksilöllisen oppimisen korostuminen kasvattaa koulutuksen ja tuen ammattilaisten kysyntää. Samoin elinikäisen oppimisen ohjauksen tarve kasvaa. Lisäksi yhteiskunnan monikulttuuristumisen ja koulutusviennin kasvun ennakoidaan vaikuttavan alan työllisyysnäkyymiin myönteisesti.

Toisaalta, kun jatkuvan oppimisen tarve kasvattaa opettajatarvetta, niin kehittyvät oppimisympäristöt, kuten etäopetuksen kehittyminen, virtuaaliset oppimisympäristöt sekä kaikille avoimet verkkokurssit, voivat hidastaa tarpeen lisääntymistä. Lisäksi ohjaus- ja neuvontapalveluissa nähdään vahva digitalisoinnin tarve ja potentiaali, mikä vaikuttaa tarvittavan työvoiman määrään ja profiliin.

Yksi työvoimatarpeen ennakoituun muutokseen vaikuttavista tekijöistä on varhaiskasvatuksen lakiuudistuksen edellyttämä varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutustason nosto vuoteen 2030 mennessä. Varhaiskasvatukseen tarvitaan lisää opettajia, joita voidaan saada lisäkouluttamalla olemassa olevaa henkilöstöä tai kouluttamalla uusia opettajia. Osaamista tarvitaan siis lisää, mutta henkilömäärissä kasvutarve ei välttämättä ole niin suuri kuin äkkiseltään voisi päätellä, koska henkilöstörakenne muuttuu.

Perlaconin selvityksen mukaan oppilasikäluokkien pientyminen vähentää opettajatarvetta vuonna 2030 varsinkin alakouluissa, mutta ei samalla tavalla vielä yläkouluissa. Oppilasikäluokkien pientyminen vähentää myös opettajatarvetta tulevaisuudessa, joskaan ei suoraan viivaisesti. Vuoteen 2030 mennessä alakouluikäisten määrä laskee noin 81 000:lla. 20 oppilaan alakoululuokkien oppilas-opettaja-suhteella laskettuna opettajien lukumäärä alenisi 4 064 opettajalla. Myös varhaiskasvatusikäisten määrät ovat laskussa, jolloin varhaiskasvatuksen opettajien alenema on 7 931. (Perlacon 2020.)

20 oppilaan yläkoululuokkien oppilas-opettaja-suhteella laskettuna opettajien lukumäärä kasvaisi 537 opettajalla. Koko maan tasolla yläkouluikäisten määrät kasvavat vielä vuoteen 2030 mennessä 10 744 oppilaalla. Yläkouluikäisten määrien merkittävä alenema on ennustettavissa vuoden 2030 jälkeen. Ainoat seikat, mitkä voisivat estää aleneman vuoden 2030 jälkeen, olisivat syntyvyyden nopea (ja yllättävä) kasvu tai voimakas maahanmuuton lisääntyminen. (Emt.)

Opettajien tarpeeseen vaikuttavat monet tekijät, mutta samalla on kiinnitettävä huomiota myös opettajien työvoiman tarjontaan tulevaisuudessa. Tähän vaikuttaa huomattavasti opettajankoulutuksen vetovoima, samoin kuin se, missä määrin opettajankoulutuksen saaneet hakeutuvat opetusalle koulutuksen jälkeen ja pysyvät työuralla (OPH 2020a). Kansainvälisesti vertailtuna opettajankoulutus on edelleen vetovoimainen hakukohde, missä suhteessa Suomen opettajankoulutus poikkeaa monesta muusta maasta. (Emt.)

Opettajankoulutuksen ja opettajan ammatin säilyminen sekä niiden kehittyminen vetovoimaisena ja houkuttelevana onkin yksi koulutusjärjestelmämme tulevaisuuden keskeisiä kysymyksiä. Tämän vuoksi tulee kiinnittää huomiota opettajien hyvinvointiin, perehdytykseen ja uranaikaisen osaamisen kehittämisen tukeen sekä työoloihin ja opettajan työn arvostukseen. Näin voidaan varmistaa opetustyön vetovoima ja opettajien pysyvyys opetusalan tehtävissä. (Emt.) Tämä on siinäkin mielessä tärkeää, että vaikka opettajien määrällinen tarve tulevaisuudessa ehkä vähenee, opettajien tehtäväkenttä moninaistuu.

Eri koulutusasteilla tapahtuneet ja tapahtuvat uudistukset lisäävät tarpeita opettajien uranaikaiseen osaamisen kehittämiseen. Opettajien osaamisen kehittämistarpeisiin vaikuttavat myös muutokset eri alojen osaamistarpeissa. (OPH 2020a.) Opettajat tarvitsevat tulevaisuudessa yhä enemmän muun muassa digipedagogiikan osaamista sekä erityispedagogiikkaan ja oppimisen tukeen liittyvää osaamista. (Leveälähti ym. 2019).

Opettajien osaamistarpeiden osalta on myös ennakoitu, että erityispedagogiikan ja oppimisvaikeuksien tukeminen kasvattavat tulevaisuudessa edelleen merkitystään (emt.). Lisäksi ohjausosaamisen tarve on lisääntynyt, ja samalla ohjaustarpeen lisääntymisen taustalla olevat uudistukset vaikuttavat myös opinto- ja oppilaanohjauksen muotoihin ja sisältöihin (OPH 2020a). Myös maahanmuuttajataustaisten oppijoiden määrän kasvulla on tähän vaikutusta, koska heidän ohjaustarpeensa on otettava entistä paremmin huomioon jatkossa. (Airas ym. 2019).

Keskeistä on edelleen vuorovaikutuksen ja yhteisöllisyyden edistäminen ja johtamisosaamisen vahvistaminen. Myös OECD:n TALIS 2018 -tutkimuksen tuloksissa näkyvät yhteistyöhön liittyvät osaamisen kehittämistarpeet (Taajamo & Puhakka 2020). Samoin opetuksessa korostuu entisestään yhteistyön merkitys yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa. Lisäksi kestävä kehityksen moninaiset kysymykset ovat aiempaa enemmän esillä. Opettajilla on tarvetta näihin liittyvään osaamiseen. Lisäksi kun opetuskonteksti muuttuu yhä monikulttuurisemmaksi ja -kielisemmäksi, on näihin osaamisalueisiin panostettava jatkossa edelleen sekä opettajien peruskoulutuksessa että osana jatkuvaa oppimista ja uranaikaisen osaamisen kehittämistä. (OPH 2020a.)

Yleisesti voidaan todeta, että yhteiskunnassa tapahtuvilla mittavilla muutoksilla on vaikutuksia opettajatarpeisiin sekä koulutuksen järjestämiseen ja pedagogisiin ratkaisuihin. Lisäksi arjessa näkyvät opettajatyön muutokset edellyttävät jatkuvaa opettajankoulutuksen uudistamista sekä opettajien uranaikaisen osaamisen kehittämistä ja jatkuvan oppimisen mahdollistamista (Emt.)

Perusopetuksen oppilaskohtaisissa kustannuksissa on suuria eroja kuntien välillä

Koulutuksen käyttömenot vuonna 2018 olivat yhteensä 11,9 miljardia euroa. Suurimman osuuden koulutuksen käyttömenoista muodostavat perusopetuksen kustannukset. Perusopetukseen käytettiin 4,8 miljardia euroa vuonna 2018, mikä oli 40,7 % kokonaismenoista. Seuraavaksi suurimmat osuudet olivat yliopistokoulutuksella ja -tutkimuksella, johon käytettiin 2,3 miljardia euroa (19,0 %) ja ammatillisella koulutuksella, johon käytettiin 1,8 miljardia euroa (15,1 %). Lukiokoulutuksen menot olivat 728 miljoonaa euroa (6,1 %). (Tilastokeskus 2020.)

Koulutuksen käyttömenot ja opiskelijakohtaiset menot ovat reaalisesti vähentyneet vuoden 2010 jälkeen. Kun tarkastellaan vuosia 2000–2018, niin koulutuksen kokonaiskäyttömenot ja opiskelijakohtaiset menot olivat korkeimmillaan vuonna 2010. Menokehityksessä on eroja koulusektoreittain. Esi- ja perusopetuksen menot ovat reaalisesti kasvaneet vuoteen 2010 verrattuna, kun taas muiden koulutussektoreiden menot ovat laskeneet. 2010-luvun aikana eniten ovat laskeneet ammatillisen koulutuksen menot. Suhteessa bruttokansantuotteeseen koulutuksen käyttömenot olivat 5,1 prosenttia vuonna 2018. Osuus on vuodesta 2010 alkaen laskenut. (Emt.)

Esiopetuksen käyttökustannukset olivat keskimäärin noin 5 900 euroa oppilasta kohden ja perusopetuksen käyttökustannukset 9 100 euroa oppilasta kohden vuonna 2018. Oppilaskohtaisen kustannuksen maksimi perusopetuksessa oli 20 776 euroa ja minimi vastaavasti 6 832 euroa oppilasta kohden. (VM 2020.)

Korkeimmat perusopetuksen kustannukset ovat alle 2 000 asukkaan kunnissa ja pienenevät 20 000 – 40 000 asukkaan kuntiin asti, mitä isommissa ne hieman kasvavat. Hajonta kuntakoluokkien sisällä on kuitenkin suurta. Suurten kaupunkien muita kuntia korkeammat perusopetuksen kustannukset saattavat johtua siitä, että suurilla kaupungeilla on kunnan talouden puolesta mahdollista panostaa enemmän koulutuksen laatuun, jolloin esimerkiksi kielten ja muiden valinnaisaineiden tarjonta voi olla laajempaa. (Emt.)

Oppilaskohtaiset kustannukset ovat korkeita sekä väestöään menettävissä että pienissä kunnissa. Oppilaskohtaiset kustannukset ovat kautta linjan korkeammat väestöään menettävissä kunnissa kasvaviin kuntiin verrattuna. Tämä saattaa olla seurausta siitä, että väestömäärältään vähenevissä kunnissa ei ole sopeutettu kouluverkkoa alemman oppilasmäärän mukaiseksi. (Emt.)

Toisaalta kaikkein pienemmissä kunnissa, joissa ikäluokan koko on alle 20 oppilasta ja joissa on vain yksi koulu, sopeuttamistoimia voi olla vaikea löytää, mistä puolestaan seuraa yksikkökustannuksen nousu. Myös kunnan olosuhteet, kuten suuri pinta-ala, pitkät kunnan sisäiset etäisyydet ja saaristaisuus, saattavat vaikuttaa opetuksen järjestämisen kustannuksiin. (Emt.)

Lisäksi vuonna 2017 julkaistussa kunnan talouden liikkumavaraa ja sopeutusmahdollisuuksia kartoittaneessa valtioneuvoston selvityksessä nousi esille, että kunnan väestön sairastavuus, matala koulutustaso ja vähenevä asukasluku vaikuttavat tilastollisesti kasvattavasti kuntien perusopetuksen oppilaskohtaisiin nettomenoihin (Laesterä ym. 2018).

Myös asukaskohtaisten sote-menojen ja perusopetuksen oppilaskohtaisten nettomenojen välillä havaittiin korrelaatio (0,57). Kunnat, joissa on korkeat perusopetuksen yksikkökustannukset, ovat usein myös asukasluvultaan pieniä ja sijainniltaan syrjäisiä. Joukossa on sekä kaksikielisiä kuntia että saamelaisalueen kuntia, ja osa korkeiden yksikkökustannusten kunnista on saaristokuntia. Toisin sanoen samat tekijät, jotka nostavat opetuksen yksikkökustannuksia, vaikuttavat myös sote-menoja korottavasti. (VM 2020.)

Lähes kaikki oppilaat asuvat enintään viiden kilometrin etäisyydellä koulusta, mutta joillakin oppilailla koulumatka on yli 50 kilometriä

Koulujen määrän väheneminen on herättänyt huolta koulumatkojen pitenemisestä. Perusopetuksen saavutettavuudessa ei kuitenkaan valtakunnallisesti ole tapahtunut huomattavia muutoksia, joskin joillain alueilla saavutettavuus on heikentynyt hieman. Aluehallintoviranomaisten vuonna 2017 suorittaman peruspalvelujen arvioinnin mukaan noin 90 prosenttia 7–12-vuotiaista asuu kuitenkin edelleen enintään viiden kilometrin etäisyydellä vuosiluokkien 1–6 koulusta. (VM 2018.)

Yläkouluikäisistä, 13–15-vuotiaista noin 78 prosenttia asuu korkeintaan viiden kilometrin päässä vuosiluokkien 7–9 kouluista. Alueiden väliset erot ovat olleet melko pieniä, ja keskimääräinen saavutettavuus on ollut hyvää tasoa ja säilynyt lähes ennallaan. Vuoteen 2015 verrattuna saavutettavuus oli alueellisesti heikentynyt eniten Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa. (Emt.)

Osalla oppilaista koulumatkat voivat olla kuitenkin pitkiä. Pitkien koulumatkojen pituutta on kartoitettu aluehallintovirastojen vuonna 2018 toteuttamassa peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnissa. Sen mukaan noin 50:llä alakoulun oppilaalla yli 50 kilometriä pitkä koulumatka, ja 20–50 kilometriä pitkä koulumatka oli noin 1 800:lla alakoulun oppilaalla. Yli 50 kilometrin koulumatkan oppilaista lähes kaikki asuivat Kainuussa tai Lapissa. Yläkoulujen vastaavat luvut yli 50 kilometrin koulumatkan osalta olivat noin 90 oppilasta ja 20–50 kilometrin osalta noin 4:000 oppilasta. Yläkouluissa pitkiä koulumatkoja oli erityisesti edellä mainituissa maakunnissa, mutta lisäksi myös Pohjois-Pohjanmaalla. (Aluehallintovirastot 2018.)

Pienimmät opetusryhmäkoot ovat maaseutumaisissa ja suurimmat kaupunkimaisissa kunnissa

Opettajatiedonkeruun mukaan keskimääräinen opetusryhmäkoko 1.–6. luokilla oli vuonna 2019 keskimäärin 18,9 oppilasta. 7.–9. luokilla luku oli pienempi eli 16,9. Edelliseen tiedonkeruuseen (2016) verrattuna opetusryhmät 1.–6. luokilla pienuivat nyt 1,2 oppilaan verran. Vastaavasti 7.–9. luokilla ryhmäkoot kasvoivat 1,0 oppilaan verran. (OPH 2020b.)

Vuonna 2019 1.–6. luokilla yli 30 oppilaan opetusryhmien osuus oli 4,2 prosenttia ja 25–29 oppilaan ryhmien osuus 13,5 prosenttia. Vuoteen 2016 verrattuna suurten opetusryhmien (yli 25 oppilaan) yhteenlaskettu osuus on kasvanut 4,1 prosenttiyksikköä. Tuloksia voidaan vertailla myös vuoteen 2013, johon verrattuna 25–29 oppilaan opetusryhmien osuus on kasvanut vuoteen 2019 mennessä 2,1 prosenttiyksikköä ja yli 30 oppilaan opetusryhmien osuus 3,4 prosenttiyksikköä. Sen sijaan 15–19 oppilaan opetusryhmien osuus on pienentynyt vuoteen 2013 nähden noin kuudella prosenttiyksiköllä. Keskipöytäisten (20–24 oppilasta) ryhmien osuus on laskenut vuosien 2013 ja 2019 välillä lähes 9 prosenttiyksikköä. Vastaavasti pienten, alle 15 oppilaan, opetusryhmien osuus on merkittävästi noussut. (Emt.)

Maakunnittain tarkasteltuna keskimääräinen opetusryhmäkoko vaihteli vuonna 2019 1.–2. luokilla enimmillään 4,8 oppilaan verran (valtakunnallinen keskiarvo 18,3). Suurimmat opetusryhmät olivat keskimääräisesti Uudenmaan maakunnassa (20,0) ja pienimmät Keski-Pohjanmaan maakunnassa (15,2). 3.–6. luokilla vaihtelu maakuntien välillä oli enimmillään neljän oppilaan verran (valtakunnallinen keskiarvo 19,3). Tässäkin keskimääräisesti suurimmat opetusryhmät olivat Uudenmaan maakunnassa (20,4) ja pienimmät nyt Lapin maakunnassa (16,4). Vastaava vaihtelu 7.–9. luokilla oli enimmillään vajaan kolmen oppilaan verran (valtakunnallinen keskiarvo 16,6). Keskimääräisesti suurimmat opetusryhmät olivat nyt Satakunnan maakunnassa (17,6) ja pienimmät jälleen Lapin maakunnassa (14,8). (Emt.)

Kuntatyyppien mukaan tarkasteltuna havaitaan, että harvaan asutuilla alueilla opetusryhmien keskimääräinen koko on pienempi verrattuna tiheästi asutettuihin alueisiin. Vuonna 2019 suurimmat opetusryhmät olivat kaupunkimaisen kuntaluokituksen mukaisissa kunnissa (19,7) ja pienimmät maaseutumaisissa kunnissa (14,1). Vuoteen 2016 verrattuna opetusryhmien keskikoko on laskenut kaikissa kuntatyypeissä. (Emt.)

Tuloksia voidaan tarkastella myös opetuksen järjestäjän koon mukaan, missä ilmeni suuria eroja. Toisin sanoen opetuksen järjestäjän piirissä olevien oppilaiden kokonaismäärä vaikutti merkittävästi opetusryhmien keskikokoon. Tässä tarkastelun kohteena olivat 1.–6. vuosiluokkien opetusryhmien koot. Pienimmillään näiden vuosiluokkien keskimääräiset koot olivat alle 49 oppilaan opetuksen järjestäjillä, joissa opetusryhmät olivat keskimäärin reilut 5 oppilasta. Ryhmäkoot olivat varsin pieniä, alle 15 oppilasta, myös 50–99, 100–199 ja 200–499 oppilaan opetuksen järjestäjillä. Tätä suurempiin opetuksen järjestäjiin mentäessä myös keskimääräiset ryhmäkoot kasvavat. (Emt.)

Perusopetuksen tuntimäärissä on vaihtelua

Valtioneuvoston asetuksessa määritellään perusopetuksen vähimmäistuntimäärä. Opetuksen järjestäjät päättävät itse, miten opetus lain puitteissa järjestetään. Perusopetuksen tuntimäärä vaihtelee näin kunnittain. Myös kunnan sisällä saattaa olla vaihtelua koulujen välillä, koska esimerkiksi painotetun opetuksen kouluissa tuntimäärä voi olla suurempi. (VM 2020.)

Perusopetuksen toteutuneesta tuntimäärästä ei kerätä tilastotietoa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvityksessä vuodelta 2017 kuitenkin todetaan, että järjestäjille tehdyn kyselyn perusteella voidaan päätellä, että erot koulutuksen järjestämisessä ja opetuksen tarjonnassa ovat lisääntymässä. Kun tarkastellaan kehitystä lukuvuodesta 2010–2011 lukuvuoteen 2015–2016, viidesosa järjestäjistä oli vähentänyt perusopetuksen aikana annettavan opetuksen määrää. Lukuvuonna 2016–2017 minimimäärän opetusta tarjonneiden järjestäjien osuus oli 9 prosenttia. (Pitkänen ym. 2017).

Oppimistulosten alueelliset erot ovat melko pieniä

Sekä kansalliset ja että kansainväliset tutkimukset ovat tuoneet esille, että nuorten oppimistulokset ovat heikentyneet ja asenteet koulua kohtaan ovat muuttuneet kielteisemmiksi. Alueiden väliset erot oppimistuloksissa ovat kuitenkin olleet PISA-tutkimusten perusteella pieniä. Sen sijaan pääkaupunkiseudulla PISA-tulosten vaihtelu on muita alueita suurempaa. Tämän voidaan ajatella heijastavan alueellista ja koulujen eriytymistä, jota useissa tutkimuksissa on havaittu tapahtuvan suurimmissa kaupungeissa. Lisäksi viimeisimpien tulosten perusteella voidaan todeta, että oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on voimistunut. (Leino ym. 2019; VM 2020.)

Koulurakennuksissa on uudistamistarpeita

Suomessa koulurakennuksista eli peruskoulun fyysisistä opetustiloista ja muista oppimisympäristöistä vastaavat kunnat ja muut opetuksen järjestäjät. Valtioneuvoston asetuksessa perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta säädetään, että koulun toimintakulttuurin ja oppimisympäristöjen tulee olla turvallisia ja terveellisiä, huomioida oppilaiden yksilölliset tarpeet ja tukea yksilön ja yhteisön kasvua, oppimista ja vuorovaikutusta. (Valtioneuvoston asetus 422/2012 4 §.)

Suomessa on noin 2 800 yleissivistävien oppilaitosten rakennusta⁶. Rakennuskanta on vanhaa. Lähes 10 prosenttia rakennuskannasta on valmistunut ennen vuotta 1924, merkittävä osa (36 %) on valmistunut vuosina 1950–1969, vähän yli 40 prosenttia on valmistunut peruskoululaitoksen ollessa toiminnassa ja vuosina 2010–2018 valmistui 9 % rakennuksista. (FCG 2020.)

Suomessa on paljon koulurakennuksia, joita on tarpeen joko peruskorjata tai korvata kokonaan uusilla koulurakennuksilla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL) määritellään rakentamista koskevat yleiset edellytykset ja tekniset vaatimukset, jotka koskevat myös koulurakentamista. Lisäksi rakentamista ohjataan asetuksilla. (Emt.)

6 Yleissivistävien oppilaitosten rakennukset sisältävät peruskoulut ja lukiot, yleissivistävät vammaisten koulut ja muut yleissivistävää koulutusta antavat erityiskoulut. Luvuissa eivät ole mukana vapaan sivistystyön oppilaitoksia tai taiteen perusopetuksen oppilaitoksia. Tiedot ovat lähtöisin Tilastokeskuksesta. (FCG 2020.)

Koulutilojen haasteet ovat Suomessa hyvin samanlaiset kuin muidenkin julkisten tilojen, ja tilanne vaihtelee kunnittain. Kouluverkkokysymys on luonnollisesti sidoksissa koulurakennuksiin ja niiden kuntoon. Olisi kuitenkin tärkeää, että päätöksiä kouluverkosta ei tehtäisi sen perusteella, missä on tällä hetkellä toimivimmat koulurakennukset, vaan suunnittelu tehtäisiin pitkän aikavälin väestöennusteita hyödyntäen. Samalla olisi huolehdittava, etteivät opetukseen käytettävät resurssit kärsi rakennuksiin käytettävien resurssien kustannuksella, vaan oppilaan oikeus tasa-arvoiseen ja laadukkaaseen opetukseen toteutuu.

3.3 Tiivistys tulevaisuuden kuvasta

Seuraavassa kootaan yhteen aiemmissa luvuissa nousseita keskeisiä teemoja ja näkemyksiä, jotka vaikuttavat perusopetuksen ja peruskouluverkon tulevaan kehitykseen. Ne on johdettu eri aineistojen pohjalta, mutta ne ovat toki myös tulkinnallisia. Toisin sanoen ne voivat nojata olettamuksiin, jotka eivät sellaisenaan välttämättä toteudu.

- Tulevaisuuden isoa kuvaa vuonna 2035 määrittää digitalisaatio, työn murros ja ekologisen ajattelun voimistuminen.
- Koulutuksen kehitystä yleisellä tasolla leimaa oppimisen kaikkiallistuminen, yksilöllisten oppimisympäristöjen ja oppimispolkujen vahvistuminen, koulutuksen rahoitusperustan monipuolistuminen sekä opetusteknologian laaja hyödyntäminen.
- Tasa-arvo on edelleen keskeinen koulutuksen lähtökohta tulevaisuudessa, vaikka alueelliset erot ovat kasvussa.
- Peruskouluverkko harvenee väestörakenteen ohella osin kustannussyistä, mutta toisaalta sen vuoksi, että ennaltaehkäisevät ja diagnosoivat järjestelmät sekä digitaalisten opetus- ja oppimisjärjestelmien kehitys ovat tehneet sen mahdolliseksi.
- Lähtökohtaolettamana on, että kunnat ovat kyenneet vuoteen 2030 mennessä sopeuttamaan kohtuullisessa määrin talouttaan ja palvelurakennettaan väestörakenteen muutoksen aiheuttamiin muutospaineisiin. Tämä luo edellytyksiä sille, että perusopetukseen suunnatut resurssit ovat reaalisesti 2030-luvulla samalla tasolla kuin tällä hetkellä.
- Opettajatarve vähenee tulevaisuudessa oppilasikäluokkien pienentymisen vuoksi. Myös oppimisen digitalisoituminen, etäopetusratkaisujen lisääntyminen sekä yhteisopettajuuden lisääntyminen vievät kehitystä tähän suuntaan. Opettajien täydennyskoulutusta on vahvistettu jatkuvan oppimisen ajattelun mukaisesti.
- Kehitys mahdollistaa nykyisen luokkakoon maltillisen kasvun ilman että se vaarantaa yksilöllisen opetuksen tarpeen saavutettavuutta.
- Kouluverkon harveneminen on haasteellista varsinkin harvaanasutuilla alueilla. Yhtenä lähtökohtana on, että vaikka kouluverkon harveneminen jatkuu yleiselle tasolle tulevaisuudessa, kehityssuuntaa muutetaan eri alueilla poliittisilla päätöksillä, jotta koulutuksen saavutettavuus osana julkisten palveluiden saavutettavuutta turvataan koko maassa.
- Koulurakentamisessa otetaan aiempaa enemmän huomioon oppimisympäristön edellyttämät lähtökohdat.
- Koulun kehittäminen on kokonaisvaltaista, ja siinä kouluverkko on yksi ulottuvuus. Lähtökohtana on oppivan yhteisön rakentaminen, jota tavoitellaan toimivan toimintakulttuurin avulla. Tämä ilmenee muun muassa siten, että tulevaisuudessa kouluissa on nykyistä yhteisöllisemmät toimintatavat, vahvempi osaamisen kehittäminen sekä laaja-alaisemmin toteutettu pedagoginen johtamiskulttuuri.

4 PERUSKOULUVERKON KEHITYS

Tässä luvussa tarkastellaan peruskouluverkon kehitystä vuosituhannen alusta nykyhetkeen sekä siitä eteenpäin aina vuoteen 2040 asti. Tähän liittyy myös väestöennusteen tarkastelu, jossa luodaan kuva peruskouluikäisten ennakoidusta määrästä tulevaisuudessa. Tämä pohjustaa peruskouluverkkotarkastelua, jossa väestöennusteen ja keskimääräisen koulukoon ennakoidun kehityksen avulla arvioidaan tulevaisuuden kouluverkon kehitystä kolmen eri laskelman pohjalta.

4.1 Peruskouluverkon kehitys 2000–2018

Lähes neljännes peruskouluista sijaitsee Uudenmaan maakunnassa

Peruskouluverkon⁷ harventuminen on jatkunut tasaisena koko 2000-luvun ajan. Vuosien 2000–2018 välisenä aikana peruskoulujen määrä väheni 1 676 koululla eli lähes 42 prosentilla. Maakunnittain tarkasteltuna peruskouluja karsittiin eniten Pohjois-Pohjanmaalla (179), Pirkanmaalla (132) ja Lapissa (127). Prosentuaalisesti kouluverkosto harventui eniten Etelä-Karjalassa (62 %) ja Etelä-Savossa (59 %).

Vuonna 2018 yhä suurempi osa peruskouluista sijaitsi väkirikkaissa maakunnissa. Vuosina 2000–2018 suhteellisesti eniten lisääntyi Uudenmaan maakunnassa sijaitsevien koulujen osuus kaikista peruskouluista. Vuonna 2000 peruskouluista 16,3 % sijaitsi Uudenmaan maakunnassa, ja vuonna 2018 Uudenmaan maakunnan osuus kouluista oli jo 22,7 %.

⁷ Raportissa käytetään termiä peruskouluverkko, joka voidaan yleistemmin ymmärtää myös kouluverkko. Tantarimäki ja Törhönen (2017) ovat Antunesiin ja Peetersiin (2000, 102) viitaten määritelleet kouluverkon kunnan perusopetusta antavien koulujen joukoksi. Lisäksi he ovat Suomen olosuhteisiin täydentäneet määrittelyä siten, että se käsittää kunnan järjestämän esiopetuksen ja koulutuspalveluiden kokonaisuuden.

TAULUKKO 1. PERUSKOULUJEN LUKUMÄÄRIEN MUUTOS MAAKUNNITTAIN VUODESTA 2000 VUOTEEN 2018.

	2000	2018	Muutos (kpl)	Muutos (%)
Pohjois-Pohjanmaa	391	212	-179	-45,8
Pirkanmaa	304	172	-132	-43,4
Lappi	225	98	-127	-56,4
Etelä-Pohjanmaa	259	133	-126	-48,6
Keski-Suomi	233	108	-125	-53,6
Uusimaa	654	531	-123	-18,8
Pohjois-Savo	224	115	-109	-48,7
Etelä-Savo	182	74	-108	-59,3
Pohjois-Karjala	174	72	-102	-58,6
Varsinais-Suomi	304	203	-101	-33,2
Satakunta	198	113	-85	-42,9
Päijät-Häme	132	66	-66	-50,0
Etelä-Karjala	97	37	-60	-61,9
Kymenlaakso	141	82	-59	-41,8
Pohjanmaa	179	121	-58	-32,4
Kanta-Häme	132	86	-46	-34,8
Kainuu	76	33	-43	-56,6
Keski-Pohjanmaa	76	55	-21	-27,6
Ahvenanmaa - Åland	28	22	-6	-21,4
Yhteensä	4009	2333	-1676	-41,8

Lähde: Tilastokeskus-Vipunen

Kouluverkon harventuminen on kohdistunut erityisesti pieniin alle 50 oppilaan kouluihin. Vuonna 2000 alle 50 oppilaan kouluja oli kaikista kouluista n. 40 %, kun vastaava osuus vuonna 2018 oli n. 20 %. Vuonna 2018 Suomessa oli 100 yli 700 oppilaan koulua ja yhdeksän yli tuhannen oppilaan peruskoulua. Oppilasmääriltään suurten yhtenäiskoulujen määrä on lisääntynyt erityisesti 2010-luvulta alkaen.

Myös peruskouluasteen erityiskoulujen määrä on vähentynyt. Samaan aikaan erityisen tuen piirissä olevien oppilaiden määrä ja heidän suhteellinen osuutensa perusopetuksen oppilaista on kasvanut. Näin ollen yhä useampi erityisen tuen oppilas opiskelee muussa peruskoulussa kuin erityiskoulussa. Opiskeluryhmänä on tällöin erityisopetuksen ryhmä taikka kokonaan tai osittain yleisopetuksen opetusryhmä.

Peruskoulujen keskimääräinen koulukohtainen oppilasmäärä on kasvanut vuodesta 2000 vuoteen 2018 lähes 63 prosenttia. Vuonna 2000 peruskouluissa opiskeli keskimäärin 145 oppilasta ja vuonna 2018 keskimäärin 236 oppilasta. Merkittävimmin koulukohtainen oppilasmäärä on noussut Etelä-Karjalan (+108,7 %), Keski-Suomen (+ 97,7 %) ja Pohjois-Pohjanmaan (+ 90,6 %) maakunnissa. Vuonna 2018 peruskoulujen keskikoko vaihteli maakunnittain Ahvenanmaan 134 oppilaasta Uudenmaan 314 oppilaaseen.

4.2 Väestöennuste 2019–2040

Väestöennuste kuvaa tulevaa väestönkehitystä. Tilastokeskuksen väestöennusteet ovat niin sanottuja demografisia trendilaskelmia. Niissä lasketaan, mikä olisi alueen tuleva väestö, jos viime vuosien väestönkehitys jatkuisi samanlaisena. (Tilastokeskus 2019.)

Kuntakohtaisia ennusteita laskettaessa tuotetaan myös niin sanottuja omavaraislaskelmia, jotka kuvaavat, millainen väestönkehitys olisi ilman muuttoliikettä. Tilastokeskuksen tuoreimman (2019) väestöennusteen mukaan Suomessa ei olisi 15 vuoden kuluttua enää yhtään maakuntaa, jossa syntyy enemmän ihmisiä kuin kuolee, mikäli syntyvyys pysyy nyt havaitulla tasolla. (Emt.)

Tuoreimmassa väestöennusteessa oletetaan, että syntyvyys pysyisi vakiona tulevaisuudessa. Ennusteessa oletetaan, että laskennallinen naisten elinaikanaan synnyttämien lasten määrä eli kokonaishedelmällisyysluku on 1,35. Oletusta voidaan pitää rajuna, mutta se heijastaa tämän hetken syntyvyyden tasoa. Ennakkotilaston perusteella kokonaishedelmällisyyden arvioidaan vuonna 2019 olevan Suomessa 1,32–1,34. (Emt.)

Väestöennusteen mukaan Suomen väkiluku lähtisi nykyisellä kehityksellä laskuun vuonna 2031. Vuoteen 2050 mennessä väkiluku olisi noin 100 000 nykyistä pienempi. Ennusteen mukaan väkiluku kasvaisi vain Uudenmaan ja Pirkanmaan maakunnissa sekä Ahvenanmaalla vuonna 2035. Vertailuna voidaan todeta, että vuonna 2018 väkiluku kasvoi vielä neljässä maakunnassa ja Ahvenanmaalla. Vuonna 2040 väkiluku kasvaisi Manner-Suomen osalta enää Uudenmaan maakunnassa, ja sielläkin muuttovoiton ansiosta. Suomessa oli 60 kuntaa vuonna 2018, joissa syntyi enemmän ihmisiä kuin kuoli. Ennusteen mukaan vastaavanlaisia kuntia vuonna 2035 olisi 35 ja vuonna 2040 enää 12. (Emt.)

TAULUKKO 2. OPPILASMÄÄRÄT VUOSINA 2018, 2030, 2035 JA 2040 MAAKUNNITTAIN⁸.

	2018	2030	2035	2040	Muutos 2018–2040 (%)
Uudenmaan maakunta	166614	158741	153441	152661	-8,4
Varsinais-Suomen maakunta	44844	37786	35707	35100	-21,7
Satakunnan maakunta	20835	15749	14221	13635	-34,6
Kanta-Hämeen maakunta	17541	12476	11272	10819	-38,3
Pirkanmaan maakunta	51087	43287	41180	40843	-20,1
Päijät-Hämeen maakunta	19167	14902	13661	13200	-31,1
Kymenlaakson maakunta	15582	10942	9753	9226	-40,8
Etelä-Karjalan maakunta	11520	8362	7568	7291	-36,7
Etelä-Savon maakunta	12354	8466	7537	7182	-41,9
Pohjois-Savon maakunta	23103	18450	16948	16367	-29,2
Pohjois-Karjalan maakunta	13908	11313	10488	10205	-26,6
Keski-Suomen maakunta	27966	21525	19857	19468	-30,4
Etelä-Pohjanmaan maakunta	20367	15379	13903	13474	-33,8
Pohjanmaan maakunta	19356	16734	15649	15256	-21,2
Keski-Pohjanmaan maakunta	7983	6503	5943	5767	-27,8
Pohjois-Pohjanmaan maakunta	51663	38593	35616	35058	-32,1
Kainuun maakunta	6681	4678	4175	3999	-40,1
Lapin maakunta	16995	13489	12656	12350	-27,3
Ahvenanmaa	2943	3187	3113	3130	6,4
KOKO MAA	550 509	460562	432688	425031	-22,8

Taulukosta 2 ilmenee, että peruskouluikäisten määrä vähenee reilusti yli sadalla tuhannella vuoteen 2040 mennessä. Peruskouluikäisiä (7–15 vuotiaita) oli vuonna 2018 noin 550 000. Väestöennusteen mukaan määrä nousee 2020-luvun alkupuolella noin 555 000:een, minkä jälkeen määrä lähtee pitkään ja selvään laskuun aina vuoteen 2032 asti, jolloin oppilaita olisi noin 442 000. Tästä lasku edelleen jatkuisi, mutta lievempänä. Vuonna 2040 peruskouluoppilaita olisi tämän mukaan noin 423 000.

Valtakunnan tasolla peruskoululaisten määrä laskisi vuosien 2018–2040 välillä 22,8 prosenttia. Suurin lasku kohdistuisi Etelä-Savon (-41,9 %), Kymenlaakson (-40,8 %), Kainuun (-40,1 %) ja Kanta-Hämeen (-38,3 %) maakuntiin. Vähäisintä lasku olisi Uudellamaalla (-8,4 %), ja Ahvenmaalla olisi jopa hieman nousua (6,4 %).

⁸ Vuoden 2018 oppilasmäärät on laskettu kertomalla keskimääräinen koulukohtainen oppilasmäärä koulujen määrällä (Vipunen). Ennustelukujen lähteenä on käytetty Tilastokeskuksen väestöennusteen tietokantataulukkoa.

4.3 Peruskouluverkko vuonna 2040

Tarkastelun kuvausta

Selvityksen tavoitteena on tuottaa näkemys siitä, miten Tilastokeskuksen väestöennusteen mukainen väestörakenteen muutos vaikuttaa perusopetuksen oppilaitosrakenteeseen. Tarkastelunäkökulma on valtakunnallinen taso ja maakunnittainen taso.

Tarkastelun kohteina ovat oppilaiden määrä, koulujen määrä sekä keskimääräinen koulukoko oppilasmäärän mukaan. Nämä tiedot saadaan ajalta 2000–2018 tilastoista. Oppilasmäärä saadaan väestöennusteesta ajalta 2019–2040.

Tulevaisuuden keskimääräinen koulukoko määritellään puolestaan ennustemallin avulla, jossa hyödynnetään Excelin ENNUSTE.ETS-funktiota. Kyseinen funktio laskee vuosien 2000–2018 tietojen perusteella ennusteen keskimääräiselle oppilasmäärän kehitykselle ajalle 2019–2040. Tämä ennuste suhteutetaan väestöennusteeseen, jolloin saadaan ennuste koulujen määrän kehityksestä.

Funktio ennustaa tulevan arvon olemassa olevien (historiallisten) arvojen perusteella käyttämällä eksponentiaalisen kolmoistasoituksen (ETS) algoritmin AAA-versiota. Ennustettu arvo on historiallisten arvojen jatke määritetylle määräpäivälle, jonka on noudatettava aikajanan arvomallia. (Excel). Funktio korostaa viimeisimpien havaintojen merkitystä ja vähentää varhaisimpien havaintojen merkitystä. Malli on sopiva erityisesti kausivaihteluiden ennakointiin, mutta sen on tässä katsottu soveltuvan myös pitkän ajan trendianalyysiin.

Perusteluna mallin käytölle voidaan myös todeta se, että viimeisimpien vuosien painotuksen avulla on haluttu tuoda tarkasteluun ennakoivaa otetta, koska monet yhteiskunnalliset muutokset (digitalisaatio, työn murros) ovat vahvistuneet viime vuosien aikana⁹.

Tarkastelun rajoitteet

Tämäntyyppiseen ennusteeseen liittyy luonnollisesti virhemahdollisuuksia. Toisaalta ennusteen ytimenä on (väestöennusteen lisäksi) 2000-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana tehdyt lukuisat yksittäiset kuntatason koulutuspoliittiset päätökset, joiden kautta koulujen määrät ja niiden koot on määritetty.

Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, että päätöksiä tehtäisiin samalla tavoin ja samoin perustein tulevaisuudessa, mutta se antaa kuitenkin kohtuullisessa määrin pohjaa ennustemallille.

9 Tarkastelussa ennustefunktion tuloksia on peilattu myös trendianalyysillä (Excelin Suuntaus-funktio) saatuihin tuloksiin. Trendianalyysi ei painota eri havaintovuosia. Suurimmassa osassa maakunnissa sekä myös valtakunnallisella tasolla tulokset olivat hyvin yhteneväiset. Joissakin maakunnissa tulokset kuitenkin poikkesivat verrattain selvästi toisistaan. Osaltaan tämä johtuu siitä, että ennustemalli reagoi korostuneesti viimeisimpien tilastovuosien havainnoissa ilmeneviin voimakkaisiin keskimääräisten oppilasmäärien nousuihin.

Ennustemalli on siinä mielessä karkea, että se määrittää koulujen määrät maakuntatasolla. Malli ei tuota tietoa koulujen kokoluokista (esim. pienet kyläkoulut tai suuret koulut) tai jakoa ala- ja yläkouluihin. Tarkastelu rajoittuu vain perusasteelle. Muut koulumuodot jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Myös väestöennusteeseen sisältyy virhemahdollisuuksia. Lisäksi tarkastelu ulottuu hyvin pitkälle, yli 20 vuoden päähän eli pidemmälle kuin yleensä pitkän aikavälin ennakoinnissa. Tämä luonnollisesti tuo mukanaan huomattavan määrän virhemahdollisuuksia. Tästä syystä tuloksia on pidettävä hyvin suuntaa-antavina.

Kolme laskelmaa

Oppilaitosverkostoa tarkastellaan suhteessa väestöennusteeseen kolmen laskelman pojalta. Laskelmat määrittyvät seuraavasti:

1. laskelma noudattaa edellä kuvatun ennustemallin tuloksia. Skenaario ulottuu vuoteen 2040.
2. laskelma noudattaa myös edellä kuvatun ennustemallin tuloksia, mutta siinä vaihtelu katkaistaan vuoteen 2030. Toisin sanoen ajanjakso vuodesta 2030–2040 tuottaa samat arvot. Ratkaisun perusteluna on se, että usean maakunnan osalta 1. laskelman mukainen tulos olisi kestävämpi liian korkean keskimääräisen oppilasmäärän tai liian alhaisen koulumäärän vuoksi.
3. laskelman lähtökohtana on vuoden 2018 keskimääräinen oppilaskoko, joka suhteutetaan vuoden 2040 tilanteeseen väestöennusteen mukaan. Tässä laskelmassa nykytilanne tavallaan siirretään mekaanisesti sellaisenaan tulevaisuuteen.¹⁰

Keskimääräinen koulukoko kasvaa enimmillään sadalla oppilaalla

Tuloksissa tarkastellaan aluksi keskimääräistä koulukoon kehitystä ja tämän jälkeen koulujen määrän kehitystä. Kumpikin tarkastelu tehdään sekä valtakunnan tasolla että maakunnittain.

¹⁰ Valtionvarainministeriö on tehnyt 3.-laskelmaa vastaavan tarkastelun (VM 2020). Samantyyppinen lähestymistapa on Sitran Mille väestölle -selvityksessä (Aro ym. 2020), jossa keskitytään toisen asteen ja korkeakoulutuksen koulutustarjonnan tarkasteluun väestöennusteen pohjalta. Myös siinä nykyiset opiskelijajakaumat oppilaitosmuodoittain on sovitettu sellaisenaan väestöennusteen mukaiseen tulevaisuuden näkymään.

TAULUKKO 3. OPPILAITOKSEN KESKIMÄÄRÄINEN KOKO OPPILAIDEN MUKAAN VUOSINA 2018, 2030, 2035 JA 2040 MAAKUNNITTAIN.

	2018	2030	2035	2040	Muutos 2018–2040 (%)
Uudenmaan maakunta	314	337	356	375	19,4
Varsinais-Suomen maakunta	221	292	322	353	59,7
Satakunnan maakunta	184	281	322	364	97,8
Kanta-Hämeen maakunta	204	230	241	252	23,5
Pirkanmaan maakunta	297	434	491	548	84,5
Päijät-Hämeen maakunta	290	363	398	432	49,0
Kymenlaakson maakunta	190	222	235	248	30,5
Etelä-Karjalan maakunta	311	356	391	426	37,0
Etelä-Savon maakunta	167	212	231	250	49,7
Pohjois-Savon maakunta	201	233	245	258	28,4
Pohjois-Karjalan maakunta	193	265	292	318	64,8
Keski-Suomen maakunta	259	333	368	403	55,6
Etelä-Pohjanmaan maakunta	153	195	213	231	51,0
Pohjanmaan maakunta	160	289	343	398	148,8
Keski-Pohjanmaan maakunta	145	163	171	180	24,1
Pohjois-Pohjanmaan maakunta	244	327	362	396	62,3
Kainuun maakunta	202	264	290	315	55,9
Lapin maakunta	173	217	235	254	46,8
Ahvenanmaa	134	143	148	153	14,2
KOKO MAA	236	288	312	336	42,4

Taulukon 3 mukaan keskimääräinen koulukoko olisi vuonna 2040 ennusteen perusteella valtakunnan tasolla 336 eli 42 % nykyistä suurempi. Vuonna 2030 luku olisi 288, ja vuoden 2018 tilastoluku 236. Kun tarkastellaan vuotta 2040, koulujen keskimääräinen koko kasvaa eniten Pohjanmaalla, jossa kasvua olisi lähes 150 %.¹¹ Kasvu on suurta myös Satakunnassa (98 %) ja Pirkanmaalla (85 %). Vähiten kasvua on Ahvenanmaalla (14 %) sekä Uudellamaalla (19 %), Kanta-Hämeessä (24 %) ja Keski-Pohjanmaalla (24 %).

Huomio kiinnittyy myös Pirkanmaahan¹², jossa olisi tulevaisuudessa kaikkein korkein keskimääräinen koulukoko eli 548 oppilasta vuonna 2040. Pirkanmaa on myös ainoa maakunta, jossa keskimääräinen koko nousee vielä yli 400 oppilaan vuonna 2030. (Taulukko 2.)

11 Osaltaan tämä johtuu siitä, että ennustemalli reagoi korostuneesti viimeisimpien tilastovuosien havainnoissa ilmeneviin voimakkaisiin keskimääräisten oppilasmäärien nousuihin. Trendianalyysin tulokset puolestaan osoittivat varsin loivaa nousua, mikä ei ota huomioon viime vuosien voimakasta kehitystä. Yleisesti voidaan todeta, että Pohjanmaan kohdalla tilastokehitys on haasta va käytettävien ennustemallien näkökulmasta.

12 Ennustemalli korostaa Pirkanmaan keskimääräisen oppilaskoon kasvua verrattuna trendianalyysiin, mutta on kuitenkin samansuuntainen sen kanssa.

TAULUKKO 4. PERUSKOULUJEN MÄÄRÄ VUONNA 2018 JA ENNAKOITU MÄÄRÄ VUONNA 2040 KOLMEN LASKELMAN MUKAAN MAAKUNNITTAIN.

	Nykytilanne	Laskelma 1		Laskelma 2		Laskelma 3	
		Lähtökohtana tilanne, jossa keskimääräinen koulukoko jatkaa kasvuaan vuoteen 2040 asti.		Lähtökohtana tilanne, jossa keskimääräinen koulukoko jatkaa kasvuaan vuoteen 2030 asti, minkä jälkeen kasvu tasoittuu.		Lähtökohtana tilanne, jossa nykyinen keskimääräinen koulukoko säilyy tulevaisuudessa ennallaan.	
	Koulujen määrä 2018	Koulujen määrä 2040	Muutos 2018–2040 (%)	Koulujen määrä 2040	Muutos 2018–2040 (%)	Koulujen määrä 2040	Muutos 2018–2040 (%)
Uudenmaan maakunta	531	407	-23,4	453	-14,7	486	-8,5
Varsinais-Suomen maakunta	203	99	-51,2	120	-40,9	159	-21,7
Satakunnan maakunta	113	37	-67,3	49	-56,6	74	-34,5
Kanta-Hämeen maakunta	86	43	-50,0	47	-45,3	53	-38,4
Pirkanmaan maakunta	172	75	-56,4	94	-45,3	138	-19,8
Päijät-Hämeen maakunta	66	31	-53,0	36	-45,5	46	-30,3
Kymenlaakson maakunta	82	37	-54,9	42	-48,8	49	-40,2
Etelä-Karjalan maakunta	37	17	-54,1	20	-45,9	23	-37,8
Etelä-Savon maakunta	74	29	-60,8	34	-54,1	43	-41,9
Pohjois-Savon maakunta	115	63	-45,2	70	-39,1	81	-29,6
Pohjois-Karjalan maakunta	72	32	-55,6	39	-45,8	53	-26,4
Keski-Suomen maakunta	108	48	-55,6	58	-46,3	75	-30,6
Etelä-Pohjanmaan maakunta	133	58	-56,4	69	-48,1	88	-33,8
Pohjanmaan maakunta	121	38	-68,6	53	-56,2	95	-21,5
Keski-Pohjanmaan maakunta	55	32	-41,8	35	-36,4	40	-27,3
Pohjois-Pohjanmaan maakunta	212	89	-58,0	107	-49,5	144	-32,1
Kainuun maakunta	33	13	-60,6	15	-54,5	20	-39,4
Lapin maakunta	98	49	-50,0	57	-41,8	71	-27,6
Ahvenanmaa	22	20	-9,1	22	0,0	23	4,5
KOKO MAA¹³	2333	1265	-45,8	1476	-36,7	1801	-22,8

13 Valtakuntatasoinen laskelma koko maan luvuista, ei summaluku (pl. vuosi 2018).

Jyrkimmän arvion mukaan peruskoulujen määrä lähes puolittuu vuoteen 2040 mennessä

Taulukossa 4 on tarkasteltu koulujen määrän kehitystä eri laskelmien mukaan. Ensimmäisen laskelman eli jyrkimmän arvion mukaan peruskoulujen määrä lähes puolittuu vuoteen 2040 mennessä valtakunnan tasolla. Koulujen määrä laskisi nykyisestä noin 2 300:sta vajaaseen 1 300 kouluun (46 %). Samalla, kuten aiemmin todettiin, koulujen keskimääräinen oppilasmäärä kasvaisi 236 oppilaasta 336 oppilaaseen.

Ensimmäisessä laskelmassa oletetaan, että koulujen keskimääräinen koko jatkaisi kehittymistä aiemman kaltaisesti vuoteen 2040 asti, minkä jälkeen luvut on suhteutettu väestöennusteen oppilasmääriin. Toteutuessaan tämä voisi aiheuttaa haasteita useammassa maakunnassa korkean keskimääräisen koulukoon tai alhaisen koulumäärän vuoksi. Toisessa laskelmassa ennakoitaankin, että koulujen määrän vähenemistä pyritään hillitsemään erilaisilla toimilla joko kansallisesti tai alueellisesti. Tällöin vuonna 2040 keskimääräinen oppilasmäärä jäisi hieman edellistä ennustetta matalammaksi, 288 oppilaaseen, ja koulujen määrä korkeammaksi, vajaaseen 1 500 kouluun. Vähennyistä olisi runsas kolmannes (37 %).

Kolmannessa skenaariossa lähdetään olettamuksesta, että koulujen keskimääräinen oppilaskoko pysyisi vuoden 2018 kaltaisesti 236 oppilaassa. Tässä tapauksessa muutos nykyiseen kouluverkkoon olisi selvästi edellisiä laskelmia pienempi. Kouluja olisi vuonna 2040 arviolta noin 1 800 eli 23 % vähemmän kuin tällä hetkellä.

Koulut vähenevät varsinkin Pohjamaalla, Satakunnassa, Etelä-Savossa ja Kainuussa

Kouluverkon kehityksessä on selviä eroja maakuntien välillä. Koulujen määrä vähenisi ennakoinnin mukaan (1. laskelma) varsinkin Pohjanmaalla, Satakunnassa, Etelä-Savossa ja Kainuussa, joissa vähennys olisi enimmillään 60–70 %:n tuntumassa. Vähiten määrä vähenisi Uudellamaalla vajaalla neljänneksellä ja Ahvenmaalla noin kymmenyksellä.

Lievemmän 2. laskelman mukaan edellä mainittujen maakuntien (Pohjanmaa, Satakunta, Etelä-Savo ja Kainuu) vähenemät olisivat noin 55 %:n tuntumassa. Uudellamaalla vähenemä olisi enää 15 % ja Ahvenanmaalla muutosta ei olisi lainkaan. Kaikkein lievimmän 3. laskelman mukaan vähennyistä olisi eniten eli noin 40 % Etelä-Savossa ja Kainuussa, mutta tässä laskelmassa myös Kymenlaaksossa, Kanta-Hämeessä ja Etelä-Karjalassa. Ahvenanmaalla olisi joidenkin prosenttien lisäystä ja Uudellamaalla laskua vain vajaa kymmenys.

VM on tehnyt 3. laskelmaa vastaavan analyysin kuntakoon mukaan. Tulosten mukaan oppilaitosten määrä laskisi tulevaisuudessa selvästi kaikissa kuntakoluokissa. VM:n laskelman mukaan muutos olisi määrällisesti suurin 5 000 – 10 000 asukkaan kunnissa, joissa vähenisi noin 90 koulua vuoteen 2030 mennessä ja lähes 150 koulua vuoteen 2040 mennessä. Suhteellisesti suurin muutos olisi kuitenkin alle 5 000 asukkaan kunnissa, joissa vuonna 2018 oli yhteensä 268 perusopetuksen oppilaitosta. Väestöennusteen toteutuessa vuonna näissä kunnissa olisi enää noin 150 oppilaitosta. (VM 2020.)

On kuitenkin todennäköistä, että keskimääräinen koulukoko joustaa oppilasmäärän vähenetyessä. Niillä alueilla, joiden oppilasmäärä pienenee mutta missä kouluverkko on jo valmiiksi harva, koulujen määrä ei todennäköisesti vähene VM:n tuloksissa esitetyllä tavalla. Omasta koulusta luopuminen ja opetuksen järjestäminen yhteistyössä naapurikunnan kanssa on

kunnille korkea kynnyks ylitettäväksi. Koulumatkat voisivat myös venyä kohtuuttoman pitkiksi. (Emt.)

Toisaalta viime vuosien kehityslinjana koulurakentamisessa on ollut luopuminen erillisistä ala- ja yläkouluista ja suurempien yhtenäiskoulujen rakentaminen. Tämän suuntaisen kehityksen myötä keskimääräinen koulukoko kasvaa, jolloin oppilaitosten määrä saattaa vähentyä jopa edellä esitettyä voimakkaammin. (Emt.)

Tantarimäki ja Törhönen (2017) ovat puolestaan laskeneet vuosien 2000–2014 toteutuneen kehityksen mukaan peruskoulujen määrän kehityksen vuoteen 2031 mennessä. Vuosina 2000–2014 koulujen määrä väheni keskimäärin 3,2 % vuosittain. Jos koulujen määrä vähenisi tällä intensiteetillä myös tulevaisuudessa, vuoden 2001 määrään verrattuna koulujen määrä puolittuisi 2020-luvun alkupuolella ja vähenisi lopulta noin 1 500 kouluun vuoteen 2031 mennessä. Tulokset ovat samansuuntaiset käsillä olevan raportin ensimmäisen laskelman tulosten kanssa. Aiemmista selvityksistä voidaan mainita myös ”Muuttuvat kunnat koulutuksen järjestäjinä” -raportti, jossa kouluverkkoa on tarkasteltu noin 70 alueen mukaan (Honkasalo 2013).

Peruskouluverkon harveneminen korostaa koulun toimintakulttuurin merkitystä

Yleisesti ottaen laskelmien kehityssuunta on selvä: peruskouluverkko harvenee ja keskimääräinen koulukoko kasvaa tulevaisuudessa. Toisaalta tämän tyyppiseen ennusteeseen liittyy aina virhemahdollisuuksia. Tässä raportissa esitetyn lievimmän laskelman mukainen vaihtoehto ei kuitenkaan tunnu realistiselta, koska koulujen määrä jatkaa todennäköisesti pienenemistään ainakin lähitulevaisuudessa. Toisaalta arvio koulujen määrän lähes puolittamisesta tuntuu myös varsin jyrkältä. Tällä hetkellä todennäköisimmiltä vaihtoehdolta tuntuu laskelmista keskimääräinen. Kuntien ja koulutuksen järjestäjien tekemät ratkaisut vaikuttavat suuresti siihen, millaiseksi kouluverkko lopulta muodostuu.

Käytännössä kouluverkon harvenemien tarkoittaa koulujen koon kasvua. Koulujen koko on jo kaksi vuosikymmentä ollut kasvussa, joten aiheesta on jo tutkittua tietoa. Tutkimusten mukaan koulujen koolla ei ole vaikutusta oppimistuloksiin, sen sijaan esimerkiksi koulun toimintakulttuurilla on. Avainroolissa onkin esimerkiksi opettajien osaaminen, kyky hyödyntää erilaisia oppimisympäristöjä sekä valmiudet rakentaa yhteisöllistä toimintakulttuuria.

Pohdittaessa erilaisia vaihtoehtoja sille, miten opetus harvaan asutuilla alueilla järjestetään, nousee väistämättä esille etäopiskelun hyödyntäminen. Vuoden 2020 koronakevät on myös antanut etäopiskeluun paljon käytännön kokemusta. Toisaalta etäopiskelu perusopetuksessa on ajatuksena monin tavoin haasteellinen. Digitalisaatiossa on toki omat mahdollisuutensa. Pitkän etäopetusjakson aikana kävi kuitenkin hyvin selväksi, että koululla on yhteisönä valttavan tärkeä tehtävä, jota ei voi hoitaa etänä. Tietojen ja taitojen antamisen lisäksi koulun tulee tukea oppilaan kasvua ihmisyyteen ja yhteiskunnan jäsenyyteen. Lisäksi koulun yhteisöllisellä toimintakulttuurilla on suuri merkitys muun muassa oppimista ja oppilaan hyvinvointia ajatellen. Kevään kokemukset etäjaksolta onkin tutkittava ja analysoitava tarkkaan, ja jatkoa mietittäessä on mentävä laadukas ja tasa-arvoinen opetus ja pedagogiikka edellä.

Kootusti voidaan todeta, että kouluverkon harvenemisesta aiheutuvia haasteita ei voi irrottaa perusopetuksen kokonaisvaltaisesta kehityksestä. Kaiken kokoisissa kouluissa kehittämisen keskiössä tulee olla toimivan toimintakulttuurin (OPH 2014) luominen, joka rakentuu mm. vuorovaikutuksesta, ilmapiiristä, arkikäytännöistä, oppimisympäristöistä, yhteisön osaamisesta ja kehittämisestä sekä pedagogisesta johtajuudesta. Toimintakulttuurin ytimessä on näkemys koulusta oppivana yhteisönä, joka kannustaa kaikkia sen jäseniä oppimiseen.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Osaaminen, oppiminen ja koulutuksen järjestämiseen liittyvät lähtökohdat ovat monella tavalla muuttumassa tulevaisuudessa. Tässä raportissa on tarkasteltu, miten nämä muutokset ovat heijastuneet erityisesti perusopetukseen ja sen oppilaitosverkkoon. Tähtäimessä on vuosi 2040, joka tätä kirjoittaessa on vielä varsin kaukana eli kahden vuosikymmenen päässä. Kukaan ei osaa sanoa, miltä maailma tarkkaan ottaen silloin näyttää, mutta joitain kehityskulkuja on mahdollista hahmottaa.

Raportissa nousi esille kaksi päähavaintoa, jotka linkittyvät toisiinsa. Ensinnäkin isoina muutostekijöinä hahmottuvat työn murros ja digitalisaatio, jotka muuttavat työtä, koulutusta ja arjen ympäristöä. Koulutuksen maailmaan tämä välittyy muun muassa oppimisen kaikkiallistumisena ja yksilöllisten oppimispolkujen rakentumisena. Opetusteknologian kehitys voi luoda uudenlaisia edellytyksiä opetuksen henkilökohtaistamiselle, oppimisen seuraamiselle, oppijan ohjaukseen ja tukitoimiin sekä yhteisöllisten toimintatapojen luomiselle.

Onkin merkillepantavaa, että opetusteknologian suurin mahdollisuus ei sinänsä liity itse teknologiaan ja teknisten ratkaistujen hyödyntämiseen, vaan ennen kaikkea oppimisen inhimilliseen ulottuvuuteen eli vuorovaikutuksen, tuen ja yhteisöllisyyden vahvistumiseen. Toisaalta teknologinen kehitys ei poista henkilökohtaisen ohjaamisen ja kohtaamisen tarvetta. Teknologiaa voidaan käyttää niiden tukemiseen, joille uudenlaisten oppimisympäristöjen työskentelytavat ovat liian vaativia.

Toinen päähavainto oli peruskouluverkon harveneminen tulevaisuudessa. Jyrkimmän arvion mukaan lähes puolet peruskouluista voi kadota vuoteen 2040 mennessä, joissain maakunnissa jopa 60–70 prosenttia. Loivemman arvion mukaan kouluista katoaisi valtakunnan tasolla runsas kolmannes ja lievimmän arvion mukaan vajaa neljännes. Kehitys jatkaa jo vuonna 2000 alkanutta suuntausta, jossa koulujen määrä on laskenut varsin tasaisesti. Koulujen määrä on vähentynyt vuosien 2000 ja 2018 välillä 42 %.

Kouluverkon harvenemisen taustalla vaikuttaa tulevien peruskouluikäisten ikäluokkien pieneminen, mutta myös jo pitkään jatkunut kehitys, jossa koulujen keskimääräinen koko kasvanut. Tämä on ollut kunnissa tietoinen ratkaisu, jonka vaikuttimina ovat epäilemättä olleet talouden säästöpaineeet.

Keskeinen kysymys tulevaisuuden kannalta on, miten näköpiirissä olevasta kouluverkon harvenemisestä selvitään. Tässä kohden palataan alussa mainittuun näkemykseen siitä, miten oppiminen ja ohjaus tulevaisuudessa muuttuvat työn murroksen ja digitalisoitumisen myötä. Tämä kehityskulku voi osaltaan vaimentaa kouluverkon harvenemisestä aiheutuvia haasteita esimerkiksi etäopiskelun hyödyntämisen, virtuaalisten oppimisympäristöjen ja yhteisopettajuuden vahvistamisen kautta. Voimme nähdä myös sellaisia innovatiivisia ratkaisumalleja, joista tällä hetkellä ei ole mitään tietoa.

On kuitenkin syytä huomioida, että koulun kehittäminen on kokonaisvaltainen prosessi, jota ei voi lähestyä pelkästään kouluverkon näkökulmasta. Tavoitteena tulisikin olla toimivan koulun toimintakulttuurin luominen, jossa koulu toimii oppivana yhteisönä ja kannustaa kaikkia jäseniään oppimiseen.

On myös hyvä muistaa, että nyt puhutaan hyvin pitkän aikavälin, 15–20 vuoden, kehityksestä. Maailma voi silloin näyttää hyvinkin erilaiselta, ja siihen vaikuttavat monet megatrendit. Olemme tässä raportissa käsitelleet paljon työn murrosta, digitalisaatiota ja väestökehitystä. Toisaalta myös ilmastonmuutos voi osaltaan vaikuttaa myös kouluverkkoon esimerkiksi liikenteen ja logistiikan kehityksen kautta. Pohdittavaksi nouseekin, miten liikumme tulevaisuudessa ja miten ja kenen toimesta tulevaisuuden koulukyyditykset järjestetään.

Ehkä vielä isompi kysymys koulunpidon kannalta on, miten koulutus ja osaamisen hankkiminen organisoituvat tulevaisuudessa. Oppimisen kaikkiallistuminen ulottaa osaamisen hankkimisen yhä enemmän koulun ulkopuolelle, kuten verkkoon, harrastuksiin ja työnteeseen. Elinikäisen ja jatkuvan oppimisen paradigma toimii tämän keskustelun katalysaattorina. Tähän liittyvät esimerkiksi pohdinnat tutkintojen merkityksestä, mikä jossain määrin jo ravistelee tällä hetkellä yliopistomaailmaa. Myös koulutuksen rahoitusmallit ovat puntarissa.

Jatkossa onkin varmasti pohdittava, mikä on julkisen sektorin säätelemä koulutuksen rooli osaamisen hankkimisen järjestelmässä, jossa on useita itsenäisiä toimijoita. Se voi olla esimerkiksi alusta, joka edistää yhteistä kehittämistä ja tarjoaa lainsäädännölliset puitteet. Tai toisaalta se voi olla nykyistä pienempi sektori, joka vastaa pääsääntöisesti lakisääteisiä pätevyysedellyttämästä koulutuksesta. Taustalla kulkevat myös kysymykset tasa-arvosta ja yksilön oikeuksista saada riittävää ja laadukasta opetusta ja koulutusta.

Isossa kokonaiskuvassa olemme siirtymässä koulutusjärjestelmästä kohti osaamisjärjestelmää. Lienee kuitenkin niin, että perusopetus säilyttää perinteistä, julkisesti säänneltyä roolia jatkossakin. Toisaalta monet edellä kuvatut oppimisen ja opettamisen paradigmaattiset muutokset varmastikin näkyvät myös tulevaisuuden peruskoulussa. Tärkeää on kuitenkin pitää kiinni siitä, että kaikilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet laadukkaaseen perusopetukseen myös tulevaisuudessa.

Onkin tärkeää luoda itsellemme sellainen tulevaisuus, minkä koemme mielekkääksi, koska tulevaisuutta tehdään jo nyt. On tärkeää olla tietoinen kehityksestä ja ennakoida sitä. Pitää ymmärtää ja luoda näkymä siitä, millainen on hyvä koulu 2030-luvulla ja miten sitä voitaisiin nyt jo rakentaa tukemalla pedagogisia, yhteisöllisiä, oppimista tukevia ja oppimisympäristöjen kehittämistä tukevia ratkaisuja ja toimintatapoja. Lisäksi on hyvä käydä laajaa yhteiskunnallista keskustelua koulutuksen voimavaroista alueellisesti ja kansallisesti siitä, miten perusopetus saadaan jatkossakin pysymään tasa-arvoisena ja laadukkaana lähipalveluna.

LÄHTEET

- Airas, M., Delahunty, D., Laitinen, M., Shemsedini, G., Stenberg, H., Saarilampi, M.-L., Sarparanta, T., Vuori, H. & Väätäinen, H. 2019. Taustalla on väliä. Ulkomaalaistaustaiset opiskelijat korkeakoulupolulla. Julkaisut 22:2019. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
<https://karvi.fi/publication/taustalla-on-valia-ulkomaalaistaustaiset-opiskelijat-korkeakoulupolulla/>
- Antunes, A. & Peeters, D. 2000. A dynamic optimization model for school network planning. Socio-Economic Planning Sciences 34 (2000), 101–120.
- Aluehallintovirastot 2018. Peruspalvelujen vuotta 2017 koskeva arviointi.
<https://www.patio.fi/web/pepa-2017-valtakunnallinen>
- Aro, T., Aro, R., Honkala, N., Huttula, H & Mäkelä, I. 2020. Mille väestölle. Ikäryhmäkohtaiset ja alueelliset väestöennusteet sekä uusien opiskelijoiden määrien ennuste kaikilla koulutusasteilla Suomessa 2018–2040. Sitran selvityksiä 167. Kesäkuu 2020. <https://media.sitra.fi/2020/06/09113032/mille-vaestolle.pdf>
- Banna, S. 2018. Future of Education and Jobs – Vision 2030. Potential.
<https://www.potential.com/articles/future-of-education-jobs-vision-2030/>
- Boran, M. 2018. Classroom of 2030: A flashforward to learning techniques. Education to not only use technology as tools but also to inculcate computational thinking. The Irish Times.
<https://www.irishtimes.com/business/innovation/classroom-of-2030-a-flashforward-to-learning-techniques-1.3663300>
- Cedefop 2018. What Future for Vocational Education and Training in Europe? Cedefop looks beyond today's planning horizon. Briefing Note. November 2018. Cedefop.
https://www.cedefop.europa.eu/files/9133_en.pdf
- Classter 2019. The Evolution of Education Technology by 2030: What we Should Expect. Classter.
<https://www.classter.com/2019/07/24/education-technology-2030/>
- Dufva, M. 2020. Megatrendit 2020. Tulevaisuus vähän jännittää. Sitran selvityksiä 162. Tammikuu 2020.
<https://media.sitra.fi/2019/12/15143428/megatrendit-2020.pdf>
- Ehlers, U-D. 2020. Future Skills and the Future of Higher Education. Next Skills. Future Skills – The Future of Learning Higher Education.
<https://nextskills.org/2020/03/18/future-skills-and-the-future-of-higher-education/>
- EU 2020. Education and Training Monitor 2020. Teaching and learning in a digital age. European Commission. Education and Training. <file:///C:/Users/03041133/Downloads/NCAJ20001ENN.en.pdf>
- FCG 2020. Terveet tilat 2028: Yleissivistävien oppilaitosrakennusten nykytilaselvitys. Opetushallitus.
https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/terveet_tilat_2028_yleissivistavien_oppilaitosrakennusten_nykytilaselvitys.pdf
- Global Education Futures 2014. Global Education Futures: Agenda. Agency for Strategic Initiatives.
http://globaledufutures.org/images/people/GEF_GlobalEducationFuturesAgenda_report.pdf
- Global Education Series 2018. The curriculum of 2030. Global Education Series.
<https://www.globaleducationseries.org/pt/news-blogs/the-curriculum-of-2030>
- Halinen, I. 2011. Kompetenssijattelu ja sen vaikutukset pedagogiikkaan. Teoksessa. L. Jääskeläinen (toim.) Koulu kohtaa maailman. Mitä osaamista maailmankansalainen tarvitsee. Oppaat ja käsikirjat 2011: 16. Opetushallitus, 76– 81.
https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/138412_koulu_kohtaa_maailman_0.pdf
- Hanhijoki, I. 2020. Koulutus ja työvoiman kysyntä 2035. Osaamisen ennakointifoorumin tuloksia tulevaisuuden koulutustarpeista. Raportit ja selvitykset 2020:6. Opetushallitus.
https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/koulutus_ja_tyovoiman_kysynta_2035.pdf
- HoloniQ 2018. Education in 2030. Global Scenarios.
<https://www.holoniq.com/wp-content/uploads/2018/06/HoloniQ-Education-in-2030.pdf>
- Honkasalo, R. 2013. Muuttuvat kunnat koulutuksen järjestäjinä. Nykytilanne ja avoin tulevaisuus. Tilannekatsaus tammikuu 2013. Muistiot 2013:1. Opetushallitus.
- Igi Global 2020. Igi Global. Publisher and Timely Knowledge.
<https://www.igi-global.com/dictionary/playing-better-worse/9152>

- Jokinen, H., Taajamo, M. & Välijärvi, J. 2014. Opettajien induktiovaiheen haasteet ja osaamisen kehittäminen. Teoksessa: H. Jokinen, M. Taajamo & J. Välijärvi (toim.). Pedagoginen asiantuntijuus liikkeessä ja muutoksessa – huomisen haasteita. Koulutuksen tutkimuslaitos, 37–43.
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/44968/978-951-39-6021-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kearns, R.A., Lewis, N., McCreanor, T. & Witten, K. 2009. 'Status quo is not an option': Community impacts of school closure in South Taranaki, New Zealand. *Journal of Rural Studies* 25, 131–140.
- Ketchell, T. 2019. What Is The Future Of Education? 23 Experts Share Their Insights. *Disruptor Daily*.
<https://www.disruptordaily.com/what-is-the-future-of-education-11-experts-share-their-insights/>
- Khawaja, S. 2019. The Future Education. *Education* 2030.
<https://ksarwar.com/the-future-education-education-in-2030-sarwar-khawaja/>
- Koivisto, O. 2008. Kouluvalinta vai koulun valinta? Oppilaiden valikoituminen yläkouluihin Espoossa keväällä 2006. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, kasvatustieteen laitos.
<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/19944/kouluval.pdf?sequence=1>
- Kuntatyonantajat 2019. Kunta-alan työn murroksen seuranta. Maailman paras peruskoulu – kuvaus päivitetty 11.4.2019. <https://www.kt.fi/sites/default/files/media/document/Maailman%20paras%20peruskoulu%20%E2%80%93%20yhteenvedo%2011042019.pdf>
- Kyllönen, M. 2020. Teknologian käyttö ja hyväksyminen: Opettajan digipedagoginen osaaminen. *Kasvatus* 51 (3), 364–368.
- Laesterä, E., Pesonen, K., Hanhela, T., Koskinen, J., Antikainen, J. & Laasonen, V. 2018. Kuntien talouden liikkumavara ja sopeutuspotentiaali maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Tammikuu 2017. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 87/2017.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160465/Kuntien%20talouden%20liikkumavara%20ja%20sopeutuspotentiaali%20maakunta-%20ja%20sote-uudistuksen%20jalkeen.pdf?sequence=1>
- Leino, K., Ahonen, A., Hienonen, N., Hiltunen, J., Lintuvuori, M., Lähteinen, S., Lämsä, J., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Pulkkinen, J., Rautopuro, J., Sirén, M., Vainikainen, M-P., Vettenranta, J. 2019. PISA 18 ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161922/Pisa18-ensituloksia.pdf>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Malinen, O-P. & Palmu, I. 2017. Näkökulmia yhteisopettajuuteen. *Oppimisen ja oppimisvaikeuksien erityislehti* 27 (3), 40–50. <https://bulletin.nmi.fi/wp-content/uploads/2018/02/malinen.pdf>
- Marope, M., Griffin, P. & Gallegher, C. 2019. Future Competences and the Future of Curriculum A Global Reference for Curricula Transformation. International Bureau of Education 2.
https://www.fbofill.cat/sites/default/files/BOOK_COMPLETE_future_competences_and_the_future_of_curriculum.pdf
- Matthews, V. 2019. AI, ethics and classrooms of the future. Experts chime in on the increasing role of artificial intelligence in education, which is set to transform learning as we know it. *Raconteur*.
<https://www.raconteur.net/technology/public-sector-technology-2019/future-classroom-digital-education>
- Microsoft 2018. The class of 2030 and life-ready learning: The technology imperative A summary report. Microsoft.
https://education.minecraft.net/wp-content/uploads/13679_EDU_Thought_Leadership_Summary_revisions_5.10.18.pdf
- Miettinen, R. 2019. 21. vuosisadan kompetenssit. OECD kasvatuksen kielen uudistajana. *Kasvatus* 50 (3), 203–215.
- Munoz, S. 2019. What will the student experience look like in 2030? D2L.
<https://www.d2l.com/en-eu/blog/will-student-experience-look-like-2030/>
- Müller, S. 2008. Dynamic school network planning in urban areas. A Multi-period, Cost-minimizing Location Planning Approach with Respect to Flexible Substitution Patterns of Facilities. LIT Verlag Münster. Sähköinen kirja.
- Neittaanmäki, P Lehto, M. & Savonen, M. 2020. Maailma on muuttunut ja myös koulutuksen on muututtava. *Tiedepolitiikka* 45 (2), 42–46.
- Nissinen, K. & Välijärvi, J. 2011. Opettaja- ja opettajankoulutustarpeiden ennakkoinnin tuloksia. Koulutuksen tutkimuslaitos: Tutkimuslauseita 43.
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/37587/978-951-39-4622-7.pdf?sequence=1>

- Näsi, J. 2019. Luokanopettajien kokemuksia yhteisopettajuuden hyödyistä ja haasteista: etnografinen tapaustutkimus yhteisopettajuutta tukevasta toimintakulttuurista. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma. Opettajankoulutuslaitos, Jyväskylän yliopisto
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/66670/1/URN%3ANBN%3Afi%3Aju-201912095142.pdf>
- OECD 2018. The future of education and skills. Education 2030
[https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf)
- OECD 2020. Back to the Future of Education. Four OECD Scenarios for Schooling. Educational Research and Innovation. OECD.
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/178ef527-en.pdf?expires=1600341106&id=id&accname=ocid49007688&checksum=0FEC2D8D6686A602CCD5C26E608F3BFA>
- Opertti, R. 2017. 15 clues to support the Education 2030 Agenda. UNESCO International Bureau of Education.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259069>
- Opettajankoulutusfoorumi 2016. Opettajankoulutuksen kehittämisen suuntaviivoja Opettajankoulutusfoorumin ideoita ja ehdotuksia Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:34
<https://minedu.fi/documents/1410845/3985888/Opettajankoulutuksen+kehitt%C3%A4misen+suuntaviivoja+-+Opettajankoulutusfoorumin+ideoita+ja+ehdotuksia/0e6d21d6-3d3d-49a7-9c1f-bf9595a28211/Opettajankoulutus+kehitt%C3%A4misen+suuntaviivoja+-+Opettajankoulutusfoorumin+ideoita+ja+ehdotuksia.pdf>
- OPH 2014. Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet 2014. Määräykset ja ohjeet 2014:96. Opetushallitus.
https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/perusopetuksen_opetussuunnitelman_perusteet_2014.pdf
- OPH 2018. Työllisyyden ja osaamisen muutoksia Osaamisen ennakoitifoorumien skenaariotyön tuloksia. Koulutus, kulttuuri ja viestintä -ennakoitiryhmän raportti ennakkoinnin perusprosessin 3. vaiheesta. Opetushallitus.
https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/tyollisyyden-ja-osaamisen-muutoksia-oef-vaihe-iii-er3-koulutus-kulttuuri-ja-viestinta_1.pdf
- OPH 2019. Osaaminen 2035. Raportit ja selvitykset 2019:3. Opetushallitus
<https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/osaaminen2035>
- OPH 2020a. Opettajat ja rehtori Suomessa 2019. Opettajatarpeet nyt ja tulevaisuudessa. Raportit ja selvitykset 2020: 22a. Opetushallitus.
https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/opettajat_ ja_rehtorit_suomessa_2019_opettajatarpeet_nyt_ ja_tulevaisuudessa.pdf
- OPH 2020b. Opettajat ja rehtorit Suomessa 2019. Esi- ja perusopetuksen opetusryhmät. Raportit ja selvitykset 2020:16. Opetushallitus.
https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/opettajat_ ja_rehtorit_suomessa_2019_esi_ ja_perusopetuksen_opetusryhmat.pdf
- Perlacon 2020. Väestömuutosten vaikutukset kuntien selviytymiseen – voiko kaikilla kunnilla olla kasvun strategia? Tekijät: Eero Laesterä, Tuomas Hanhela, Juha Koskinen & Aki Viitasaari. Perlacon 15.1.2020.
<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/V%C3%A4est%C3%B6muutosten%20vaikutukset%20kuntien%20selviytymiseen%20loppuraportti.pdf>
- Pitkälä, A. 2020. Koulutuksen saatavuus ja saavutettavuus erilaistuvissa kunnissa – esiselvitys. Kuntaliitto.
<file:///C:/Users/03041133/Downloads/2035-kopajulkaisu-2020.pdf>
- Pitkänen, K., Hievanen, R., Kirjavainen, T., Suortamo, M. & Lepola, L. 2017. Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisu 27:2017.
https://karvi.fi/app/uploads/2017/11/KARVI_2717.pdf
- Puckett, K. 2017. The Future of Education. The Possible.
<https://www.the-possible.com/future-of-education-digital-campus-learning-teaching/>
- Pölonen, P. 2020. Tulevaisuuden lukujärjestys. Helsinki: Otava.
- Soulas, T. 2017. Opetushallituksen rahoittama hanke tuo 3d-tulostuksen osaksi uutta opetussuunnitelmaa. Maker 3D.
<https://www.maker3d.fi/opetushallituksen-rahoittama-hanke-tuo-3d-tulostuksen-osaksi-uutta-opetussuunnitelmaa/>
- Taajamo, M. & Puhakka, E. 2020. Opetuksen ja oppimisen kansainvälinen tutkimus TALIS 2018. Perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 ensituloksia, osa 2. Raportit ja selvitykset 2020:18. Opetushallitus.
<https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/opetuksen-ja-oppimisen-kansainvalinen-tutkimus-talis-2018>
- Tantarimäki, S. 2014. Kyläkoulukeskustelun muuttuva sisältö – Kohdekuntien sivistysjohdon näkemyksiä ja kansainvälisiä ja kotimaisia havaintoja. Teoksessa: Tantarimäki, S., Komulainen, S., Rantanen, M. & Heikkilä. Vastavirtaan ja valtavirtaan – avauksia kyläkoulukeskusteluun. Siirtolaisuusinstituutin tutkimuksia A 52, 34–60. Turku.

- Tantarimäki, S. & Törhönen, A. 2016. Kouluverkko muutos ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja Nro 2/2016. Suomen Kuntaliitto.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1756-kouluverkkomuutokset-arttu2-kunnissa-2000-luvulla-arttu2-tutkimusohjelman>
- Tantarimäki, & Törhönen, A. 2017 Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkkosuunnittelu? Kaks – Kunnallisan kehittämissäätö. Kunnallisan kehittämissäätö Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 105.
<https://kaks.fi/julkaisut/kouluverkko-muuttuu-enta-kouluverkkosuunnittelu/>
- Tattersfield, K. 2018. 8 trends shaping the future of education. Full Fabric.
<https://blog.fullfabric.com/8-trends-shaping-the-future-of-education>
- THL 2020. Lapsivaikutusten arviointi. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/miten_arvioida/lapsivaikutusten_arviointi
- Tilastokeskus 2019. Syntyvyyden lasku heijastuu alueiden tulevaan väestökehitykseen.
https://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tie_001_fi.html
- Tilastokeskus 2020. Koulutuksen käyttömenot ovat vähentyneet reaalisesti vuoden 2010 jälkeen.
https://www.stat.fi/til/kotal/2018/kotal_2018_2020-05-07_tie_001_fi.html
- Vainionpää, A. 2015. Tulevaisuuden kuntakuvat. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Valtioneuvoston asetus 422/2012. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120422>
- Valtonen, T., Kyllönen, M, Kontkanen, S., Pöntinen, J., Kukkonen., J. & Sointu, E. 2020. TPACK – Työkaluja digimaratonille. Kasvatus 51 (3), 356 –361.
- WISE 2014. 2014 WISE Survey: "School in 2030".
<https://www.wise-qatar.org/app/uploads/2019/04/wise-survey-school-in-2030.pdf>
- VM 2018. Peruspalvelujen tila 2018. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2018.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160753/VM_13_2018_Peruspalvelujen_tila_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VM 2020. Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. Kunta-asiat.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VN 2020. Vaikuttavaan ennakkointiin. Valtakunnallisen työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden ennakkointijärjestelmän kehittäminen 2020. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:20.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162299/OKM_2020_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Väljjarvi, J. 2017. Koulutus kunnan palvelujen ytimessä: tulevaisuuden opetus ja oppiminen. Teoksessa I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom (toim.) Tulevaisuuden kunta. ACTA 264, Suomen Kuntaliitto, 351–363.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1812-tulevaisuuden-kunta-acta-nro-264>
- Yeo, J. 2019. Facing the challenges of the future of education. Taylor & Francis Online
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23735082.2019.1585120>

Verkkajulkaisu
ISBN 978-952-13-6716-8
ISSN 1798-8926

Opetushallitus
www.oph.fi



TALOUDELLISET TARKASTELUT

Porvoon palveluverkkoselvitys

10.6.2024

Taloudelliset tarkastelut on tehty yksiköittäin, ei rakennuksittain. **Taloudellisten tarkasteluiden lähtötietona on käytetty vuoden 2023 tilinpäätöksen ja tuloslaskelman tietoja (toteuma 1-12/2023).** Tuloslaskelman ollessa vain yhden vuoden tieto, ovat esitetyt luvut ainoastaan suuntaa antava tieto pitkän aikavälin kustannuksista. Yksiköiden kustannusrakenne voi vaihdella vuosittain monista syistä, kuten täyttöaste, koulun tekninen kunto ja kohteeseen viime aikoina tehdyt investoinnit ja peruskorjaukset. Lisäksi kustannukset oppilasta kohden vaihtelevat yksiköiden välillä eri syistä, kuten yksikön koko, yksikössä järjestettävän erityisopetuksen määrä, sekä muut erityispiirteet.

Taulukossa esitetyt koulukuljetuskustannukset sisältävät joukkoliikenteellä ja tilausliikenteellä järjestetyt oppilaiden koulun ja kodin väliset kuljetuskustannukset sekä harrastusmallin kuljetuskustannukset.

Kustannukset on pyöristetty 10 € tarkkuuteen.

Peruskoulujen suurimmat vuosittaiset kustannukset per oppilas

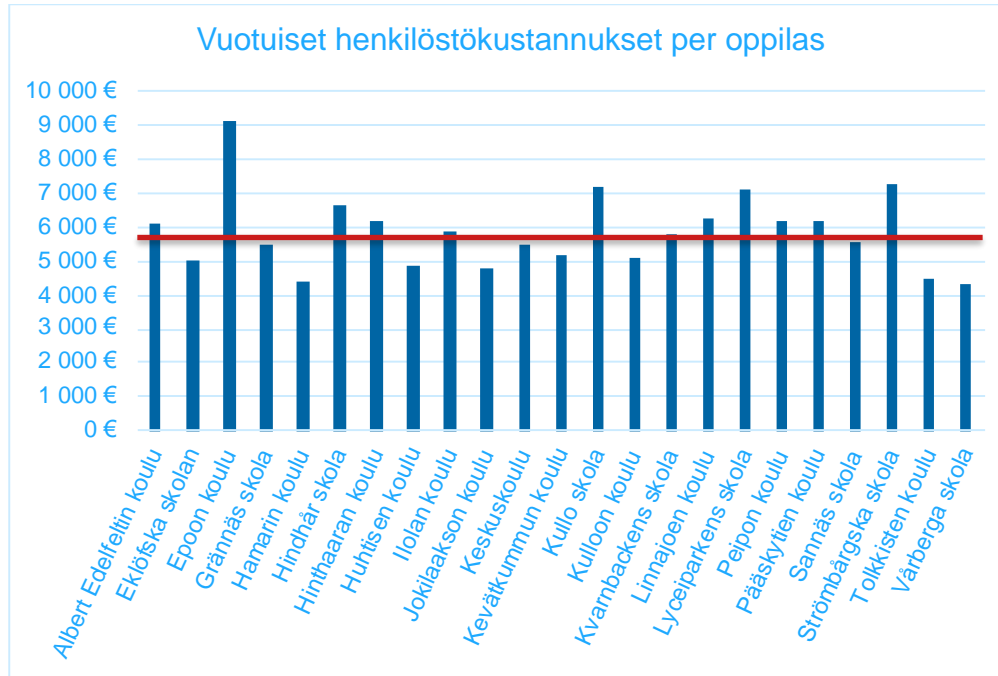
Koulu	Henkilöstökulut (€)	Sisäiset vuokrat (€)	Siivous (€)	Ravitsemus- ja majoituspalvelut (€)	Koulukuljetus (€)
Albert Edelfeltin koulu	6 120	4 110	320	650	130
Eklöfska skolan	5 040	3 260	420	650	310
Epoon koulu	9140	5320	920	934	3 850
Grännäs skola	5 500	5 240	440	890	1 840
Hamarin koulu	4 430	3 400	360	600	7
Hindhår skola	6 680	2 780	490	570	970
Hinthaaran koulu	6 150	3 930	560	620	660
Huhtisen koulu	4 900	2 510	360	690	30



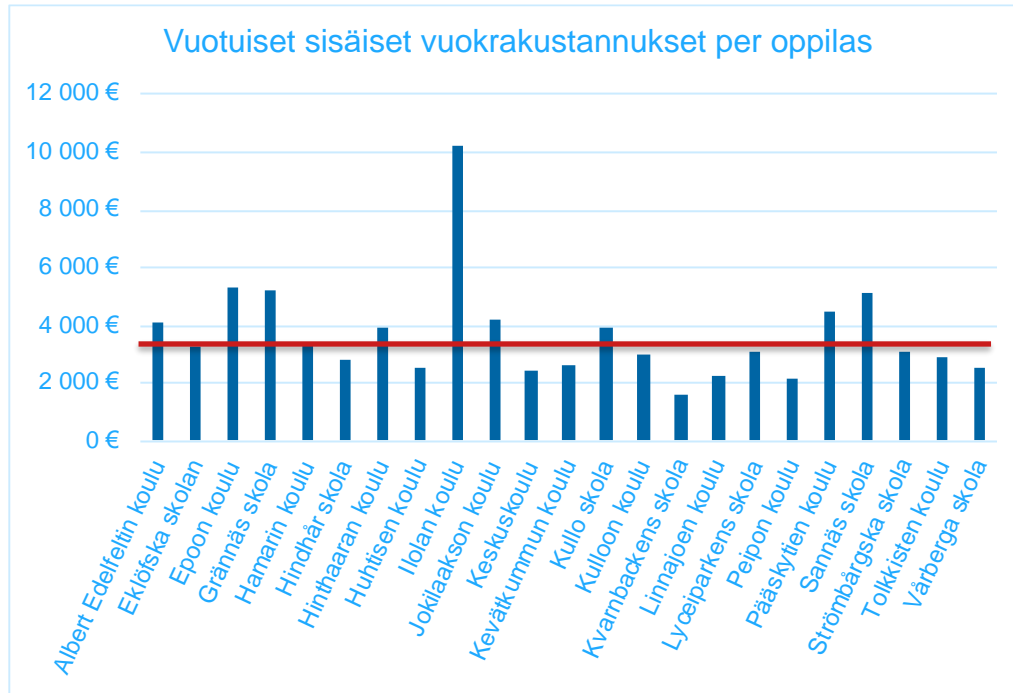
Ilolan koulu	5 860	10 200	660	900	1 960
Jokilaakson koulu	4 780	4 230	460	630	520
Keskuskoulu	5 510	2 460	370	550	660
Kevätkummun koulu	5 150	2 620	-	640	0
Kullo skola	7 170	3 970	710	650	1 870
Kulloon koulu	5 070	2 990	520	610	220
Kvarnbackens skola	5 760	1 600	310	620	140
Linnajoen koulu	6 230	2 240	250	490	330
Lyceiparkens skola	7 150	3 140	400	550	930
Peipon koulu	6 180	2 140	300	540	260
Pääskytien koulu	6 170	4 490	360	670	630
Sannäs skola	5 600	5 160	400	800	2 300
Strömborgska skola	7 280	3 100	360	650	600
Tolkkisten koulu	4 440	2 910	-	590	90
Vårberga skola	4 290	2 500	-	580	390
Keskiarvo	5 850	3 670	390	660	810



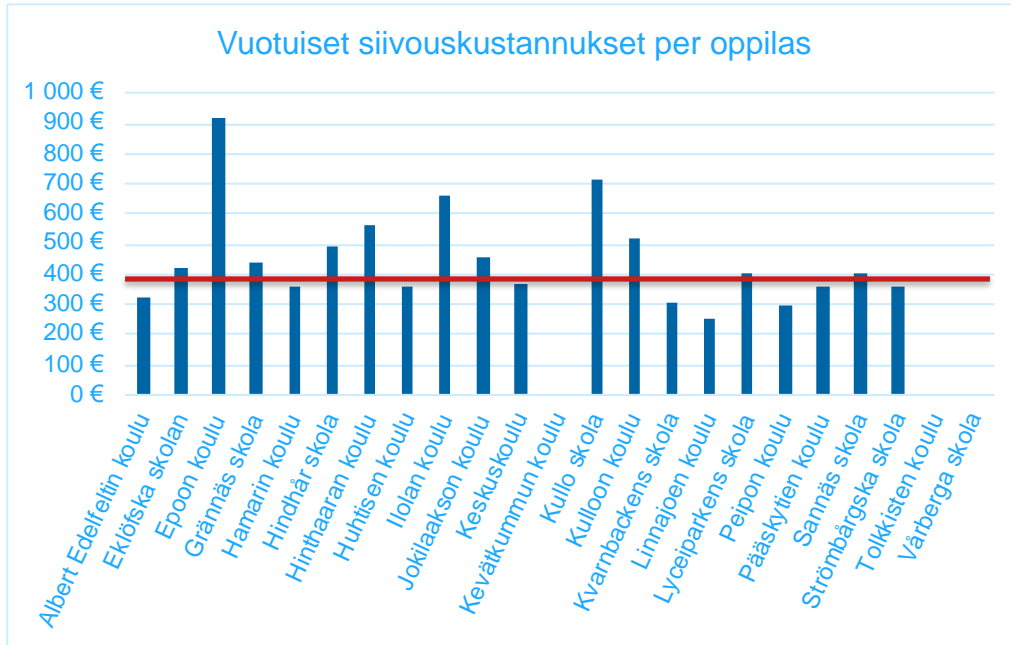
Kuvaajat peruskoulujen suurimmista vuosittaisista kustannuksista per oppilas €



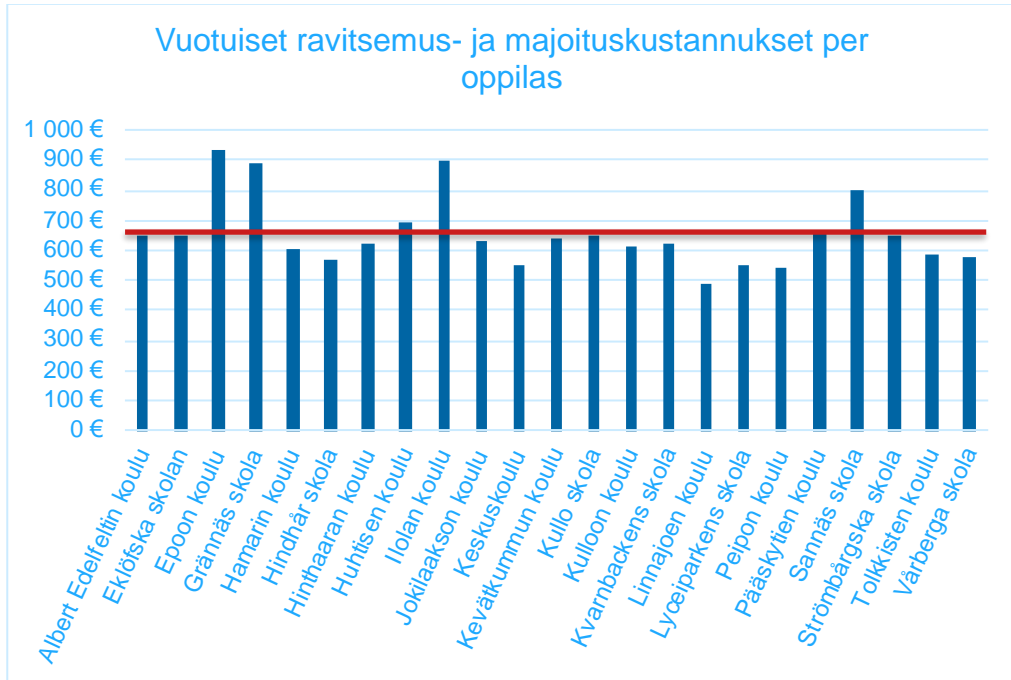
Kuvaaja 1. Koulujen vuotuiset henkilöstökustannukset per oppilas ja keskiarvo €



Kuvaaja 2. Koulujen vuotuiset sisäiset vuokratustannukset per oppilas ja keskiarvo €



Kuvaaja 3. Koulujen vuotuiset siivouskustannukset per oppilas ja keskiarvo €



Kuvaaja 4. Koulujen vuotuiset ravitsemus- ja majoituskustannukset per oppilas ja keskiarvo €



Peruskoulujen vuosittaiset kuljetuskustannukset

Taulukossa esitetyt koulukuljetuskustannukset sisältävät joukkoliikenteellä ja tilausliikenteellä järjestetyt oppilaiden koulun ja kodin väliset kuljetuskustannukset sekä harrastusmallin kuljetuskustannukset.

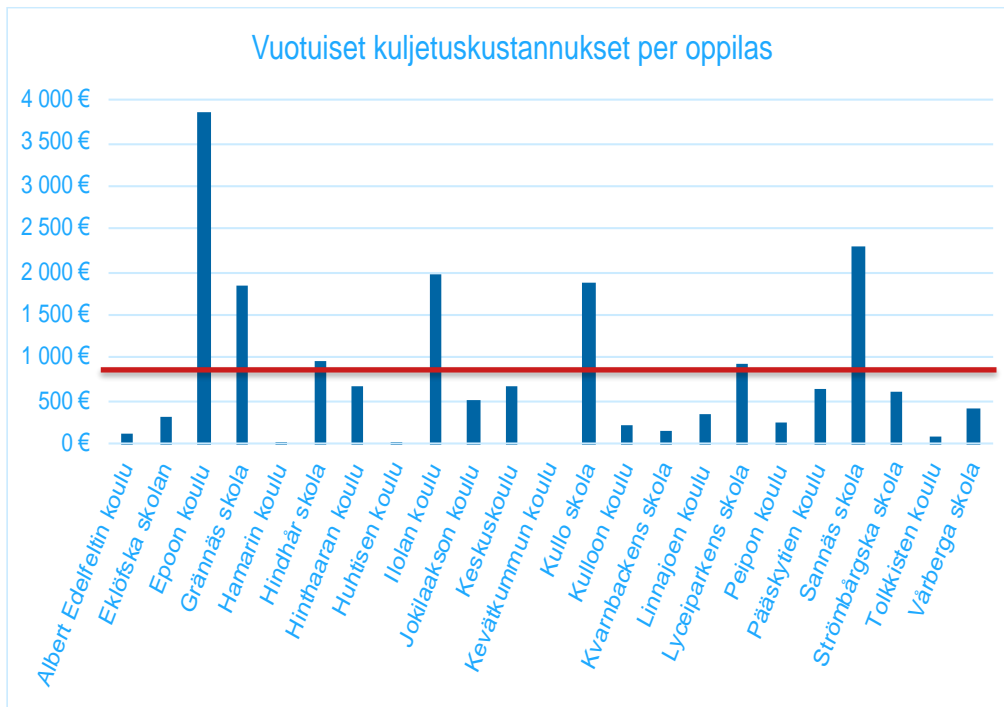
Muut kuljetuskustannukset, jotka sisältävät esim. retket, uimahallikäynnit ja muut koulupäivän aikana tapahtuvat kuljetukset sekä erityiskouluihin kuljetettavien oppilaiden matkakulut, ovat suomenkielisten ja ruotsinkielisten peruskoulujen osalta vuonna 2023 olleet yhteensä noin 375 000 €. Nämä kuljetuskustannukset eivät sisälly alla olevaan taulukkoon.

Esitetyt kustannukset on pyöristetty 10 € tarkkuuteen.

Koulu	Koulukuljetus (€)	Koulukuljetus per oppilas (€)
Albert Edelfeltin koulu	83 410	130
Eklöfska skolan	45 580	310
Epoon koulu	104 020	3 850
Grännäs skola	139 900	1 840
Hamarin koulu	1 040	7
Hindhår skola	54 550	970
Hinthaaran koulu	73 460	660
Huhtisen koulu	7 480	30
Ilolan koulu	82 220	1 960
Jokilaakson koulu	56 680	515
Keskuskoulu	272 630	660
Kevätkummun koulu	0	0
Kullo skola	59 810	1 870
Kulloon koulu	16 590	220
Kvarnbackens skola	49 080	140
Linnajoen koulu	200 970	330



Lyceiparkens skola	320 300	930
Peipon koulu	84 380	260
Pääskytien koulu	367 630	630
Sannäs skola	211 950	2 300
Strömborgska skola	272 350	600
Tolkkisten koulu	22 790	90
Värberga skola	59 480	390
Keskiarvo	112 450	810



Kuvaaja 5. Koulujen vuotuiset koulukuljetuskustannukset per oppilas ja keskiarvo €

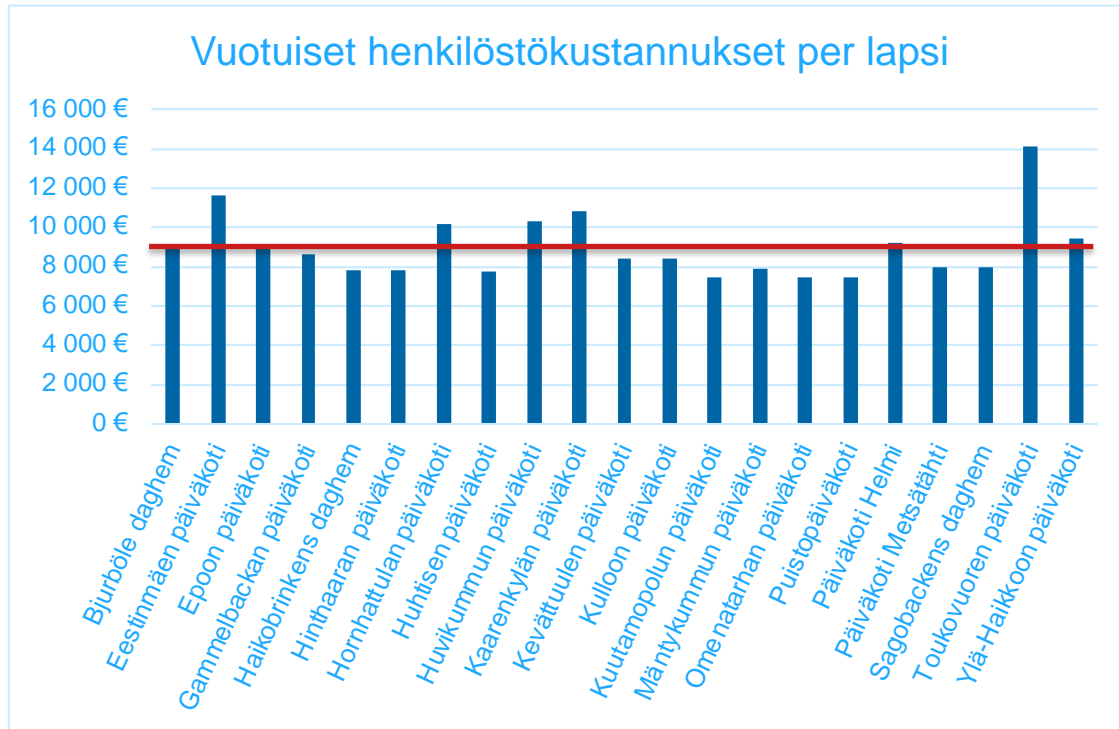


Päiväkotien suurimmat vuosittaiset kustannukset per lapsi

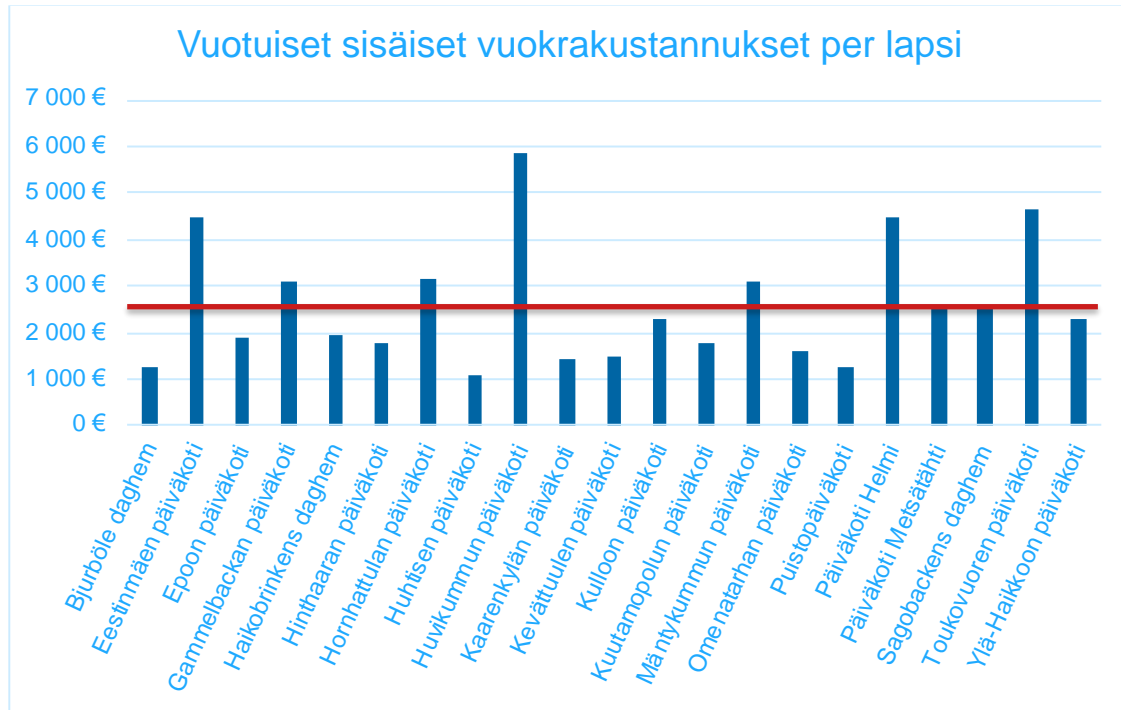
Päiväkoti	Henkilöstökulut (€)	Sisäinen vuokra (€)	Siivous (€)	Ravitsemus- ja majoitus (€)
Bjurböle daghem	8 970	1 290	450	2 440
Eestinmäen päiväkoti	11 600	4 470	900	2 030
Epoon päiväkoti	9 080	1 870	410	2 430
Gammelbackan päiväkoti	8 640	3 120	-	1 550
Haikobrinks daghem	7 830	1 950	380	1 520
Hinthaaran päiväkoti	7 790	1 790	-	1 600
Hornhattulan päiväkoti	10 180	3 170	620	2 170
Huhtisen päiväkoti	7 780	1 080	320	1 540
Huvikummun päiväkoti	10 320	5 870	730	2 260
Kaarenkylän päiväkoti	10 840	1 460	790	2 090
Kevätuulen päiväkoti	8 430	1 510	310	1 710
Kulloon päiväkoti	8 410	2 320	430	1 580
Kuutamopolun päiväkoti	7 450	1 790	440	1 610
Mäntykummun päiväkoti	7 870	3 120	570	1 710
Omenatarhan päiväkoti	7 490	1 610	-	1 480
Puistopäiväkoti	7 430	1 290	190	1 560
Päiväkoti Helmi	9 190	4 450	-	1 760
Päiväkoti Metsätähti	7 990	2 610	300	1 670
Sagobackens daghem	7 980	2 570	310	1 580
Toukovuoren päiväkoti	14 140	4 640	-	2 130
Ylä-Haikoon päiväkoti	9 430	2 300	80	2 280
Keskiarvo	8 990	2 580	340	1 840



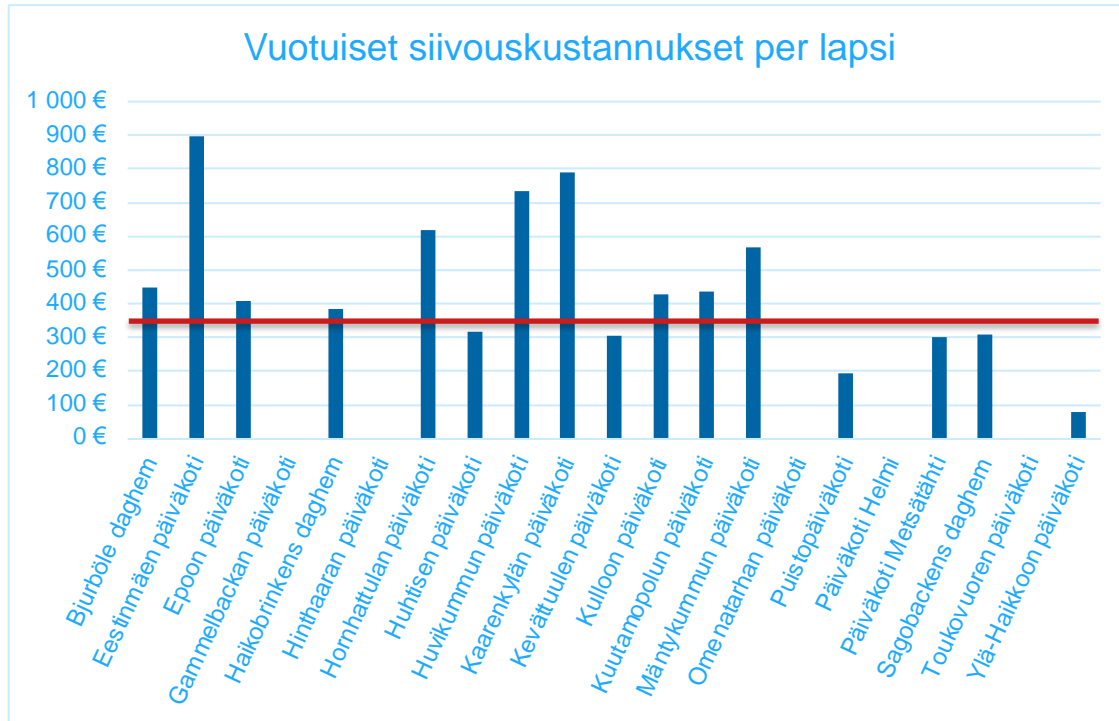
Kuvaajat päiväkotien suurimmista vuosittaisista kustannuksista per lapsi €



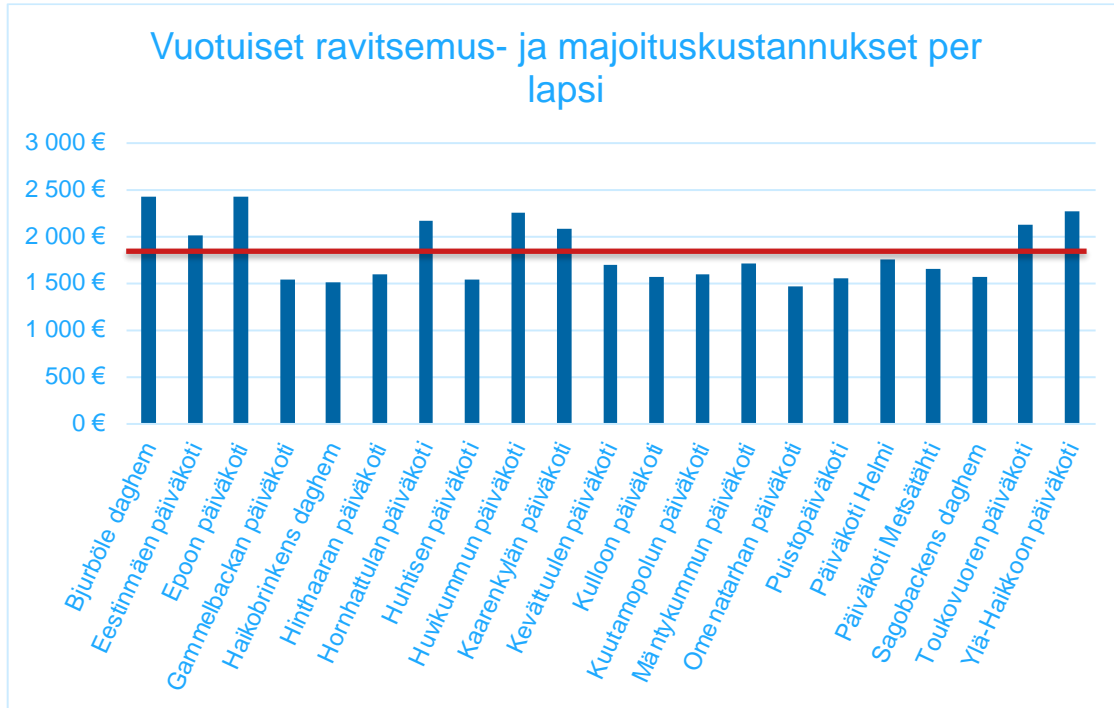
Kuvaaja 6. Vuotuiset henkilöstökustannukset per lapsi €



Kuvaaja 7. Vuotuiset sisäiset vuokrakustannukset per lapsi €



Kuvaaja 8. Vuotuiset siivouskustannukset per lapsi €



Kuvaaja 9. Vuotuiset ravitsemus ja majoituskustannukset per lapsi €

Perusopetuksen toteutuneet käyttö- ja yksikkökustannukset sekä ennusteet 2015-2030

Toteutuneen ja ennakoitun tulevan
kehityksen taloudellisia vaikutuksia

Keskeisiä käsitteitä, määritelmiä ja luokituksia

- Kuntien oman perusopetuksen käyttökustannukset sisältäen toiminta- ja vyörytyserämenot sekä poistot ja arvonalentumiset.
 - Ei sisällä muille kunnille maksettavia kotikuntien maksuosuuksia eikä sairaalaopetuksen kustannuksia.
 - Perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan kustannukset eivät sisälly laskelmiin.
- Reaaliset kustannukset on laskettu vuoden 2022 tasossa Tilastokeskuksen opetustoimen hintaindeksillä.
- Oppilasmäärä on kunnan oman perusopetuksen tilastovuoden ja sitä edeltävän vuoden keskiarvo (20.9. läpileikkaustiedot).
- Investointimenoina: Perusopetus; ”Investointimenot: Muiden rakennusten uushankinta” ja ”Muut rakennukset, korjausinvestointi”
- **Opetustunnit** = Perusopetuksessa annettujen opetustuntien lukumäärä tilastovuoden 2022 (=kalenterivuoden) aikana. Opetustunneiksi luetaan 45–60 minuuttia kestävä kontaktiopetustapahtuma (alle 45 minuuttia kestävät opetustapahtumat yhdistellään 45 minuutin mittaisiksi opetustunneiksi)
 - Sisältää myös: tukiopeus, erityisopetus (osa-aikainen ja luokkamuotoinen), luokanvalvojan tunnit, oppilaanohjaajan työjärjestyksen mukaan pitämät luokkatunnit sekä maahanmuuttotaustaisten perusopetukseen valmistavan opetuksen, perusopetuksen yhteydessä annettavaa tutkintokoulutukseen valmentavaa koulututusta.
- **Taajama-aste:** Taajama on alue, jossa asukkaita on vähintään 200 ja rakennusten etäisyydet ovat pääasiallisesti korkeintaan 200 metriä. Taajama-aste on taajamassa asuvan väestön osuus.
- Lähteenä Tilastokeskuksen ja Valtiokonttorin Opetushallitukselle keräämät talous- ja oppilasmäärätiedot.

Määritelmiä ja luokituksia; Toiminnoittaiset menot

Toiminnoittaisten menojen yhdistelmäluokat

- Opetus
- Kiinteistökustannukset
 - Kiinteistöjen ylläpito
 - Sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset
- Kuljetus
- Muut menot
 - Ruokailu
 - Muu oppilashuolto
 - Sisäinen hallinto
 - Vammaisopetus
 - Poistot

Toiminnoittaisten menojen kustannuseriä:

- Opetus
 - Opetukseen ja siihen välittömästi liittyvän toiminnan kustannukset, kuten opettajien palkat, opetusmateriaalit ym. Rehtoreiden palkasta opetuksen osuus.
- Kiinteistökustannukset
 - Kiinteistöjen ylläpidon kustannuksiksi lasketaan koulujen fyysisen ympäristön lisäksi kiinteistöjä välittömästi palvelevan tontin ja kadun kunnossapidosta ja huollosta aiheutuneet kustannukset.
 - Sisäiseen vuokraan sisältyvät suunnitelman mukaiset poistot, laskennalliset poistot ja –korot tai muut vastaavat laskennalliset erät.
- Kuljetus
 - Kodin ja koulun välisistä kuljetuksista sekä saatto- ja kuljetusavustuksista opetuksen järjestäjälle aiheutuneet kustannukset.
- Ruokailu
 - Ruokailun kustannuksia ovat oppilaille järjestetystä ruokailusta aiheutuvat kustannukset, kuten palkat, elintarvikkeet, kalusto, kuljetukset ja muilta ostetut ateriat. Ei lähtökohtaisesti sisällä keittiöiden ja ruokailutilojen kiinteistökustannuksia.
- Muu oppilashuolto
 - Koulunkäyntiavustajien palkat, oppilashuoltoryhmien toiminta, tapaturmien hoidosta aiheutuneet kustannukset sekä oppilaiden tapaturmavakuutusmaksut ja oppilastestaukset, kuten lukitestit.
- Sisäinen hallinto
 - Perusopetuksen järjestämisestä aiheutuneet hallinnon kustannukset, kuten henkilöstö- ja taloushallinto, tietohallinto, arkistointi, lakipalvelut jne. Lisäksi mm. lautakuntien, sivistystoimen johtajan ja rehtoreiden hallinnollinen osuus perusopetuksessa.
- Vammaisopetus
 - Pidennetyn oppivelvollisuuden erityisen tuen oppilaiden kustannukset kaikilta osin.

Kuntaluokittelu

- 1. Pääkaupunkiseutu (4):** Helsingin ydinseutu, Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen.
- 2. Suuri kaupunki (6):** Yli 100 000 asukkaan kaupunki
- 3. Keskuskaupunki (13) :** Maakuntien suurimmat kaupungit + Porvoo + Kotka
- 4. Seutukaupunki (53):** Viralliset seutukaupungit
- 5. Kehyskunta (58):** Kunta, jonka työllisistä yli 20 prosenttia pendelöi yksittäiseen yllä olevan ryhmän kaupunkiin.
- 6. Maaseutu (159):** pienet kaupungit ja muut kunnat

Perusopetuksen kustannuskehitys

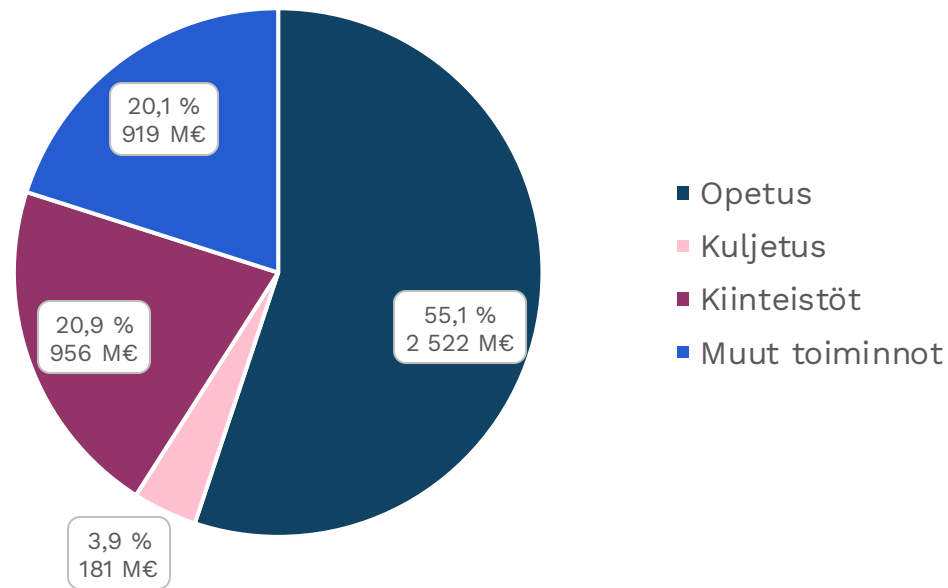
Toteutunut kehitys vuosina 2015-2022

Yhteenveto vuosista 2015–2022

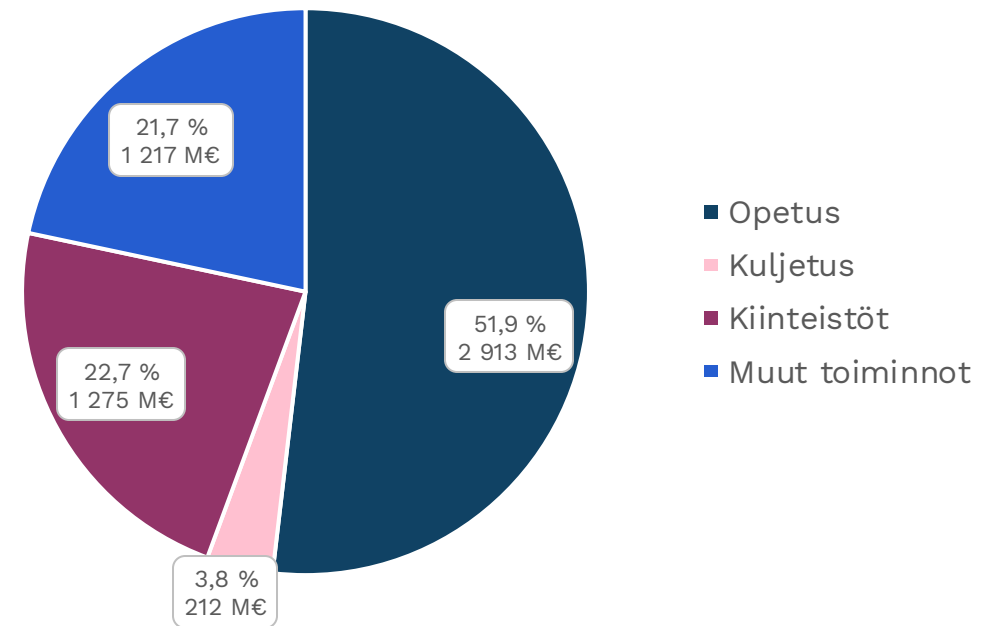
1. Perusopetuksen järjestämisen kustannukset ovat yleisesti nousseet vuosien 2015–2022 aikana. Koko maan tasolla vertailtavat reaaliset käyttökustannukset kasvoivat noin 14 prosentilla ja oppilasmäärä 4 prosentilla. **Yksikkökustannukset (€/oppilas) kasvoivat noin 10 prosentilla vuodesta 2015 vuoteen 2022.**
2. **Kuntien erilaisuus näkyy perusopetuksen talouden tunnusluvuissa.** Kustannuserot kehittyivät suhteellisen maltillisesti ja samansuuntaisesti kaikissa kunnissa, mutta erityisesti ääripäiden välillä erot kasvoivat tai ovat suuret. Oppilasmäärien alueelliset ja kuntaryhmittäiset muutokset eivät siten suoraan näytä vastaavan kustannuskehitystä.
3. **Kustannuslajien kehityksessä on eroja vaikka opetukseen sisältyvät kustannukset ovat suurin menoerä opetuksen järjestäjille.** Koulukiinteistöjen kustannukset kasvoivat opetuksen kustannuksia nopeammin. Oppilaskohtaisesti tarkasteltuna suuria kaupunkeja ja kasvavia kuntia rasittavat suuremmat kiinteistö- ja kuljetuskustannukset, kun taas maaseutukunnissa opetuskustannukset ovat korkeita.

Perusopetuksen käyttökustannukset vuosina 2015 ja 2022

Perusopetuksen käyttökustannukset 4,6 mrd euroa vuonna 2015



Perusopetuksen käyttökustannukset 5,6 mrd euroa vuonna 2022



- Perusopetuksen järjestämisen kustannuksiin sisältyy opetuksen lisäksi mm. kiinteistöt ja oppilaan maksuttomat koulukuljetukset. Muihin toimintoihin kuuluu mm. aterioinnit.

Kaikkiin kustannustekijöihin kunta ei voi vaikuttaa

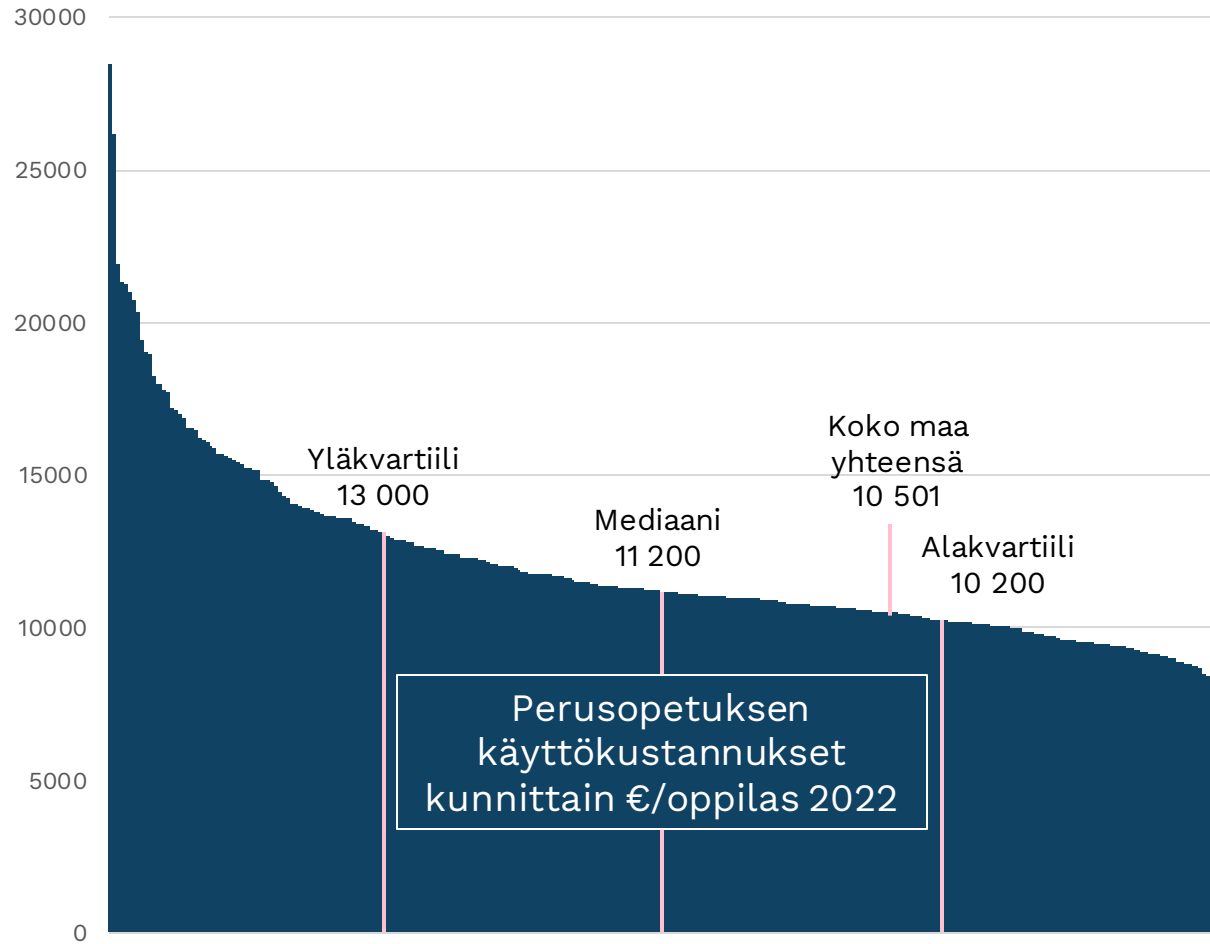
Olosuhteiden vaikutuksia:

- Olosuhdetekijät kuten taajama-aste, maantiede ja oppilasmäärät kunnassa ovat asioita, joiden kustannusvaikutuksiin on vaikeaa varsinkin lyhyellä aikajänteellä kunnissa vaikuttaa.
- Myöskään kansallisesti määritellystä perusopetuksen maksuttomuudesta sekä lain vähimmäisvaateista kuten oppiaineisiin sidotuista vähimmäistuntimääristä tai opetussuunnitelman perusteista ei voida paikallisin päätöksin poiketa.

Kunnan ratkaistavissa on:

- Kunnassa tehdyt keskeiset perusopetuksen järjestämisestä koskevat päätökset sen sijaan kuten koulujen sijainnit, opetustunnit ja opetusryhmien muodostaminen optimaalisesti sekä henkilöstörakenne ovat paikallisiin päätöksiin perustuvia ja kustannuksiin vaikuttavia.
- Merkittävimmät kuntapäätökset liittyvät palveluverkkoon, mitä ovat koulujen perustamiset ja lakkauttamiset.
- Sen lisäksi opetusryhmien muodostamisella on iso vaikutus kustannuksiin.

Perusopetuksen käyttökustannusten vaihtelu vuonna 2022



Yli 13 000
€/opp.

25 % kunnista

Siltä väliltä..

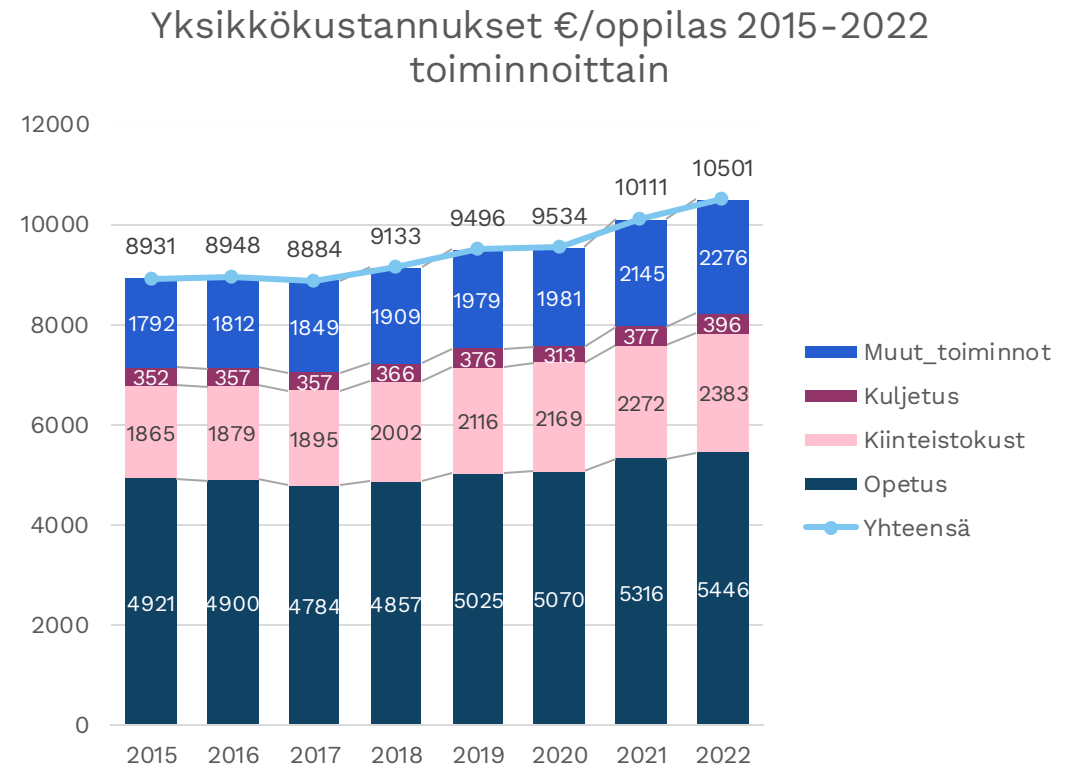
50 % kunnista

Alle 10 200
€/opp.

25 % kunnista

Oppilaskohtaiset kustannukset toiminnoittain (€/oppilas) vuosina 2015-2022

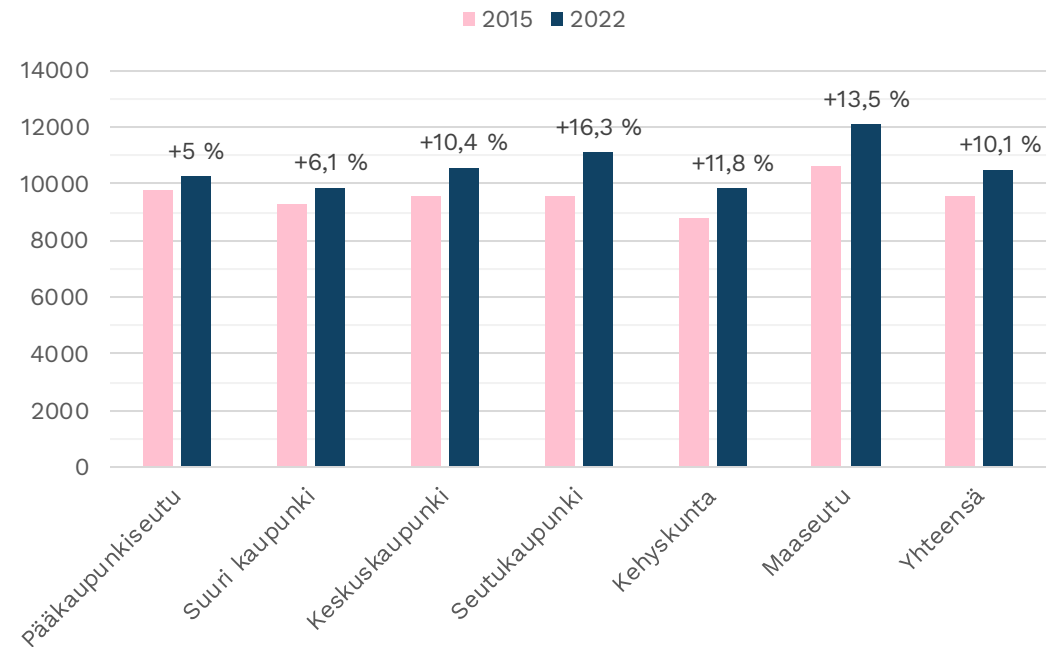
- Kuvasta näkyy paljonko kustannuksia syntyy yhtä oppilasta kohden vuoden aikana.
- **Perusopetuksen kustannusluokittelussa opetuksen osuus on joka vuosi ollut suurin ja se kattaa yli puolet kokonaiskustannuksista.** Edes korona-ajan välttämättömät etäopetusjaksot eivät synnyttäneet säästöjä opetukseen, vaan kustannukset kasvoivat.
- Yksikkökustannukset kasvoivat kokonaisuudessaan n. 18 % 8 931 eurosta vuonna 2015 10 501 euroon vuoteen 2022.
- Opetuksen kustannukset kasvoivat vuoden 2015 kustannuksista 4921 €/oppilas n. 11 % ja oli vuonna 2022 noin 5446 €/oppilas.
- Kiinteistökustannukset kasvoivat opetuksen kustannuksia nopeammin. Vuoden 2015 kustannukset olivat 1 865 €/oppilas ja vuonna 2022 se oli 28 % korkeampi 2 383 €/oppilas.
- Kuljetuskustannukset kasvoivat noin 13 % vuodesta 2015 352 €/oppilas ja kustannukset vuonna 2022 oli 396 €/oppilas.



Perusopetuksen käyttökustannukset ovat kasvaneet vuosina 2015-2022

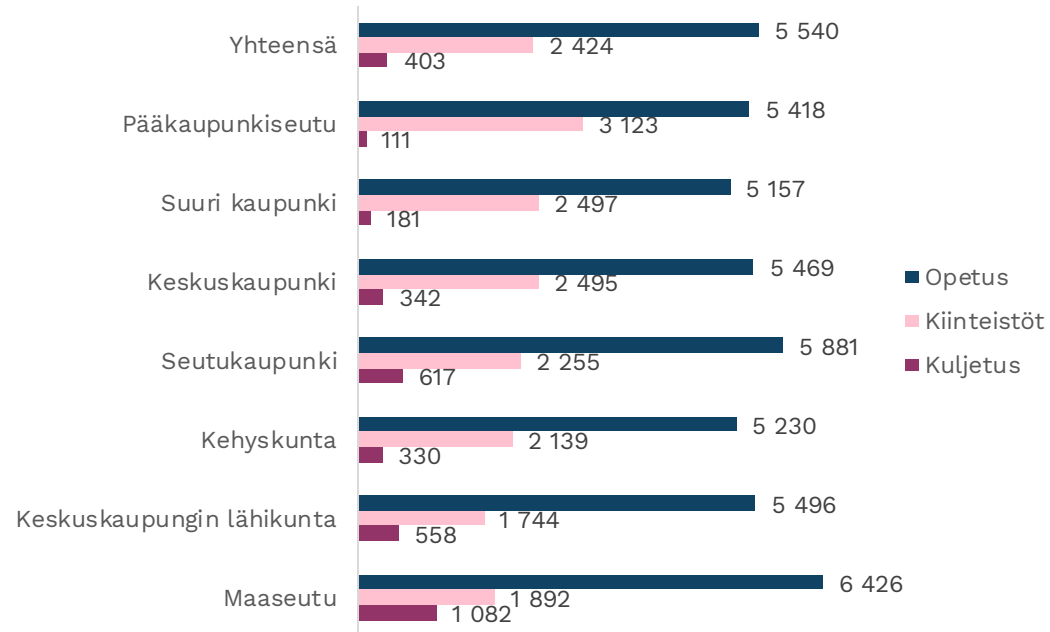
- **Kaikissa kuntaryhmissä oppilaskohtainen kustannus on noussut vuosina 2015-2022.** Kustannukset kasvoivat noin 10 prosentilla vuodesta 2015 vuoteen 2022.
- Kustannuskehitys on ollut maltillisinta pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa. Muutokset näissä kahdessa ryhmässä poikkesivat merkittävimmin muista kuntaryhmistä jääden noin 5,0 ja 6,1 prosenttiin.
- Seutukaupunkien 16,3 %:n ja maaseutukuntien 13,5 %:n kustannusmuutokset olivat suurimmat. Kokonaismuutokset eivät kuitenkaan poikenneet merkittävästi muihin kuin suurimpiin kaupunkeihin verrattuna.

Perusopetus euroa per oppilas 2015-2022 ja muutos (%) kuntaryhmittäin

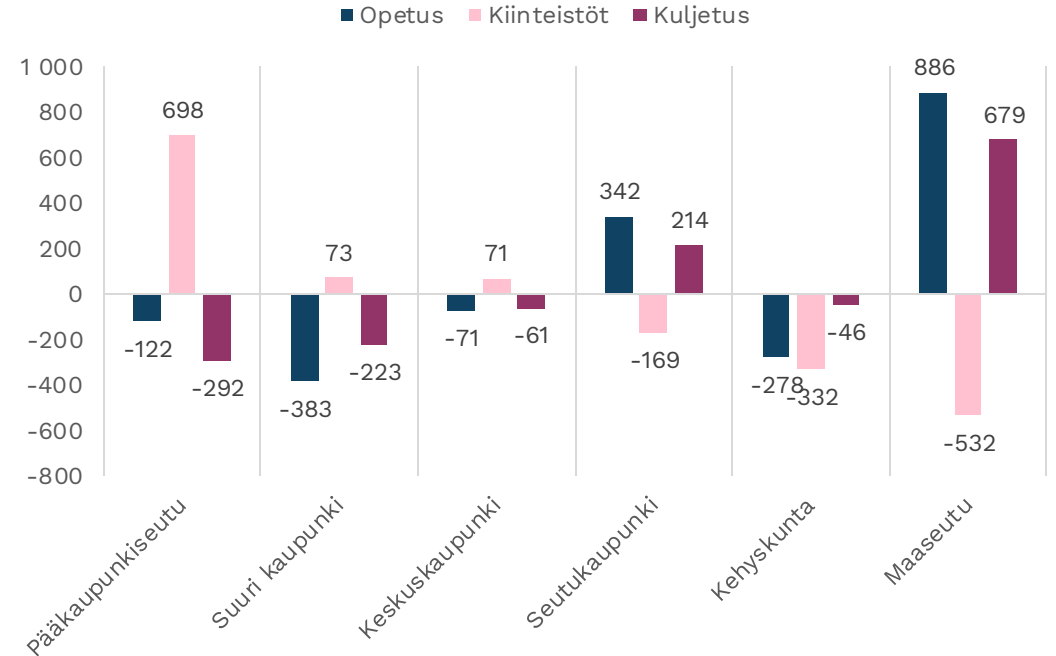


Toiminnoittaisia kustannuseroja €/oppilas – kuntaryhmittäin

Toiminnoittaisia kustannuksia €/oppilas 2022 kuntaryhmittäin



Toiminnoittaisia kustannuksia 2022 kuntaryhmittäin, €/oppilas ero koko maan keskiarvoon



Mikä selittää opetuksen kustannuseroja kunnissa?

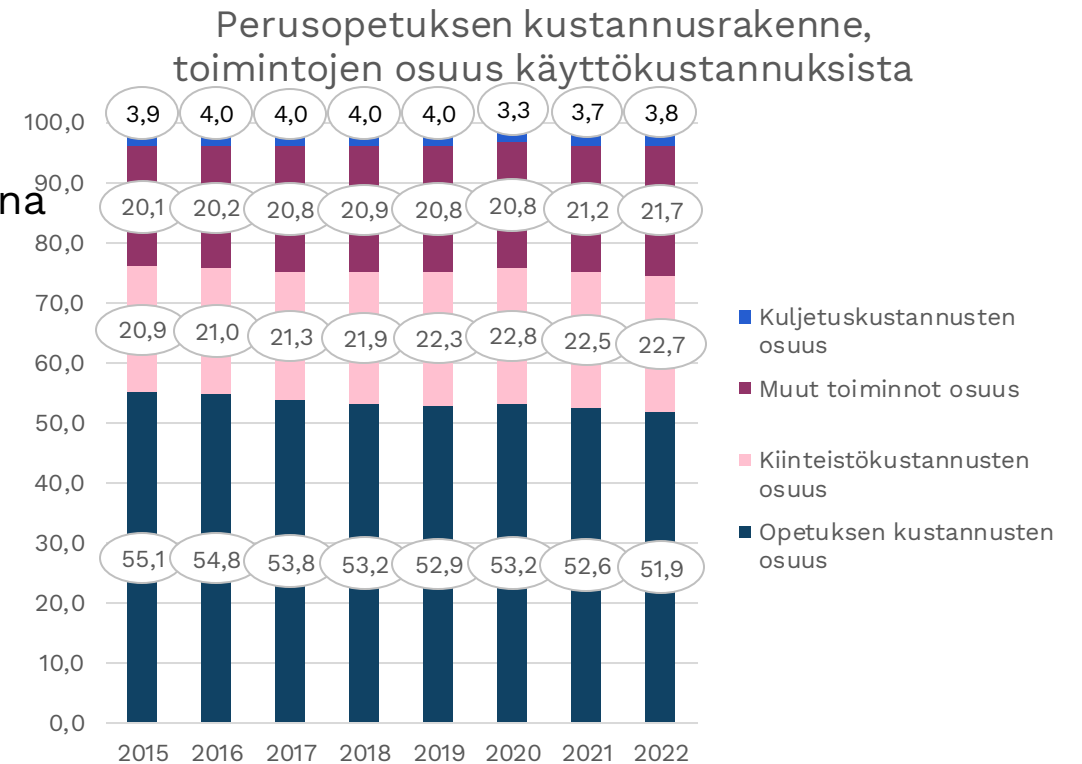
- **Koulun koko ei yksinään selitä kustannuseroja, vaan erot syntyvät enneminkin opetusryhmien koon ja määrän vaikutuksesta.**
- Opetusryhmien muodostamisella on selkeä vaikutus opetuksen kustannuksiin.
- Oppilasta kohden laskettu opetustuntien määrä oli yhteydessä yksikkökustannusten eroihin. Vuosien 2015-2022 aineistossa yksi oppilaskohtainen tunti kasvatti oppilaiskohtaisten käyttökustannusten odotetta noin 144 eurolla.
- Yksikkökustannusten kasvupainetta (€/oppilas) kohdistuu erityisesti maaseutumaisiin kuntiin, joissa oppilasmäärä on laskemassa merkittävästi.
- Oppilaskohtainen kustannuskehitys on ollut maltillisinta pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa, jossa oppilasmäärät ovat olleet kasvussa.

Mikä selittää kuljetusten kustannuseroja kunnissa?

- Kuntaliiton [esi- ja perusopetuksen koulukuljetukset 2022 ja 2023 raportin](#) mukaan kunnat käyttivät vuonna 2022 yhteensä n. **224 miljoonaa euroa** esiopetuksen ja perusopetuksen kuljetuskustannuksiin.
- Vuonna 2023 n. 100 000 eli hieman alle viidesosa kaikista esi- ja perusopetuksen oppilasta on koulukuljetuksissa eikä kuljetusoppilaiden määrät ole enää kasvaneet.
- Oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset vaihtelevat kuntaryhmittäin huomattavasti.
Kuljetuskustannusten osuus perusopetuksen kokonaiskustannuksista vaihtelee alueellista tekijöistä riippuen kuten liikenneverkostosta ja asutuksen keskittymisestä.
- Koko maan oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset olivat vuonna 2022 lähes 400 euroa. Maaseutukunnissa kuljetuksiin käytettiin kuitenkin lähes kolminkertainen määrä rahaa oppilasta kohden koko maan keskiarvoon verrattuna elin n. 1 100 euroa.
- Pääkaupunkiseudun ja muilla suurilla kaupungeilla oli pienimmät oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset, noin kolmannes siitä mitä vertailuluku oli koko maassa. Näissä kaupungeissa koulukuljetuksiin oppilasta kohden käytettävä rahamäärä on noin kymmenesosa siitä mitä maaseutukunnissa käytetään.
- Taajama-aste indikaattorina kuvaa kunnan asutuksen hajaantuneisuutta ja nimensä mukaisesti alueiden taajamaisuutta. **Taajama-aste selittää noin puolet kuntien oppilaskohtaisten kuljetuskustannusten vaihtelusta.** Taajama-asteen pienentyessä kuljetuskustannukset näyttävät siis kohovan kiihtyvästi eikä niinkään suoraan lineaarisesti.

Kustannusrakenteen muutos 2015–2022

- Kustannusosuuksien muutokset ei kerro absoluuttisesta kustannustason muutoksesta.
- Opetukseen laskettavien kustannusten osuus käyttökustannuksista laski vertailujaksolla 55,1 prosentista 3,2 prosenttiyksikköä ollen 51,9 % vuonna 2022.
- Kiinteistökustannusten osuus kasvoi 1,8 %-yksikköä ja vuonna 2022 kiinteistökustannukset olivat 22,7 % käyttökustannuksista.
- Kuljetuskustannusten osuus sen sijaan pysyi lähes ennallaan. Kuljetuskustannusten osuus on koko maan tarkastelussa pieni, sillä suurimpien kaupunkien kuljetuskustannukset maltillistavat tilannetta.
- Muiden kustannusten osuus kasvoi 1,6 %-yks. Tässä vertailussa Muut toiminnot –luokkaan on summattu muut kuin opetus, kuljetus ja kiinteistöt –toiminnot. Luokka sisältää mm. ruokailun, hallinnon, vammaisopetuksen ja muun oppilashuollon kustannukset sekä poistot.



Koulukiinteistöjen kustannuskehitys

Toteutunut kehitys vuosina 2015-2022

Koulukiinteistöjen määrä vähenee

- Koulujemme (peruskoulut + lukiot) määrä on tippunut vuodesta 2005 vuoteen 2022 yhteensä **1529 koululla** (vuonna 2005 3867 kpl, vuonna 2022 2338 kpl)
- Suuri osa koulurakennuksista vaatii merkittäviä korjaustoimenpiteitä
 - Yli 70 % koulukohteista korjauskustannukset ylittävät 1000 euroa neliometriä kohti
 - Puolessa korjauskustannukset nousevat yli 1500 euroa neliometriä kohti
- **Lasten määrän lasku ja kuntien paineet alentaa tilakustannuksia johtavat koulujen määrän vähenemiseen myös jatkossa**
 - Uudisrakentamisessa otetaan käyttöön monipuolisempia palveluyhdistelmiä toimintojen ja tilojen yhdistelemiseksi ja hyödyntämiseksi erityisesti varhaiskasvatuksen ja alakoulutoimintojen osalta
 - Suosio koulurakennusten rakentamisesta monitoimitaloiksi ja joustaviksi rakennuksiksi tulee edelleen kasvamaan

**Kunnat ovat vuosina
2015-2022 investoineet
n. 4,9 mrd
koulukiinteistöjen
parantamiseen ja
rakentamiseen**



Koulurakennuksiin investoitu historiallisen paljon viimeisten vuosien aikana



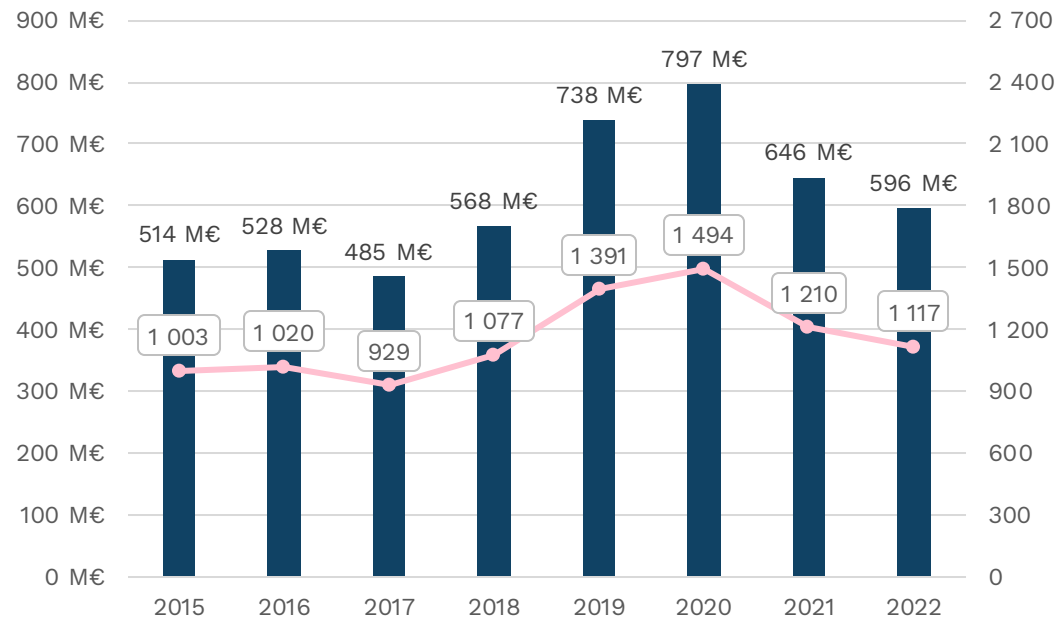
- Syitä investointien suuruuteen on muun muassa muuttunut tilojen tarve väestökehityksen vuoksi, sisäilmaongelmat ja rahoituksen edullisuus
- Rakentamisen huippuvuodet osuivat koronapandemian ja Ukrainan sodan kanssa samaan aikaan. Nämä tekijät haastoivat merkittävästi rakentamista. Rakennusliikkeet tekivät hyvää työtä haastavissa olosuhteissa.
 - Tulevaisuudessa nähdään vaikuttivatko nämä olosuhdetekijät kuitenkin rakentamisen laatuun?

Perusopetuksen investointimenot (muut kuin asuinrakennukset): rakennusten uushankinta ja korjausinvestointi

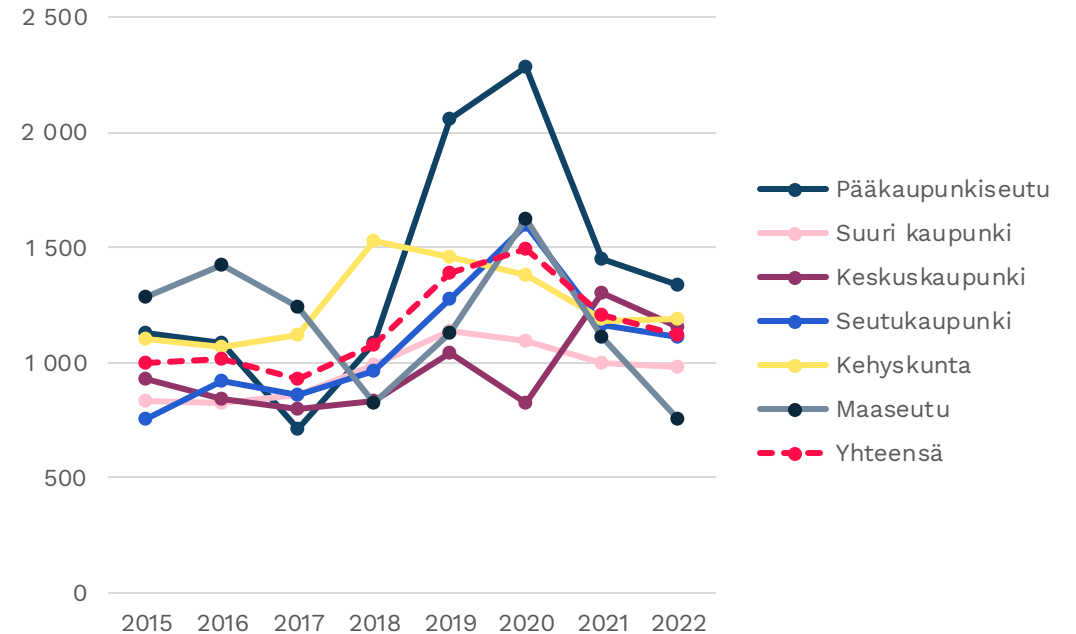
Kuntaryhmä	Investointimenot 2015- 2022 vuosikeskiarvo (milj. €)	Investointimenot 2015-2022 summa (milj. €)	Investointimenot suhteutettuna oppilasmäärään 2015-2022
Pääkaupunkiseutu	139 M€	1 115 M€	1.408
Suuri kaupunki	83 M€	663 M€	968
Keskuskaupunki	73 M€	585 M€	965
Seutukaupunki	94 M€	751 M€	1.078
Kehyskunta	144 M€	1 151 M€	1.257
Maaseutu	76 M€	606 M€	1.177
Yhteensä	609 M€	4871 M€	1.157

Perusopetuksen investointimenot (muut kuin asuinrakennukset): rakennusten uushankinta ja korjausinvestointi vuosina 2015-2022

Perusopetuksen investointimenot:
rakennusten uushankinta ja
korjausinvestointi (milj. € ja €/opp.)



Investointimenot suhteessa oppilasmäärään -
Perusopetus; rakennusten uushankinta ja
korjausinvestointi (€/opp.)



Erityisesti vuosina 2019 ja 2020 on investoitu koulurakennuksiin.

Mikä selittää kiinteistökustannuksien kasvua?

- Kiinteistökustannusten osuus käyttökustannuksista on tyypillisesti noin 15-25 % riippuen mm. kunnan koosta ja kuntatyyplistä sekä erinäisistä paikallisista olosuhdetekijöistä.
- Pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa kaupungeissa kiinteistöihin kohdistuu enemmän kuluja kuin maaseutumaisissa kunnissa. Kasvavat oppilasmäärät kunnassa vaatii koulurakennusten uusimista ja tilapuuutteeseen reagointia. Lisäksi kiinteistöjen ja maan arvo eri alueilla vaihtelee ja vaikuttaa kustannusten määräytymiseen.
- **Koko maan tasolla perusopetuksen kiinteistökustannukset ovat nousseet tarkastellulla ajanjaksolla 2015-2022 opetuksen kustannuksia nopeammin.**
 - Tilastokeskuksen kustannusindeksien perusteella syyksi voi nähdä kiinteistöjen nopeamman kustannustason nousun. Esimerkiksi kiinteistöjen ylläpidon kustannuksia mittaava indeksi (KYKI) kasvoi koulurakennusten osalta n. 20 % vuodesta 2015 vuoteen 2022, kun yleinen opetus- ja kulttuuri hintaindeksi kasvoi samalla ajanjaksolla vain n. 7 %. Kiinteistökustannukset oppilasta kohden kasvoivat ylläpidot indeksiäkin enemmän, noin 28 %.
- Käyttöomaisuuden poistot ja sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset kasvoivat jopa 44 % vuodesta 2015 vuoteen 2022 nimellisinä euroa per oppilas kustannuksina laskettuna.
- Suoria johtopäätöksiä esimerkiksi nuorten ikäluokkien väestökehityksen vaikutuksesta investointitasoon on tällä tarkastelun tasolla vaikea tehdä. Kasvanut palvelutarve eli oppilasmäärän kasvu, saattaa kuitenkin näkyä esimerkiksi pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien investointimäärissä.
- Suomi 2040 – asunto-, sivistys- ja hoivakiinteistökannan tulevaisuus - selvityksessä (2/2024) on arvioitu sivistyskiinteistöjen tilatarpeen kehitystä.

Rakentamisen lainsäädäntömuutokset ja resurssien vähyys haastavat

- Rakentamisen lainsäädäntö on pitkälti muuttumassa
 - Rakentamislaki (voimaan 1.1.2025, asetukset voimaan 1.1.2025?), Laki rakentamisen suunnittelu- tai työnjohtotehtävissä toimivien pätevyden osoittamisesta (voimaan 1.1.2025), MRL -> Alueidenkäyttölaki (valmistelussa, lain nimi muuttuu jo 1.1.2025), yhdyskuntakehittämislaki (valmistelussa), Yhdyskuntarakentamislaki (valmistelussa), laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (RYHTI-laki, voimaan 1.1.2024), lunastuslain uudistaminen, kiinteistöverouudistus
 - Lisäksi EU:sta tulee energiadirektiivit (FF55-direktiivit), jotka tuovat paljon velvoittavaa uutta työtä kuntien kiinteistönpidolle ja rakentamiselle
- Tämä tarkoittaa sitä, että erityisesti pienten kuntien tilaorganisaatioille tulee olemaan haasteita vastata tuleviin vaatimuksiin rakentamisessa
- **Kuntien tiukentuva rahoitusilanne, jatkuvasti pienentyvät henkilöresurssit, sekä toimitilahankkeiden laatu-, ylläpito- ja käytettävyyshaasteet kannustavat kuntia etsimään uusia kokonaispalvelun tyyppisiä malleja tilahankintoihin, kuten peruskoulujen hankintaan.**

Perusopetuksen kustannuskehitys

Ensilaskelmia tulevasta

Huomioita tulevasta kehityksestä laskelmien perusteella

1. Vuosien 2015–2022 aineiston analyysin perusteella **perusopetuksen oppilaskohtaisiin kustannuksiin kohdistuu ennustemallin mukaan koko maan tasolla noin 5,4 % kasvupaine vuoteen 2030 mennessä.**
2. Tehtyyn ennusteeseen sisältyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, koska kustannuskehitykseen vaikuttavien tekijöiden erittely edes toteutuneesta datasta on haastavaa. Ennustemalli on herkkä opetuksen järjestämisen sisällöllisille ja rakenteellisille muutoksille sekä tietysti kuntien opetuksen järjestäjänä tekemille toimille ja päätöksille tulevaisuudessa.

Ennusteen toteutuminen tarkoittaisi oppilaskohtaisten kustannusten kasvua yli 5 prosentilla, vaikka oppilasmäärä laskee.

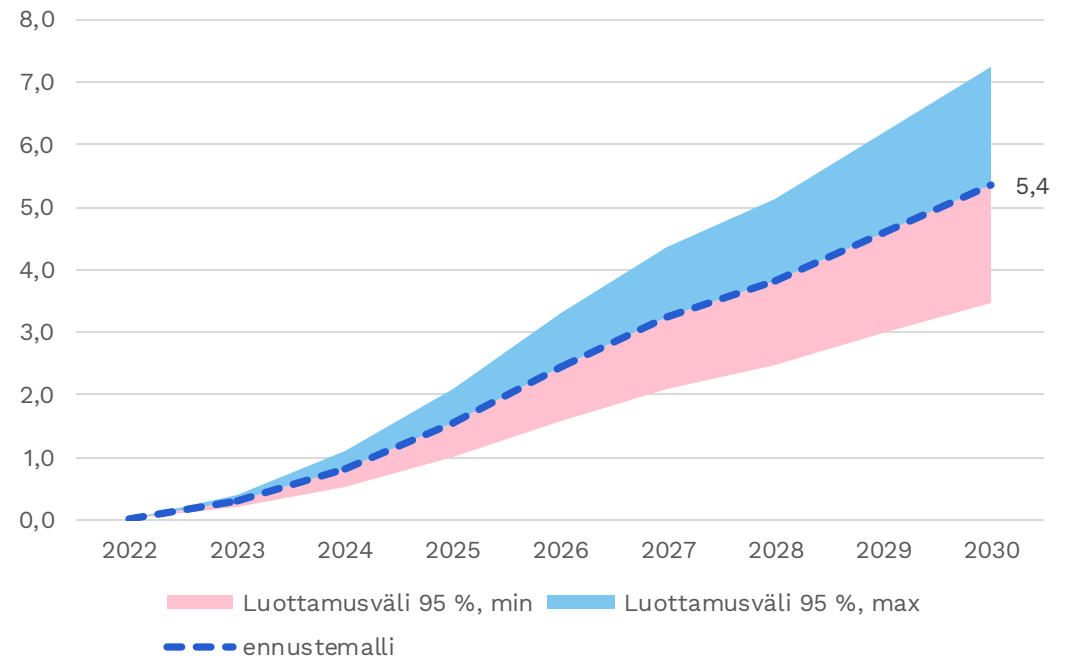
On entistä tärkeämpää miettiä, mihin kannattaa panostaa ja mistä luopua. Perusopetuksen järjestämiseen taloudellisesti kestävästi tulee etsiä innovatiivisia ja joustavia järjestämistapoja.



Väestömuutosten kustannusvaikutusten arvionti

- **Ennustemallin mukaan perusopetuksen kustannuksiin kohdistuu koko maan tasolla noin 5,4 % kasvupaine.**
- Ennustemallissa on pääasiassa kaksi osatekijää, joilla arvioitiin väestömuutoksen (7-15 -vuotiaat) vaikutusta kustannustasoon.
- Laskelmassa arvioitiin oppilasta kohti laskettujen opetustuntien kustannusvaikutusta eri väestöpohjilla (7-15v).
- Lisäksi laskettiin väestömuutosten kustannusvaikutuksia pohjaten toteutuneisiin kustannustason vuosimuutoksiin.
- Ennustemalli on siis väestöennusteella osatekijöistä laskettu kustannustason odote.
- Malli perustuu vuosien 2015-2022 dataan.
- Toteutuneissa kustannuksissa on pyritty huomioimaan yleinen kustannustason nousu, mutta ennuste ei sisällä tulevien vuosien inflatioennusteita, vaan laskenta on vuoden 2022 tasolla.

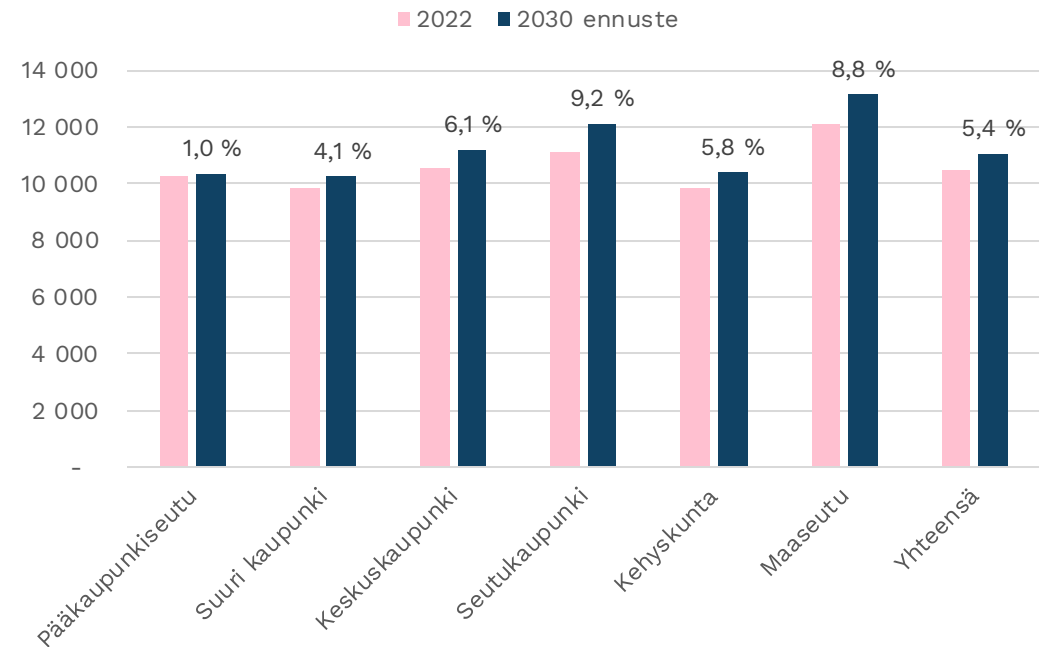
Yksikkökustannuksen ennustettu kehitys, muutos (%) vuodesta 2022 vuoteen 2030



Yksikkökustannus €/oppilas ennuste 2022-2030

- Ennustemallin mukaan kasvupainetta on luonnollisesti eniten siellä missä ikäluokat pienentyvät eniten ja yksikkökustannus on jo valmiiksi korkeampi.
- Ennustemallin mukaan yksikkökustannusten kasvuun kohdistuu eniten painetta maaseutukunnissa ja seutukaupungeissa.

Käyttökustannukset €/oppilas ennuste 2030 ja prosentuaalinen muutos kuntaryhmittäin



Kuntaliiton havaintoja

- Perusopetuksen oppilaskohtaiset käyttökustannukset ovat vuosina 2015-2022 kasvaneet.
- **Kokonaiskustannukset eivät pienene samassa suhteessa kuin laskevat oppilasmäärät.**
- Peruspalveluiden valtionosuusrahoituksella katetaan tällä hetkellä vain n. 20 % kuntien menoista. Valtionosuusrahoituksen heikentymisestä huolimatta, kunnat ovat panostaneet perusopetukseen omalla rahoituksella.
- Olosuhdetekijöiden yhteys kustannuskehitykseen on selvä. Kunnan on vaikea vaikuttaa päätöksien kautta tähän kehitykseen nopealla aikataululla.
- Kunnissa voidaan kuitenkin omilla päätöksillä vaikuttaa minkälaista palveluverkkoa on kannattavaa ylläpitää. Myös opetusryhmien muodostamisen paikallisilla linjauksilla vaikutetaan laadukkaaseen oppimiseen ja hyvinvointiin.
- Talouden näkökulmasta ryhmäkokojen optimointi on merkityksellistä. Tyypillisesti suuremmat opetusryhmät vähentävät kustannuksia tai hillitsevät kustannusten kasvua. Ryhmien muodostamisessa tulee kuitenkin aina paikallisesti löytää tasapainoiset ja oppilaiden tarpeet huomioon ottavat ratkaisut.



**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet