



KANSALLINEN
KOULUTUKSEN
ARVIOINTIKESKUS



MDI

KOULUVERKKOMUUTOSTEN ELINVOIMAVAIKUTUKSET KANSALLISESTI, ALUEELLISESTI JA PAIKALLISESTI MAASEUTU- JA SAARISTOALUEILLA

LIITE 2. Tilastollinen tarkastelu ”Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla”

Tilastollinen tarkastelu osana kansallista arviointia maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta kouluverkon muutoksissa peruskoulujen lakkautusten vaikutuksista alueiden elinvoimaan

Rasmus Aro – Valteri Laasonen –
Anna Laiho – Satu Tolonen – Jani Varjonen

Sisällys

Tilastollinen tarkastelu osana Karvin arviointia	3
1 Johdanto.....	4
2 Termistö, aluetypologiat, aineistot ja menetelmät	6
2.1 Elinvoima	6
2.2 Aluetypologiat: Maaseutu.....	7
2.3 Aluetypologiat: Saaristokunnat.....	10
2.4 Käytetyt aineistot ja menetelmät	12
3 Suomen alueellinen elinvoima ja elinvoiman kehitys.....	12
3.1 Elinvoima väestönkehityksen näkökulmasta	13
3.2 Elinvoiman kehitys taloudellisten muuttujien näkökulmasta	23
3.3 Elinvoiman kehitys kuntatalouden näkökulmasta	31
3.4 Elinvoiman kehitys muiden mittarien näkökulmasta	37
3.4.1 Rakentaminen	37
3.4.2 Koulutus ja osaaminen.....	40
3.4.3 Lasten pahoinvointi.....	43
3.4.4 Keskittyneisyys	46
4 Kouluverkon ja oppilaiden määrän kehitys 2010-luvulla.....	49
5 Yleinen kouluverkon kehityksen ja elinvoiman kehityksen tarkastelu	56
5.1 Väestönkehitys ja kouluverkon muutos.....	58
5.2 Taloudellinen kehitys ja kouluverkon muutos	65
5.3 Muut elinvoiman muuttajat ja kouluverkon muutos	76
5.4 Yhteenveto yleisestä tilastotarkastelusta	87
6 Syvennetty tapauskunta-tarkastelu	91
6.1 Tapauskuntien valinnan kriteerit ja valinta	91
6.2 Syventävän analyysin asetelma	92
6.3 Syventävän analyysin tulokset	93
7 Yhteenveto ja johtopäätökset.....	98



KANSALLINEN
KOULUTUKSEN
ARVIOINTIKESKUS



Tilastollinen tarkastelu osana Karvin arviointia

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteuttaa maaseutupolitiikan neuvoston, saaristoasiain neuvottelukunnan ja lapsiasiavaltuutetun toimiston tilaaman kansallisen arvioinnin maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta peruskoulujen lakkautuksissa ja lakkautusten vaikutuksista alueiden elinvoimaan. Karvi toimii arvioinnin riippumattomana toteuttajana. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on koulutuksen ja varhaiskasvatuksen ulkopuolisen arvioinnin riippumaton asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistä varten. Arviointikeskuksen tehtävistä ja organisoinnista säädetään laissa 1295/2013 ja asetuksessa 1317/2013, laissa 582/2015 sekä laissa Opetushallituksesta ja asetuksessa 1136/2018.)

Arvioinnin tarkoituksena on koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistäminen tuottamalla objektiivista tietoa peruskoulujen lakkautusten vaikutuksista päätöksenteon ja päätösten valmistelun tueksi. Tavoitteena on arvioida kouluverkon muutosten 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.

Arviointi on poikkitieteellinen ja monimenetelmällinen. Arviointiaineisto sisältää synteetin ajankohtaisista tutkimuksista, tilastollisen analyysin alueiden kehityksestä ja kouluverkosta sekä maaseutu- ja saaristokuntien itsearviointikyselyn. Lisäksi järjestetään kuulemistilaisuuksia, tehdään useita haastatteluja ja hankitaan osallistavien menetelmin tietoa lasten ja perheiden kokemuksista. Tilasto- ja kyselyaineiston tuottamaa tietoa syvennetään paikallisilla arviointivierailuilla tapauskuntiin sekä eri hallinnonalojen edustajien ja sidosryhmien haastatteluilla kunnissa.

Osana arviointia Karvi on tilannut aluekehittämistoimisto MDI Public oy:ltä tilastollisen tarkastelun *"Kouluverkon muutosten elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla"*¹. Tilastollinen analyysi tukee Karvin toteuttamaa arviointia muodostamalla tilastolähteiden pohjalta kattavan ja monipuolisen yleiskuvan kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta elinvoimasta ja kouluverkon kehityksestä 2010-luvulla. Kouluverkon muutosten

¹ MDI Public Oy on riippumaton monialaisesti aluekehityksen ilmiöihin erikoistunut konsulttitoimisto.

yhteyttä elinvoimaan tarkastellaan erityisesti maaseutu- ja saaristokunnissa huomioiden myös joitakin väestön hyvinvoinnin ja osallisuuden mittareita. Lisäksi määritetään keskeinen termistö ja alueelliset tytopologiat arvioinnin käyttöön. Tilastollisen analyysin pohjalta valitaan myös arviointivierailujen kohteet, joissa tarkastellaan tarkemmin kouluverkkomuutosten paikallisia vaikutuksia.

1 Johdanto

Suomen alue- ja väestörakenne on ollut murroksen ja jatkuvan muutoksen tilassa vähintään 1960-luvulla alkaneen voimakkaan kaupunkeihin kohdistuvan muuttoliikkeen jälkeen. Samalla Suomi on vaurastunut, keskittynyt, kaupungistunut, harmaantunut ja kansainvälistynyt. Sama kehitys on näkynyt syntyvyyden laskuna ja voimakkaana väestönkasvuna aluksi suurissa kaupungeissa sekä teollisissa keskuksissa, myöhemmin lähinnä suurilla kaupunkiseuduilla. Osin tämän seurauksena maaseutualueilla väestö on vähentynyt voimakkaasti, etenkin harvaan asutulla maaseudulla alueita on paikoin jopa autioitunut. Myös maaseutualueilla väestö on keskittynyt haja-asutusalueilta ja kylistä kohti keskustaajamia tai paikalliskeskuksia (Kuntaliitto 2020), eriyttäen väestönkehitystä kuntien sisällä tai paikallisilla alueilla. Toisaalta samalla alue- ja väestönkehityksen kuva on moninaistunut sekä koko maan tasolla, että paikallisella tasolla: supistuvien maaseutukuntien rinnalle on noussut vahvasti kehittyviä kasvun pisteitä ja supistuvien kylien rinnalle on noussut vahvasti kehittyviä kyläalueita.

Väestönkehityksen ja aluerakenteen muutokset ovat heijastuneet voimakkaasti Suomen kouluverkkoon. Pelkästään 2000-luvulla peruskoulujen määrä on lähes puolittunut, 1960-luvun kouluverkosta jäljellä on alle kolmannes. Kouluverkon supistuminen ei selity kuitenkaan pelkällä heikentyneellä väestönkehityksellä, sillä myös monissa voimakkaasti kasvavissa kunnissa kouluverkkoa on supistettu radikaalisti. 2000-luvun aikana peruskouluikäisen väestön määrä kasvoi noin joka viidennessä kunnassa, mutta peruskoulujen määrä kasvoi vain joka sadannessa kunnassa. Kouluverkkomuutosten taustalla vaikuttavatkin oppilasmäärän lisäksi myös taloudelliset ja opetukselliset tekijät sekä rakennuskantaan liittyvät tekijät (Tantarimäki & Törhönen 2017).

Peruskoulu on yksi keskeisimmistä yhteiskuntamme palveluista. Tämän palveluverkon supistuminen noin 2 000 koululla vuosien 2000-2020 aikana on huomattava eri alueiden toimintaympäristöön vaikuttava tekijä. Kouluverkkomuutoksien alueellista kohdentumista ja muutoksen vaikutuksia on tarkasteltu aiemmin esimerkiksi Sami Tantarimäen ja Anni Törhösen artikkelissa *"Kouluverkkomuutokset ARTTU2- kunnissa 2000-luvulla"*. Koulujen lakkauttamisten vaikutuksia väestön kehitykseen on taas tarkasteltu tuoreessa Olli Lehtosen artikkelissa: *"Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the*

(rural) communities or not? (2021). Lisäksi lakkautuksen prosesseja ja paikallisia vaikutuksia on tutkittu mittavasti.

Kokonaisvaltaista arviointia peruskouluverkon muutoksien laajemmista vaikutuksista on kuitenkin tehty suhteellisen vähän. Tämä tilastollinen tarkastelu on osa laajempaa Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arviointitutkimusta, jossa arvioidaan maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta peruskoulujen lakkautuksissa ja lakkautusten vaikutuksia alueiden elinvoimaan. Arvioinnin on Karvilta tilannut maaseutupolitiikan neuvosto, saaristoasiain neuvottelukunta ja lapsiasianvaltuutetun toimisto. Osana arviointia Karvi on tilannut tilastotarkastelun, jonka tavoitteena on muodostaa **yleinen kuva kouluverkkomuutosten vaikutuksista kuntien elinvoimaan tilastojen näkökulmasta sekä syventää tarkastelua yksittäisissä tapauksunnissa**. Tarkastelussa muodostetaan tilastojen pohjalta kattava ja monipuolinen yleiskuva kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta elinvoimasta sekä kouluverkkomuutoksen vaikutuksista elinvoimaan, tukien Karvin toteuttamaa arviointia. Tilastotarkastelun pohjalta valitaan myös arviointivierailujen kohteet, joita tarkastellaan myös osana tilastotarkastelua syvennetyssä tapauskuntatarkastelussa.

Tilastotarkastelun raportti koostuu seitsemästä luvusta. Johdannon jälkeisessä **toisessa luvussa** on määritetty tilastotarkastelun keskeinen termistö ja alueelliset typologiat sekä tarkastelussa käytetyt aineistot. **Kolmannessa luvussa** tarkastellaan elinvoiman kehitystä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla toisen luvun määrittelyjen pohjalta: tämä tarkastelu toimii kouluverkkomuutosten vaikutusten viitekehystenä. **Neljännessä luvussa** kuvataan Suomen kouluverkon kehitystä 2000-luvulla tilasto- ja paikkatietoaineiston pohjalta. **Viidennessä luvussa** tutkitaan kouluverkkomuutoksen vaikutusta elinvoimaan yleisellä kuvailevalla tasolla maaseutu- ja saaristokuntien näkökulmasta. **Kuudennessa luvussa** yleistä tarkastelua syvennetään määrittämällä kuusi tapauskuntaa, joissa tarkastellaan tarkemmin kouluverkkomuutosten paikallisia vaikutuksia kuntien sisäiseen elinvoiman kehitykseen.

Kouluverkon muutosten laajempien kansallisten, alueellisten ja paikallisten vaikutusten tunnistaminen ja ymmärtäminen on tällä hetkellä ehkä tärkeämpää kuin koskaan. Väestöennusteiden perusteella suuressa osaa maata väestö vähenee voimakkaasti jo yksin ikärakenteen paineesta tulevina vuosikymmeninä. Toisaalta korona-pandemia on vahvistanut osissa maaseutualueita väestönkehitystä lisääntyneen maallemuuton seurauksena. Myös Euroopan kylmän sodan jälkeisen turvallisuusjärjestelmän romahtamisella Venäjän Ukrainaan kohdistuneen hyökkäyksen seurauksena voi olla ennalta arvaamattomia vaikutuksia myös esimerkiksi asumispreferensseihin tai yhteiskunnan palveluverkon kattavuuteen. Kouluverkon kannalta kuitenkin ehkä suurin lähitulevaisuuden muutostekijä on syntyvyyden voimakas lasku 2010-luvulla, jonka seurauksena 2020-luvun loppupuolella peruskoulun aloittaa jopa 10 000 lasta vähemmän kuin nyt. Oppilasmäärän supistuminen 20 – 40 prosentilla paikallisella tasolla synnyttää varmasti kipeitä keskusteluja kouluverkosta. Tätä varten kouluverkkomuutosten laajempien vaikutusten tutkiminen ja ymmärtäminen on avainasemassa mahdollisten menneiden virheiden välttämiseksi ja keskustelun monipuolistamiseksi.

2 Termistö, aluetytologiat, aineistot ja menetelmät

2.1 Elinvoima

Elinvoiman määrittelyn välineenä käytettiin lyhyttä kirjallisuuskatsausta. Tutkimuskirjallisuuskatsauksen perusteella alueiden elinvoimaisuuden käsiteellä 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 Jenni Airaksinen & Jari Kolehmainen (2012), *Seutukaupungit muuttuvan paikallishallinnon kentässä: Palvelu- ja elinvoimanäkökulmien punnintaa* -artikkelissaan sekä Henna Paananen, Arto Haveri & Jenni Airaksinen (2014), *Kunta Elinvoiman johtajana* Kuntaliiton verkkojulkaisussa.

Elinvoiman käsitettä ovat määritelleet muiden muassa Huovari & Jauhiainen (2013) tutkimuksessaan, *Kuntarakenne ja alueiden elinvoima* sekä Paananen, Haveri & Airaksinen (2014), jotka ovat koonneet yhteen alueen elinvoiman käsitteen määrittelyä. Alla tiivis läpikäynti kyseisistä määritelmistä sekä loppuun yhteenveto läpikäydyistä elinvoiman käsitteistä ja tekijöistä.

Valtiovarainministeriön (2012a, 17; 2012b) julkaisuissa tarkasteltavan elinvoimaisen kuntarakenteen käsitettä väestöllisen huoltosuhteen, paikallistalouden ja elinkeinopolitiikan sekä palvelujen tuottamisen, yhdyskuntarakenteen ja demokratian vankistamisen avulla. 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 & Halonen (2013) ovat käsitelleet elinvoimaisuuden käsitettä kolmen tekijän kautta, mitä ovat kilpailuedun parantaminen, elinkeinojen kehittäminen sekä työpaikat ja työllisyys.

Tekes (2003) määrittelee julkaisussaan alueen elinvoimaisuutta maantieteellisesti laajemmassa mittakaavassa kansainvälisen kilpailukyvyn kautta. Tekesin (2003) määritelmässä elinvoiman tekijöinä korostuvat alueellinen osaaminen sekä sopeutumiskyky toimintaympäristön muutoksiin ja toisaalta alueen kyky erikoistua omiin vahvuuksiinsa. Jauhiainen & Huotari (2013) tarkastelevat sekä määrittelevät alueen elinvoiman käsitettä aluetaloustieteen näkökulmasta Kaks – kunnallisanalan 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 & 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 & Ilola (2004). Ahon & Ilolan (2004) tutkimuksessa maaseudun elinvoiman kannalta tärkeitä ominaisuuksia ovat innovatiivisuus, aktiivisuus, yhteisöllisyys ja tavoitteellisuus. Lisäksi Aho & Ilola (2004) korostavat tutkimuksessaan toimintaympäristön merkityksen ja hyötyjen tasaisen jakautumisen tärkeyttä. Maaseudun innovaatiotoimintaa, yhteisöllisyyttä ja elinvoimapolitiikkaa ovat tutkineet Kolehmainen, Hyyryläinen, Suutari, Ryhänen & Saartenoja (2011), *Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa* -julkaisussa. 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 eriyvästi 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 1. Elinvoiman osatekijät kirjallisuuskatsauksen perusteella.

Elinvoiman osatekijöitä	Alueiden resurssit	Elinvoiman ja resurssin mittaaminen
Väestöllinen vetovoima	Väestö	Väestön muutoksen osatekijät, väestön rakenteet, väestön ikäsuhte, väestöllinen huoltosuhte, (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 huoltosuhte
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)

2.2 Aluetypologiat: Maaseutu

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 -luokitus² sekä Suomen ympäristökeskuksen kaupunki–maaseutuluokitus³. Näitä luokituksia on käytetty maaseutupolitiikan saralla esimerkiksi Maaseutukatsauksessa (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2017) sekä Maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa (Maa- ja metsä-talousministeriön julkaisuja 2021:12).

Maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkon supistumisen elinvoimavaikutusten arvioinnin näkökulmasta tilastolliset kuntaryhmät -luokitus ei ole kovin mielekäs maaseutualueiden ryhmittely. Tämän luokituksen haaste on ryhmittelyn liian yleinen tarkastelun taso, sillä luokituksessa on vain kolme luokkaa: 1. kaupunkimaiset, 2. taajaan asutut sekä 3. maaseutumaiset kunnat. Kunnan luokittelu perustuu taajamissa asuvan väestön määrään suhteessa koko kunnan väestöön. Tämän seurauksena samaan maaseutukuntien luokkaan kuuluu yli puolet Suomen kunnista, ja ryhmä ei juuri huomioi esimerkiksi sijainnista johtuvia huomattavia eroja kuntien toimintaympäristössä. Samaan maaseutumaisten kuntien ryhmään kuuluvat esimerkiksi Ruskon tai Siuntion tapaiset maaseutukunnat, jotka ovat vahvasti integroituneet osaksi suuren kaupungin toiminnallista aluetta sekä esimerkiksi Pelkosenniemen tai Kyyjärven kaltaiset hyvin pienet ja syrjäiset maaseutukunnat.

Lisäksi kyseisellä luokituksella etenkin taajaan asuttujen kuntien (mutta myös kaupunkimaisten kuntien) ryhmässä on merkittäviä maaseutumaisia kuntia tai kaupunkeja, joiden taajaman väestöpohja ylittää maaseutumaisen kunnan rajan. Tämä on erityisen merkityksellistä kuntaliitoskunnissa, jossa yksi tai useampi maaseutumainen kunta on liitetty kaupunkimaiseen kuntaan. Lopputuloksena maaseutumaisten kuntien väestö muuttuu tilastollisesti kaupunkimaisen kunnan väestöksi, ja kyseisen alueen kehitystä tulkitaan kaupunkimaisen kunnan kehityksenä. Esimerkkinä huonosti ryhmittyvistä kunnista on Raasepori (taajan asuttu kunta), jossa on kaksi suhteellisen suurta taajama-aluetta, mutta myös huomattavasti maaseutualueilla asuvaa väestöä. Vastaavia esimerkkejä ovat myös esimerkiksi Salo, Kuopio, Savonlinna, Kouvola jne.

Kouluverkon kehityksen elinvoimavaikutusten tarkasteluun käytetäänkin maaseudun tarkasteluun ensisijaisesti Suomen ympäristökeskuksen kaupunki–maaseutuluokitusta tai tästä yleistettyä kuntatason luokittelua. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki–maaseutuluokitus ryhmittelee alueet seitsemään ryhmään, joista neljä on erilaisia maaseutualueiden ryhmiä. Luokitus ei perustu hallinnollisiin rajoihin vaan YKR-aineiston 250x250 m ruutuihin, joiden ryhmä määritellään alueen ympäristön, asutuksen ja toiminnan perusteella. Tämän takia luokituksessa saman kunnan sisällä voi olla useita eri maaseutu- tai kaupunkialueita. Analyysin välineenä kyseinen luokitus on huomattavasti tilastollisia kuntaryhmiä toimivampi, sillä luokitus mahdollistaa erilaisten maaseutualueiden tarkastelun. Aiemmasta esimerkistä Siuntio on lähinnä kaupungin läheistä maaseutua, kun taas Pelkosenniemi on harvaan asuttua maaseutua, joka mahdollistaa näiden kuntien erilaisen toimintaympäristön huomioinnin luokituksen näkökulmasta. Lisäksi tilastoanalyysin paikkatietoanalyysissä paikkatietopohjainen luokitus on analyysin välineenä lähes välttämätön. Se mahdollistaa esimerkiksi koulujen lakkautusten tarkastelun eri tyyppisillä alueilla saman kunnan sisällä.

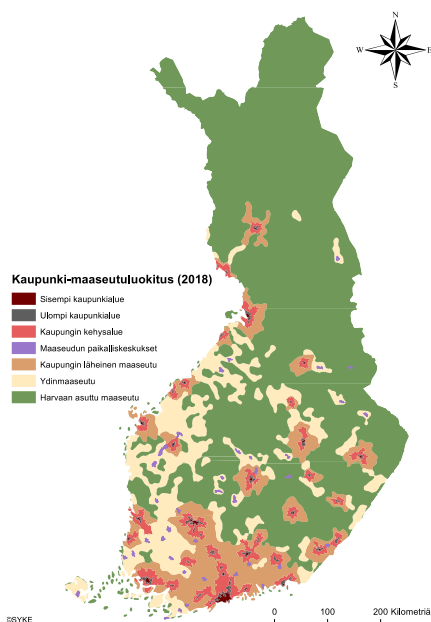
² Kts tarkemmin <https://www.stat.fi/luokitukset/kuntaryhmitys/>

³ Kts. tarkemmin <https://www.ymparisto.fi/kaupunkimaaseutuluokitus>

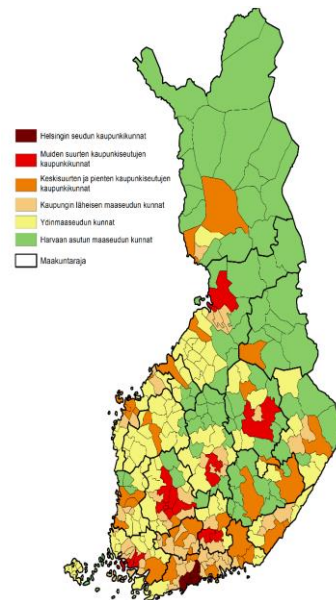
Paikkatietopohjaisuus on kuitenkin osin myös haaste, sillä osaa tilastoista ei ole saatavilla paikkatietotasolla. Lisäksi tapauskuntien valitseminen täytyy tehdä koko kunnan, eikä vain kunnan yksittäisen alueen näkökulmasta. Tämän takia paikkatietopohjaisen luokituksen rinnalla käytetään kaupunki–maaseutuluokituksen kuntatason yleistystä (kartta 2.). Yleistyksessä kunnat on luokiteltu kuuteen ryhmään, joista kolme on maaseutumaisten kuntien ryhmiä. Luokitus on Suomen ympäristökeskuksen tekemä yleistys, jota on käytetty ainakin Monipaikkaisuus – nykytila, tulevaisuus ja kestävyys -hankkeessa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:9).

Yleistys tarjoaa tilastollisia kuntaryhmiä moninaisemman analyysivälineen eri tyyppisille maaseutukunnille, mutta toimii yksiselitteisesti hallinnollisilla rajoilla, joka mahdollistaa kaiken kuntatason datan yhdistämisen kyseiseen luokitukseen. Toisaalta tämä tuottaa Tilastollisen kuntaryhmituksen tavoin haasteita osassa kuntia, joihin on liitetty pienempiä maaseutukuntia, luokittelemalla kunnat yhä kaupunkimaiseksi. Lisäksi ryhmittelyssä osa kaupungeiksi miellettyistä tai kaupungeiksi itseään kutsuvista kunnista sijoittuu luokituksessa maaseutumaiseksi kunnaksi sekä toisaalta osa itseään maaseutumaisiksi kunniksi mieltävistä kunnista sijoittuu kaupunkimaisiksi kunniksi.⁴

Tässä tilastoanalyysissa ja tarkastelussa maaseutu määritetään ensisijaisesti Suomen ympäristökeskuksen kaupunki–maaseutuluokituksen ja tästä tehdyn kuntatason yleistyksen perusteella. Tämä tarkoittaa, että osa kunnista, jotka määrittävät itsensä kaupungiksi, ovat tarkastelussa kuitenkin maaseutumaisia kuntia.



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



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

⁴ Esim. Virtojen ja Äänekosken kaupunki sijoittuvat ydinmaaseudun kuntiin, ja seutukaupungit Lieksa ja Kemijärvi sijoittuvat harvaan asuttuun maaseudun kuntiin jne. Käänteisesti esimerkiksi Kirkkonummen kunta sijoittuu kaupunkimaiseksi kunnaksi.

Taulukko 2. Kaupunki–maaseutalueiden kuvaukset. Lähde: Suomen ympäristökeskus.

Aluealuokka	Kuvaus
Sisempi kaupunkialue	Kaupunkien tiivis yhtenäinen tehokkaasti rakennettu alue
Ulompi kaupunkialue	Sisemmän kaupunkialueen reunasta yhtenäisesti jatkuvan taajamarakenteen reunalle ulottuva kaupunkimaisen tehokkuuden alue
Kaupungin kehysalue	Kaupunkiin välittömästi kytkeytyvä osa kaupungin ja maaseudun väliyöhykkeestä
Maaseudun paikalliskeskukset	Suurempien kaupunkialueiden ulkopuolella sijaitsevat taajamakeskukset, pikkukaupungit ja isot kirkonkylät
Kaupungin läheinen maaseutu	Maaseutumainen alue, joka on toiminnallisesti ja fyysisesti lähellä kaupunkialueita
Ydinmaaseutu	Intensiivistä maankäyttöä ja/tai paikallistasolla elinkeinorakenteeltaan monipuolista suhteellisen tiiviisti asuttua maaseutua
Harvaan asuttu maaseutu	Harvaan asuttua aluetta, jossa toimintoiltaan monipuolisia keskittyimiä ei ole tai ne ovat pieniä ja sijaitsevat etäällä toisistaan. Alueen maa-alueesta suurin osa on metsää

Taulukko 3. Suomen kunnat kuntaryhmittäin.

Ryhmä	Kunnat
Helsingin seudun kaupunkikunnat	Espoo, Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Tuusula, Vantaa
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	Hollola, Jyväskylä, Kaarina, Kangasala, Kempele, Kuopio, Lahti, Lempäälä, Lieto, Naantali, Nokia, Oulu, Pirkkala, Raisio, Tampere, Turku, Ylöjärvi,
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	Forssa, Hamina, Heinola, Hyvinkää, Hämeenlinna, Iisalmi, Imatra, Joensuu, Kajaani, Kemi, Kokkola, Kotka, Kouvola, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Mustasaari, Pietarsaari, Pori, Porvoo, Raahe, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Salo, Savonlinna, Seinäjoki, Tornio, Ulvila, Vaasa, Valkeakoski, Varkaus
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	Akaa, Asikkala, Askola, Aura, Eurajoki, Harjavalta, Hattula, Hausjärvi, Humppila, Hämeenkyrö, Inkoo, Janakkala, Jokioinen, Karkkila, Keminmaa, Kontiolahti, Kärkölä, Laihia, Lapinjärvi, Laukaa, Lemi, Liminka, Liperi, Loppi, Loviisa, Luoto, Maalahti, Marttila, Masku, Muhos, Muurame, Mynämäki, Myrskylä, Mäntsälä, Nakkila, Nousiainen, Nurmijärvi, Orimattila, Orivesi, Paimio, Parainen, Pedersören kunta, Petäjävesi, Pornainen, Pukkila, Pyhtää, Pyhäranta, Pälkäne, Ruokolampi, Rusko, Sauvo, Siilinjärvi, Sipoo, Siuntio, Taipalsaari, Tammela, Toivakka, Tyrnävä, Vesilahti, Vihti
Ydinmaaseudun kunnat	Alajärvi, Alavieska, Alavus, Eckerö, Eura, Evijärvi, Finström, Geta, Haapajärvi, Haapavesi, Hammarland, Hankasalmi, Hanko, Hartola, Huittinen, Iitti, Ikaalinen, Ilmajoki, Isojoki, Isokyrö, Jomala, Joroinen, Juupajoki, Jämijärvi, Jämsä, Kalajoki, Kankaanpää, Kannus, Karijoki, Karvia, Kaskinen, Kauhajoki, Kauhava, Kaustinen, Kemiönsaari, Keuruu, Kihniö, Kitee, Kiuruvesi, Kokemäki, Korsnäs, Koski Tl, Kristiinankaupunki, Kruunupyylä, Kuortane, Kurikka, Kustavi, Kärsämäki, Laitila, Lapinlahti, Lappajärvi, Lapua, Lemland, Loimaa, Lumijoki, Lumparland, Luumäki, Maarianhamina, Merijärvi, Miehikkälä, Mänttä-Vilppula, Nivala, Nurmes, Närpiö, Oripää, Oulainen, Outokumpu, Padasjoki, Parikkala, Parkano, Polvijärvi, Punkalaidun, Pyhäjoki, Pöytyä, Raasepori, Rantasalmi, Rautalampi, Rautjärvi, Reisjärvi, Saarijärvi, Saltvik, Sastamala, Savitaipale, Sievi, Siikajoki, Somero, Sund, Suonenjoki, Sysmä, Säskylä, Taivassalo, Tervola, Teuva, Tohmajärvi, Toholampi, Urjala, Uurainen, Uusikaarlepyy, Uusikaupunki, Vehmaa, Veteli, Vieremä, Vimpeli, Virolahti, Vöyri, Ylivieska, Ypäjä, Ähtäri, Äänekoski
Harvaan asutun maaseudun kunnat	Brändö, Enonkoski, Enontekiö, Föglö, Hailuoto, Halsua, Heinävesi, Hirvensalmi, Hyrynsalmi, Ii, Ilomantsi, Inari, Joutsa, Juuka, Juva, Kaavi, Kangasniemi, Kannonkoski, Karstula, Keitele, Kemijärvi, Kinnula, Kittilä, Kivijärvi, Kolarí, Konnevesi, Kuhmo, Kuhmoinen, Kumlinge, Kuusamo, Kyyjärvi, Kökar, Leppävirta, Lestijärvi, Lieksa, Luhanka, Merikarvia, Multia, Muonio, Mäntyharju, Paltamo, Pelkosenniemi, Pello, Perho, Pertunmaa, Pieksämäki, Pielavesi, Pihtipudas, Pomarkku, Posio, Pudasjärvi, Puolanka, Puumala, Pyhäjärvi, Pyhäntä, Ranua, Rautavaara, Ristijärvi, Ruovesi, Rääkkylä, Salla, Savukoski, Siikainen, Siikalatva, Simo, Sodankylä, Soini, Sonkajärvi, Sotkamo, Sottunga, Sulkava, Suomussalmi, Taivalkoski, Tervo, Tuusniemi, Utajärvi, Utsjoki, Vaala, Vesanto, Viitasaari, Virrat, Vårdö, Ylitornio

2.3 Aluetypologiat: Saaristokunnat

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 harkinnan varaisuutta (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja 8a/2018). Saaristokuntia erottaa saaristo-osakunnista saaristoalueen väestöpohja, joskin tässäkin on harkinnan varaa: saaristokunnittain todellisuudessa saaristossa asuvan väestön osuus saattaa vaihdella huomattavastikin.

Taulukossa 2 on esitetty saaristokunnat Suomen ympäristökeskuksen kuntatasolle yleistetyn maaseutu–kaupunkiluokituksen mukaan ja taulukossa 3 on esitetty vastaavasti saaristo-osakunnat. Kaikki saaristokunnat ovat maaseutukuntia yleistetyn Syken luokituksen perusteella, Maalahti ja Parainen kaupungin läheisen maaseudun kuntia, Kemiönsaari ja Kustavi ovat ydinmaaseudun kuntia ja loput neljä ovat harvaan asutun maaseudun kuntia. Saaristo-osakunnista 14 on kaupunkimaisia kuntia (mm. Helsinki ja Espoo). Kaupungin läheisen maaseudun saaristo-osakuntia on seitsemän kappaletta ja harvaan asutun maaseudulla on kymmenen saaristo-osakuntaa.

Tässä tilastotarkastelussa saaristokunta-käsite viittaa tähänhetkisiin saaristokuntiin ja osasaaristokuntiin. Käsitteen harkinnanvaraisuuden johdosta saaristokuntia ei kuitenkaan tarkastella muuttujana muuten kuin tapauskunnissa, sillä ryhmän moninaisuuden vuoksi kehityksen ym. tarkastelu saaristokuntien ryhmässä ei ole kovin mielekästä.

Taulukko 4. Saaristokunnat muokatun maaseutu–kaupunkiluokituksen mukaan

Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	Ydinmaaseudun kunnat	Harvaan asutun maaseudun kunnat
Maalahti	Kemiönsaari	Enonkoski
Parainen	Kustavi	Hailuoto
		Puumala
		Sulkava

Taulukko 5. Osa-saaristokunnat muokatun maaseutu-kaupunki-luokituksen mukaan

Helsingin seudun kaupunkikunnat	Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	Ydinmaaseudun kunnat	Harvaan asutun maaseudun kunnat
Espoo	Jyväskylä	Kotka	Asikkala	Kitee	Hirvensalmi
Helsinki	Kaarina	Mikkeli	Inkoo	Närpiö	Joutsa
Kirkkonummi	Kuopio	Mustasaari	Liperi	Parikkala	Juuka
	Naantali	Pori	Loviisa	Raasepori	Kivijärvi
		Porvoo	Luoto	Taivassalo	Kuhmoinen
		Salo	Pyhtää	Uusikaupunki	Lieksa
		Savonlinna	Ruokolahti	Vöyri	Luhanka
			Sipoo		Rääkkylä
			Taipalsaari		Vaala
					Tervo

2.4 Käytetyt aineistot ja menetelmät

Tilastotarkastelu perustuu vapaasti saatavilla oleviin, maksullisiin ja erikseen tilattuihin tilastoihin Suomen kuntien elinvoiman kehityksestä sekä kouluverkon muutoksista. Keskeisiä vapaasti saatavia aineistolähteitä ovat Tilastokeskuksen Statfin-tietokannasta kerätyt tiedot, THL-sotkanetistä kerätyt tiedot, Tilastokeskuksen kuntien avainmuuttujat tietokannan tiedot sekä Tilastokeskuksen kuntien taloustiedot tietokannan tiedot. Lisäksi tapauskuntien tarkastelussa käytetään vapaasti saatavilla olevia paikkatietolähteitä, joista keskeisimpiä ovat Tilastokeskuksen paikkatietoaineistot.

Osa tarkasteluista nojaa aineistoihin, jotka vaativat kyseisen tietokannan käyttöoikeuden ostamista Tilastokeskukselta. Maksullisia aineistoja, joita tarkastelussa on hyödynnetty ovat Tilastokeskuksen kaupunki- ja seutuindikaattorit -tietokanta, muuttoliike- ja väestönmuutokset -tietokanta sekä väestörakennetietokanta. Lisäksi osassa syventävän vaiheen tapauskuntien tarkasteluja hyödynnetään Tilastokeskuksen maksullisia paikkatietoaineistoja.

Näiden aineistojen lisäksi kouluverkon kehityksen tarkastelua varten Tilastokeskukselta tilattiin erikseen paikkatietoaineisto Suomen kaikista kouluista vuosien 2010–2020 aikana. Aineistosta selviää kunkin koulun sijainti, oppilasmäärä, koulun tyyppi ja koulun kunta. Aineistoa on muokattu jonkin verran toimivamman tarkastelun mahdollistamiseksi (kts. tarkemmin luku 4). Huomion arvoista on, että paikkatietoaineisto kouluverkoista perustuu laitosten omaan ilmoitukseen, jonka seurauksena etenkin sijainneissa voi olla pientä epävarmuutta.

Tilastotarkastelu perustuu luvuissa 3–5 ensisijaisesti kuvaileviin menetelmiin. Luvussa kolme tarkastellaan alueellista elinvoimaa ja elinvoiman kehitystä koko maan, maakuntien ja kuntien tasolla kuvailevin menetelmin hyödyntäen eri aluetypologioita osana tarkastelua. Luvussa neljä tarkastellaan kouluverkon kehitystä paikkatietoaineiston pohjalta hyödyntäen luvun kolme tavoin aluetypologioita sekä elinvoiman kehitystä osana tarkastelua. Luvussa viisi muodostetaan kuvailevin menetelmin yleiskuva kouluverkkomuutosten ja elinvoiman välisestä yhteydestä. Luvussa 6. tarkastellaan taas tarkemmin kuudessa tapauskunnassa kouluverkkomuutoksen tarkempia paikallisia vaikutuksia edeltävien työvaiheiden pohjalta hyödyntäen myös paikkatietoaineistoja tarkemman paikallisen tason kuvan muodostamiseksi.

3 Suomen alueellinen elinvoima ja elinvoiman kehitys

Luvussa 3. muodostetaan yleiskuva elinvoimasta ja elinvoiman kehityksestä 2000-luvulla koko maan, maakuntien ja kuntien tasolla. Koska elinvoiman käsite ei ole selkeä, eikä elinvoimaa voi määrittellä aukottomasti käsittämään vain tiettyjä muuttujia, tässä tarkastelussa on valittu tiettyjä elinvoiman osa-alueita, joita tarkastellaan muuttujien kautta, joilla on relevanssia kouluverkon kehityksen tai tähän vaikuttavan toimintaympäristön kehityksen kautta. On kuitenkin tärkeä huomioida, että tässä esitetty kuva ei ole missään nimessä täydellinen kuva elinvoimasta. Erityisesti vaikeammin mitattavat elinvoiman puolet, kuten esimerkiksi hyvinvointi, onnellisuus, tyytyväisyys,

turvallisuus ja yhteisöllisyys jäävät täysin sivuun tarkastelusta vertailevan tilastotarkastelun haastavuuden tai mahdottomuuden vuoksi.

Elinvoimaa ja sen kehitystä tarkastellaan neljän laajemman ”teeman” perusteella. Nämä teemat ovat 1. väestönkehitys, 2. taloudellinen elinvoima, 3. kunta- ja aluetalous ja 4. muu elinvoima. Jokaisen teeman tarkasteluun on valittu rajattu määrä muuttujia, joiden tarkoitus on muodostaa tiiviisti mahdollisimman kattava kuva kustakin elinvoiman teemasta. Jälleen on kuitenkin tärkeä huomioida, että kunkin teeman tarkasteluun voisi todellisuudessa lisätä vielä merkittävästi kyseisen elinvoiman teemaa kuvaavia muuttujia, jotka osin tarkentavat ja mahdollisesti myös muuttavat muodostunutta yleiskuvaa.

Keskeisin puute elinvoiman tarkastelussa on ehkä osallisuuden ja hyvinvoinnin muodostama pitkälti kokemuksellinen kokonaisuus. Sekä osallisuus ja hyvinvointi ovat erittäin keskeinen osa alueellista elinvoimaa, jotka heijastuvat laajasti myös kaikkiin muihin elinvoiman osa-alueisiin. Osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen ovat myös tavoitteita, joita jokaisen kunnan tulisi tavoitella osana elinvoiman ylläpitoa. Tässä tilastotarkastelussa osallisuutta ja hyvinvointia käsitellään kuitenkin lähinnä yksittäisten ”pahoinvointi-muuttujien” näkökulmasta. Syynä tähän on tilastoihin nojaava tarkastelu: etenkin paikallisella kuntatasolla hyvinvoinnista ja osallisuudesta on saatavilla hyvin vähän toimivia muuttujia. Kokemuksellisista muuttujista tietoa on saatavilla lähinnä kyselyiden perusteella (esimerkiksi THL:n kouluterveyskysely), joissa vastausmäärät pienissä kunnissa ovat kuitenkin erittäin matalia. Vastaavasti osallisuuden tarkasteluun on käytettävissä vain suuntaa antavia tilastollisia muuttujia (kuten äänestysaktiivisuus), jotka tuottavat vain vajanaisen kuvan alueen väestön osallisuudesta tai osallisuuden kokemuksista.

Näiden haasteiden takia hyvinvoinnin ja osallisuuden tematiikkaa tarkastellaan suhteellisen vähän tilastollisessa tarkastelussa. Tästä huolimatta hyvinvoinnin ja osallisuuden tematiikkaa tulee pitää erittäin keskeisenä osana elinvoimaa, johon myös kouluverkkomuutokset voivat vaikuttaa merkittävästi. Kouluverkkomuutosten vaikutus hyvinvointiin ja osallisuuteen kaipaakin tarkentavaa tapauslähtöistä tutkimusta kouluverkkomuutosten vaikutusten laajemmaksi ymmärtämiseksi.

3.1 Elinvoima väestönkehityksen näkökulmasta

Väestö ja väestönkehitys muodostavat yhden keskeisimmistä elinvoiman osa-alueista, joka heijastuu kaikkeen kunnan, maakunnan tai valtion toimintaan. Myös kouluverkon kehityksen kannalta väestönkehityksen vaikutus on huomattava, etenkin lasten ryhmässä. Tässä luvussa väestöä tarkastellaan väestönkehityksen, väestönkehityksen muodostumisen, ikärakenteen ja huoltosuhteiden näkökulmasta.

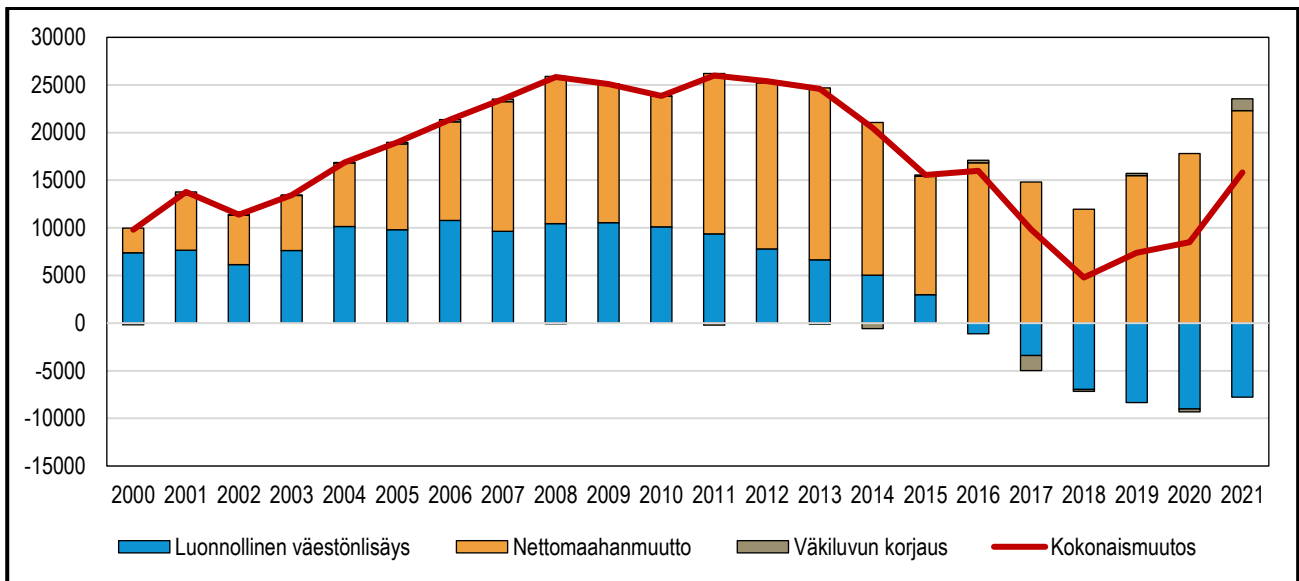
Kansallisella tasolla väestönkehitys nojaa luonnolliseen väestönlisäykseen (syntyneiden ja kuolleiden erotus) sekä nettomaahanmuuttoon (maahanmuuton ja maastamuuttoon erotus). Suomen väkiluku on vuosien 2000 ja 2021 välillä kasvanut noin 370 000 henkilöllä. Kasvu on kuitenkin hidastunut merkittävästi 2010-luvun aikana. Historiallisesti Suomen väestöä on kasvattanut luonnollinen väestönlisäys, mutta 1990-luvulta lähtien nettomaahanmuuton merkitys on noussut. Viime vuosina ainoastaan nettomaahanmuutto on kasvattanut Suomen väestöä. Tämä näkyy myös Suomen kielirakenteen murroksena.

Suomen syntyvyys oli 2000-luvun alussa melko tasaista kasvaen vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen loppua kohden. Koko seuraavan vuosikymmenen syntyvyys laski voimakkaasti ja vuoteen 2019 mennessä peräti neljänneksellä vuosikymmenen lähtötasosta. Suomen syntyvyys saavuttikin vuonna 2019 kaikkien Pohjoismaiden historioiden matalimman tason (Rotkirch 2020). 2020-luvulle siirryttäessä syntyvyys kääntyi jälleen maltilliseen nousuun, ja vuonna 2021 se kohosi lähelle vuoden 2017 tasoa. Ero on kuitenkin yhä merkittävä. Vuonna 2021 Suomessa syntyi noin 49 600 lasta, joka on yli 7100 lasta vähemmän kuin vuonna 2000 tai jopa 11 000 lasta vähemmän kuin 2010-luvun alussa. Syntyvyyden voimakkaalla laskulla on erittäin suuria vaikutuksia koulutuspalveluihin 2020-luvulla kun peruskoulun oppilasmäärät lähes romahtavat syntyvyyden laskun takia.

Myös kuolleiden määrät kehittyivät 2000-luvun alkuvuosikymmenellä hyvin tasaisesti, mutta kasvu kiihtyi 2010-luvulla. 2020-luvun kahtena ensimmäisenä vuonna kuolleiden määrä nousi Suomessa korkeammaksi kuin kertaakaan koko vuosituhannen aikana. Kuolleiden määrän kasvun syy on yksinkertaisesti Suomen ikääntyvä väestörakenne: väestön ikääntyessä luonnollisesti myös kuolleiden määrä kasvaa. Vaikka kuolleiden määrä on kasvanut 2000-luvulla, kuolleisuus on laskenut odotetun eliniän pidentyessä. Eliniän kasvun vaikutus ei kuitenkaan ole missään määrin riittävä kumoamaan ikääntyvän väestön vaikutusta kuolleiden määrään.

Luonnollinen väestönlisäys eli syntyvyyden ja kuolleisuuden välinen erotus kasvatti Suomen väestöä 2000-luvun alussa merkittävästi, mutta ero syntyvyyden ja kuolleisuuden välillä pieneni Suomessa vuodesta 2010 lähtien ja kääntyi negatiiviseksi vuonna 2016, mistä lähtien kuolleita on vuosittain ollut enemmän kuin syntyneitä. Tämän jälkeen kaikki Suomen väestönkasvu nojaa vain ja ainoastaan maahanmuuttoon, jota ilman Suomen väestö vähenisi jo nyt. Luonnollisen väestönlisäyksen negatiivisuus kasvoi vuoteen 2020 saakka ja kääntyi vuonna 2021 laskuun. Vuonna 2021 Suomessa kuoli noin 7800 ihmistä enemmän kuin syntyi.

Suomen maahanmuutosta saama muuttovoitto on kasvanut reippaasti 2000-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä. Vuosien 2000 ja 2021 välillä Suomen vuosittainen nettomaahanmuutto on yli 8,5-kertaistunut, joskin maahanmuuttojen määrässä muutos on ollut maltillisempi. 2010-luvun aikana nettomaahanmuutto jäi keskimäärin noin 15 000 henkilön vuositasonne, vaikka vuosittaiset vaihtelut ovatkin suuria. Pandemia-aikana Suomen muuttovoitot ulkomailta ovat kasvaneet: vuonna 2021 Suomi sai nettomaahanmuutossa jo 22 300 henkilön verran muuttovoittoa. Pandemia-aikana ulkomailta saatujen muuttovoittojen kasvu ei niinkään perustu lisääntyneeseen maahanmuuttoon, vaan vähentyneeseen maastamuuttoon. Syntyvyyden pysyessä nykyisellä matalalla tasolla Suomen tuleva väestönkehitys nojaa täysin maahanmuuttoon.



Kuvio 1. Väestönkehitys osatekijöittäin Suomessa vuosina 2000–2021. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestö; Tilastokeskus: väestörakenne, Tilastokeskus: väestön ennakkotilasto.

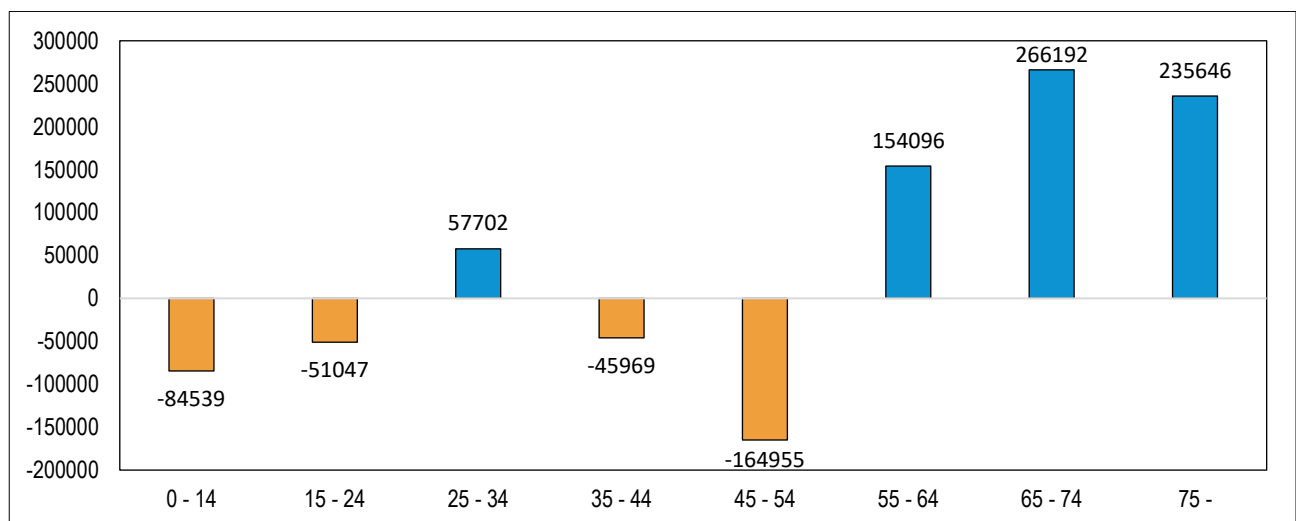
Väestönkehitystä ehkä keskeisempi kuntien ja alueiden toimintaan vaikuttava tekijä on ikärakenteen kehitys ja ikäluokittainen väestönkehitys. Ikärakenteen muutokset 2000-luvulla ovat olleet Suomessa hyvin suuria ja näiden kerrannaisvaikutukset heijastuvat voimakkaasti aluetason toimijoihin vielä pitkälle tulevaisuuteen. Kuviossa 2 on kuvattu ikäluokittain väestönkehitystä 2000-luvulla koko maan tasolla.

Alle kouluikäisten eli 0–6-vuotiaiden määrä laski Suomessa vuodesta 2000 vuoteen 2004 saakka ja kasvoi sen jälkeen vuoteen 2012 asti. Muutokset vuosien 2000–2012 aikana olivat kuitenkin suhteellisen maltillisia ja nojaavat syntyvyyden muutoksiin. Vuodesta 2013 tähän päivään saakka alle kouluikäisten määrä on vähentynyt hyvin voimakkaasti. Alle kouluikäisiä oli puolestaan vuonna 2021 yhteensä 6,4 prosenttia Suomen väestöstä, ja heidän osuutensa oli pienentynyt vuoteen 2000 verrattuna 1,7 prosenttiyksikköä. Alle kouluikäisten määrän voimakas vähentyminen johtuu syntyvyyden voimakkaasta laskusta, joka heijastuu välittömästi alle kouluikäisten ikäryhmän kehitykseen. Toisaalta syntyvyyden mahdollinen kasvu tulevaisuudessa näkyy välittömästi ikäryhmän kasvuna. Koko maan tasolla alle kouluikäisten väestönkehitykseen vaikuttaa de facto ainoastaan syntyvyys: maahanmuuton merkitys on marginaalinen ja kuolleisuuden merkitys vielä huomattavasti vähäisempi.

Peruskouluikäisten eli 7–15-vuotiaiden määrä kasvoi Suomessa vuodesta 2000 vuoteen 2003, jonka jälkeen se laski vuoteen 2012 saakka ja kääntyi sen jälkeen jälleen nousuun. Vuositason vaihteluiden taustalla vaikuttaa syntyvyyden historiallinen kehitys sekä vähäisissä määrin maahanmuutto. Vuoden 2021 aikana 7–15-vuotiaiden määrä kohosi hieman vuoden 2007 tason yläpuolelle. Peruskouluikäisiä oli vuonna 2021 yhteensä 10,1 prosenttia Suomen väestöstä, ja heidän osuutensa väestöstä oli vähentynyt 1,1 prosenttiyksiköllä vuodesta 2000. Syntyvyyden voimakas kasvu on alkanut 2020-luvun aikana heijastumaan peruskouluikäisten ikäryhmään, mutta todellinen vaikutus näkyy vasta myöhemmin 2020-luvulla: syntyvyyden laskun seurauksena on kuitenkin lähes varmaa, että peruskouluikäisten määrä tulee vähenemään 2020-luvulla voimakkaasti.

16–24-vuotiaiden määrä kääntyi laskuun 2010-luvun alussa ikäluokkien supistuessa (vastaava kehitys kuin 7–15-vuotiaiden ikäryhmässä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä). 2010-luvun syntyvyyden laskun takia 16–24-vuotiaiden määrä alkaa supistua 2030-luvulla. 25–34-vuotiaiden määrä on kasvanut lähes yhtäjaksoisesti 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulta lähtien. 35–44-vuotiaiden määrä väheni 2010-luvun alkuun saakka, mutta on kohonnut vuodesta 2014 lähtien. 45–54-vuotiaiden määrä on taas laskenut koko tarkastelujakson ajan. 55–64-vuotiaiden määrä kasvoi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen, mutta ikäryhmä on supistunut tämän jälkeen sangen voimakkaasti. Syynä tähän on suurten ikäluokkien siirtymä eläkeikään. Kokonaisuudessaan vuosien 2000–2010 aikana Suomen työkäinen väestö kasvoi hieman vajaalla 80 000 henkilöllä, mutta 2010-luvun aikana työkäinen väestö supistui suurten ikäluokkien siirtyessä eläkeikään jopa 130 000 henkilöllä. 2010-luvun aikana työkäisen väestön supistuminen on keskeinen elinvoiman haaste, joka heijastuu työvoiman kehitykseen sekä huoltosuhteisiin.

Syntyvyyden laskun lisäksi 2000-luvun ehkä merkittävin demografinen muutos ja yksi keskeisimmistä koko yhteiskunnan muutoksista on Suomen väestön voimakas ikääntyminen. Yli 64-vuotiaiden määrä on kasvanut koko tarkastelujakson ajan 64,6 prosentilla vuosien 2000 ja 2021 välillä. Kasvu oli erityisen voimakasta 2010-luvulla. Kasvun taustalla on suurten ikäluokkien siirtyminen eläkeikään: vuosien 1945–1954 syntyneet ennätysellisen suuret ikäluokat⁵ siirtyivät 2000-luvun aikana eläkeikään, kasvattaen hyvin voimakkaasti 65–74-vuotiaiden määriä. Suomen väestöstä yli 64-vuotiaiden oli vuonna 2021 noin 23,0 prosenttia. Eläkeikäisen väestön osuus on kasvanut kaikista ikäryhmistä eniten, 8,1 prosenttiyksiköllä vuodesta 2000 vuoteen 2021. Väestöennusteiden perusteella ikääntyminen jatkuu lähes vääjäämättömänä tulevaisuudessa: 2020-luvulla yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa voimakkaasti ja 2030-luvulla yli 85-vuotiaiden määrä kasvaa voimakkaasti, suurten ikäluokkien ikääntyessä.



Kuvio 2. Ikäluokkien määrällinen kehitys Suomessa vuosina 2000–2021.

⁵ Suurten ikäluokkien kokoa on hyvä hahmottaa syntyneiden määrien vertailuna: Vuonna 2021 noin 5,5 miljoonan asukkaan Suomessa syntyi hieman alle 50 000 lasta. 1940-luvun lopulla hieman alle 4 miljoonan asukkaan Suomessa syntyi yli 100 000 lasta! Suurten ikäluokkien poikkeuksellisen suuren koon vuoksi suurten ikäluokkien ikääntymisen vaikutukset ovat myös huomattavat.

Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestö; Tilastokeskus: väestörakenne, Tilastokeskus: väestön ennakkotilasto

Väestön ikärakenteen vaikutuksia voidaan mitata huoltosuhteilla. Väestöllinen huoltosuhte kuvaa ei-työikäisen väestön määrää sataa työikäistä kohden. Mitä matalampi arvo, sitä vähemmän huollettavia työikäisiä kohden on. Koko maan väestöllinen huoltosuhte oli vuonna 2000 noin 49,4, eli sataa työllistä kohden Suomessa asui noin 50 ei-työikäistä. Väestöllinen huoltosuhte kasvoi maltillisesti vuosituhaten ensimmäinen vuosikymmenen ajan. Huoltosuhteen kasvu kiihtyi 2010-luvulla suurten ikäluokkien eläköityessä ja vuonna 2021 Suomessa asui sataa työikäistä kohden 62,3 ei-työikäistä. Huoltosuhte olisi heikentynyt vielä voimakkaammin, ellei syntyvyys olisi laskenut samaan aikaan: vähenevä lasten määrä vähentää huoltosuhdetta, vaikka pidemmän ajanjakson aikana tämä heijastuu negatiivisesti myös työikäisen väestön kehitykseen.

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.

Suomen väestö on voimakkaasti keskittynyt pitkään jatkuneen kaupungistumisen seurauksena. Huomattava osa Suomen väestöstä asuu suurimmissa maakunnissa, etenkin niin sanotun kasvukolmion väestöllinen painoarvo on huomattava. Kuntatasolla kuva on vielä voimakkaammin polarisoitunut: vuonna 2021 suomalaisista noin 1 368 500 eli joka neljäs (24,7 %) asui Helsingin seudun kaupunkikunnissa. Hieman harvempi eli noin 1 323 200 (23,8 %) asui muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa ja lähes yhtä moni (noin 1 320 500 eli 23,8 %) keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa asui siis 72,3 prosenttia suomalaisista. Noin 685 500 eli hieman useampi kuin joka kymmenes (12,4 %) suomalainen asui ydinmaaseudun kunnissa ja joka kymmenes (9,9 %) eli noin 548 600 henkilöä asui kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa. Noin 303 300 suomalaisen koti eli väestön 5,5 prosentilla oli harvaan asutun maaseudun kunnissa. **Vaikka enemmistö Suomen kunnista on maaseutumaisia, näissä kunnissa asuu vain hieman yli neljännes Suomen asukkaista.**

Suomen väestöä voidaan hahmottaa myös kaupunkiseutujen ja toiminnallisten alueiden näkökulmasta. Jos tarkastellaan 21 suurinta kaupunkia ja näitä ympäröiviä työssäkäyntialueita, noin 80 prosenttia suomen asukkaista asuu näillä alueilla. Suurten ja keskisuurten kaupunkien työssäkäyntialueet koostuvat vaihtelevasta määrästä kuntia, jotka sisältävät sekä kaupunkikuntia että maaseudun lähialueen kuntia. Kaupunkien vaikutusalueen ulkopuolella ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla sekä pienissä kaupungeissa asuu noin 20 prosenttia Suomen väestöstä.

Väestönkehitys oli 2000-luvulla ja etenkin 2010-luvulla voimakkaasti eriytyntä: kehitys voimisti väestön keskittymistä. Vuosien 2010–2020 aikana väestö kasvoi hieman alle puolessa maakuntia. Kasvu oli määrällisesti ja suhteellisesti selvästi suurinta Uudellamaalla, mutta myös Pirkanmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan väestö kasvoi merkittävästi. Enemmistössä maakuntia

väestö kuitenkin supistui, vaikka koko maan väestö jatkoi yhä kasvuaan: erityisen haastavaa väestönkehitys oli Itä-Suomen maakunnissa, joista puuttui merkittävä korkeakoulutustoiminta. Myös monet ”teollisen perinnön” maakunnat, kuten Satakunta ja Kymenlaakso, supistuivat voimakkaasti elinkeinorakenteen murroksen seurauksena.

Maakuntatason tarkastelu on kuitenkin myös osin hämäävää, sillä kasvavien maakuntien sisällä on pääsääntöisesti yksittäisiä voimakkaasti kasvavia kuntia, mutta myös voimakkaasti supistuvia kuntia. Esimerkiksi Pirkanmaalla kaikki maakunnan kasvu tapahtuu Tampereen kaupunkiseudulla. Seudun ulkopuolella väestö supistuu lähes vastaavasti kuin voimakkaasti supistuvissa maakunnissa. Sama pätee myös toisin päin, osassa supistuvia maakuntia on yhä kasvavia keskuksia: esimerkiksi Pohjois-Savossa väestö supistui, mutta Kuopion kaupungissa väestö kasvoi yhä 2010-luvulla merkittävästi.

Kuntaryhmittäinen tarkastelu muuttaakin osin kuvaa väestönkehityksestä; kasvua tapahtuu suurissa kaupungeissa ja näiden lähialueella. Vuosien 2010 ja 2021 välillä Helsingin seudun kaupunkikuntien, muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikuntien sekä kaupunkien läheisen maaseudun kuntien asukasmäärä kasvoi ja harvaan asutun maaseudun kuntien, ydinmaaseudun kuntien sekä keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikuntien väkimäärä väheni. Suurinta kasvu oli Helsingin seudun kaupunkikunnissa, joiden väestö kasvoi 176 100 hengellä (14,8 %). Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikuntien asukasmäärä nousi 125 500 (10,5 %) ja kaupunkien läheisen maaseudun kuntien 2500 (0,5 %) henkilöllä. Määrällisesti eniten, 64 500 henkilöllä (-8,6 %), väestö väheni ydinmaaseudun kunnissa ja prosentuaalisesti eniten harvaan asutun maaseudun kunnissa, jossa väestömäärä laski ajanjaksolla 45 800 hengellä (-13,1 %). Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikuntien asukasmäärä väheni 19 500 henkilöllä (-1,5 %). Kuntaryhmittäinen väestönkehitys kuvaakin aluetason polarisaatiota sekä sijainnin merkitystä väestönkehityksen näkökulmasta.

Kuntatasolla väestönkehityksen dynamiikka on vielä polarisoituneempi, joskin vastaava: 2010-luvun aikana kasvua tapahtui määrällisesti eniten suurissa yliopistokaupungeissa sekä pääkaupunkiseudulla. Suurissa kaupungeissa, joista puuttui merkittävä yliopistokoulutustoiminta, kuten Kouvola ja Pori, väestö väheni merkittävästi. Suurten kaupunkien kasvu heijastuu lähialueen kehyskuntiin, joista osa on kaupunkimaisia ja osa maaseutumaisia kuntia. Näissä kehyskunnissa kasvu perustuu etenkin alueelle muuttaviin nuoriin aikuisiin ja lapsiperheisiin, minkä seurauksena kaupungin läheisen maaseudun kunnat ovat kouluverkon kehityksen näkökulmasta mielenkiintoisessa asemassa. Suurten kaupunkialueiden ulkopuolella väestönkehitys on taas pääsääntöisesti haastavaa, joskin yksittäisiä kasvavia pisteitä tai poikkeuksia löytyy etenkin Pohjanmaalta ja Lapista.

Syntyvyys on laskenut kaikissa Manner-Suomen maakunnissa vuosien 2010 ja 2021 välillä. Syntyvyyden lasku ei siis kosketa vain osaa Suomen alueista vaan on kansallinen kaikkia alueita koskettava muutostrendi. Maakunnat ovat pitkälti noudattaneet kansallisen tason kaavaa, jossa 2010-luvun laskun jälkeen syntyvyys on kääntynyt nousuun vuonna 2020 tai viimeistään vuonna 2021. Ainoastaan Etelä-Karjalassa syntyvyys on laskenut koko ajan. Vaikka syntyvyys laski kaikissa maakunnissa merkittävästi, supistumisen voimakkuudessa on eroja. Syntyvyys laski vuosien 2010 ja 2021 välillä eniten Etelä-Karjalassa (-38,5 %) ja Kymenlaaksossa (35,8 %) ja vähiten Uudellamaalla (-

7,8 %). Suurissa kasvavissa maakunnissa syntyvyyden lasku jäi osin maltillisemmaksi juuri kasvavan väestön takia. Vaikka naista kohden laskettu syntyneiden määrä laskeekin, väestön kasvun vaikutuksesta myös syntyneiden määrät kasvavat.

Väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun vaikutuksesta luonnollinen väestönlisäys oli ajanjaksolla 2010–2021 positiivista ainoastaan Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla. Luonnollinen väestönlisäys oli negatiivista muissa maakunnissa. Uusimaa ja Pohjois-Pohjanmaa ovat ainoat maakunnat, joissa syntyvyys on ollut kuolleisuutta korkeampaa kaikkina tarkasteluvuosina. Syntyvyyden laskun seurauksena myös Pirkanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan luonnollinen väestönlisäys on kääntynyt negatiiviseksi. Kaikissa maakunnissa luonnollinen väestönlisäys on heikentynyt reippaasti vuodesta 2010 vuoteen 2021, mutta useimmissa maakunnissa heikkeneminen taittui vuonna 2021.

Syntyvyyden kehitys näkyi vastaavana myös maakuntien sisällä kuntaryhmien ja kuntien tasolla. Syntyvyys on heikentynyt kaikissa kuntaryhmissä vuosien 2010 ja 2021 välillä. Vähiten syntyneiden määrä on vähentynyt Helsingin seudun kaupunkikunnissa (-0,6 %), joissa se on säilynyt lähes ennallaan, ja suurinta syntyvyyden väheneminen on ollut ydinmaaseudun kunnissa (-33,0 %) ja harvaan asutun maaseudun kunnissa (-32,8 %). Vaikka erot syntyneiden määrän kehityksessä ovat suuria, hedelmällisyysluvulla mitattu syntyvyys kehittyi tasaisemmin. Hedelmällisyysluku laski hieman syntyneiden määrää maltillisemmin maaseudun kunnissa ja jonkin verran syntyneiden määrää voimakkaammin kaupunkikunnissa. Erottava tekijä on samaan aikaan tapahtunut väestönkehitys, joka peittää syntyvyyden laskua. Kaikissa kuntaryhmissä syntyvyys laski 2010-luvun aikana, mutta kääntyi nousuun harvaan asutun maaseudun kunnissa vuonna 2021 ja muissa kuntaryhmissä jo vuonna 2020.

Kuntatasolla syntyvyys laski lähes kaikissa kunnissa, joskin yksittäisiä poikkeuksia löytyy. Hedelmällisyysluvun mittaaminen pienestä väestöpohjasta on kuitenkin epämieliekästä suuren satunnaisvaihtelun takia, joten tästä ei tule vetää merkittäviä johtopäätöksiä. Kuntaryhmien ja maakuntien tarkastelu osoittaa kuitenkin syntyvyyden erittäin voimakkaan laskun käytännössä kaikilla alueilla, joilla on huomattavan suuri vaikutus koulutuspalveluiden tarpeeseen 2020-luvulla.

Luonnollinen väestönlisäys on ollut aikavälillä 2010–2021 positiivista Helsingin seudun kaupunkikunnissa, muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa ja kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa. Ajanjakson lopulla kaupungin läheisen maaseudun kunnissa luonnollinen väestönlisäys kääntyi kuitenkin negatiiviseksi. Luonnollinen väestönlisäys oli muilla alueilla negatiivista. Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa luonnollinen väestönlisäys muuttui negatiiviseksi vuonna 2012 ja kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa vuonna 2017. Kaikissa kuntaryhmissä luonnollinen väestönlisäys on heikentynyt selvästi vuosien 2010 ja 2021 välillä. Suurinta heikentyminen on ollut keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa, määrällisesti pienintä harvaan asutun maaseudun kunnissa ja suhteellisesti vähäisintä Helsingin seudun kaupunkikunnissa. Etenkin harvaan asutulla maaseudulla luonnollisen väestönlisäyksen erittäin voimakas negatiivisuus pitää alueen väestönkehityksen negatiivisena, vaikka alue saisikin suuria muuttovoittoja.

Maan sisäinen muuttoliike oli 2010-luvulla erittäin voimakkaasti väestöä polarisoiva väestönkehityksen osatekijä. Manner-Suomen maakunnista ainoastaan Uusimaa, Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi saivat muuttovoittoa vuosien 2010–2020 aikaan maan sisältä, joskin osassa muita maakuntia muuttotappiot olivat maltillisia. Suurimmillaan yksittäiset maakunnat kärsivät noin 10 000 henkilöä muuttotappiota maan sisäisessä muuttoliikkeessä. Maan sisäisen muuttoliikkeen keskeisiä (mutta eivät missään nimessä ainoita) ajureita ovat muutot koulutuksen perässä korkeakoulutusmaakuntiin sekä työn perässä etenkin Uudellemaalle⁶.

Kuntaryhmittäin maan sisäisen muuttoliikkeen polarisoiva vaikutus voimistuu, sillä myös muuttovoittoa saavien maakuntien reuna-alueet ja toissijaiset keskukset kärsivät lähes säännöstään muuttotappioita jo pelkkien rajallisten koulutusmahdollisuuksien takia. Kuntaryhmittäin Helsingin seudun kaupunkikunnat ja suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat saivat 115 000 henkilöä muuttovoittoa vuosien 2010–2020 aikana. Muu maa kärsi vastaavat muuttotappiot. Muuttotappiot maan sisällä ovat erityisen suuria ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla, mutta myös keskisuuret ja pienet kaupungit kärsivät suuria muuttotappioita. Kaupungin läheisellä maaseudulla tappiot ovat maltillisia.

Kuntatasolla muuttovoitot keskittyvät vielä pienemmille alueille, suurimpien kaupunkien ydinalueille. Kaupungin läheisen maaseudun kunnat, jotka sijaitsevat hyvin lähellä keskuskaupunkia saavat muuttovoittoa, mutta muut kärsivät tappioita. Muu maa kärsii pääsääntöisesti tappioita. Merkittävänä poikkeuksena tästä osa Lapin matkailukunnista saa kohtuullista muuttovoittoa maan sisältä. Pandemian aikana kuntatason muuttoliikkeessä on tapahtunut kuitenkin muutoksia: pääkaupunkiseutu (mutta eivät muut suuret kaupungit) on alkanut kärsiä suuria muuttotappioita, kun taas kehyskunnat sekä osa harvaan asutun maaseudun kunnista on vahvistanut asemaansa maan sisäisessä muuttoliikkeessä merkittävästi. Muutoksen pysyvyys on kuitenkin elinvoiman kehityksen kannalta avainkysymys.

Vaikka usealla alueella luonnollinen väestönlisäys on merkittävämpi väestöä supistava tekijä, muuttoliikkeen kokonaisvaikutukset ovat etenkin kouluverkon kehityksen näkökulmasta suuremmat. Heikko luonnollinen väestönlisäys johtuu iäkkäästä väestörakenteesta, mutta muuttotappiot maan sisällä ylläpitävät iäkästä väestörakennetta siirtämällä etenkin nuoria ja nuoria aikuisia pois alueelta. Samalla tulevaa ”syntyvyttä” siirtyy alueelta toiselle lisäen koulutuspalveluiden tarvetta toisaalla ja vähentäen toisaalla.

Kaikki maakunnat ovat vuosina 2010–2021 saaneet suurta muuttovoittoa maahanmuutosta, ja jokaisessa maakunnassa jokaisena tarkasteluvuonna nettomaahanmuuton muuttotase on ollut positiivinen. Kaikissa maakunnissa paitsi Kymenlaaksossa ja Lapissa nettomaahanmuutosta tullut muuttovoitto oli vuonna 2021 suurempaa kuin vuonna 2010. Monen maakunnan muuttovoitto maahanmuutosta on vuosien 2010 ja 2021 välillä kasvanut reippaasti, ja Satakunnassa, Keski-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa se on yli kaksinkertaistunut aikavälillä. Kymenlaakso sen sijaan sai maahanmuutosta yli kaksi kertaa pienemmän muuttovoiton viimeisenä kuin ensimmäisenä tarkasteluvuonna.

⁶ Joskin pandemian aikana tässä on tapahtunut käänne, kts. Lehtonen & Kotavaara 2021

Vastaavasti kaikki kuntaryhmät ja lähes kaikki kunnat saavat muuttovoittoa ulkomailta. Kunnat, jotka kärsivät kansainvälisessä muuttoliikkeessä tappioita, kärsivät yksittäisiä henkilöitä muuttotappiona. Maahanmuutto onkin suuressa osassa maata ainoa väestöä kasvattava tekijä, jonka vaikutus etenkin työikäisen väestön kehitykseen on huomattava. Maahanmuutto ei jakaannu kuitenkaan tasaisesti ympäri maata. Määrällisesti ja asukaslukuun suhteutettuna ulkomailta saa muuttovoittoa etenkin Helsingin seudun kaupunkikunnat, lähinnä pääkaupunkiseutu. Kohtuullista muuttovoittoa saavat myös muut suuret kaupunkiseudut (etenkin Turku), osa Pohjanmaan maaseutukunnista (esim. Närpiö) sekä hajanaisesti yksittäiset kunnat ympäri maata. Etenkin ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa maahanmuutto on yhä marginaalista. Koulutuspalveluiden näkökulmasta maahanmuutolla on merkittäviä vaikutuksia etenkin kaupunkialueilla, joissa vieraskielisten lasten osuus voi olla suhteellisen korkea, yksittäisissä kaupungin osissa jopa yli 50 prosenttia. Vieraskielisten lasten osuus kasvaa käytännössä koko maassa tulevaisuudessa, joka tulee heijastumaan myös maaseutualueiden koulutuspalveluihin.

Taulukko 6. Väestöllisiä tunnuslukuja maakunnittain vuosina 2010–2021. Lähde: Tilastokeskus, Statfin väestö; Tilastokeskus: väestörakenne, Tilastokeskus: väestön ennakkotilasto.

	Luonnollinen väestönlisäys 2010–2021	Syntyvyyden v. muutos-% v. 2010–2021	Kouluikäisten (7–15 v.) määrän kehitys v. 2010–2011	Kouluikäisten (7–15 v.) osuus väestöstä v. 2021	Väestöllinen huoltosuhde v. 2021
Etelä-Karjala	-7708	-38,50 %	-7,40 %	8,80 %	70,3
Etelä-Pohjanmaa	-3418	-26,90 %	-1,50 %	10,70 %	74,3
Etelä-Savo	-11659	-29,60 %	-17,20 %	8,30 %	80,4
Kainuu	-4465	-30,10 %	-10,10 %	9,40 %	76,5
Kanta-Häme	-4473	-29,10 %	-4,50 %	10,10 %	69,3
Keski-Pohjanmaa	1547	-27,70 %	7,40 %	12,10 %	74,6
Keski-Suomi	-1809	-28,60 %	4,80 %	10,30 %	64,8
Kymenlaakso	-10185	-35,80 %	-14,00 %	8,80 %	72,6
Lappi	-5048	-25,80 %	-1,80 %	9,80 %	70,2
Pirkanmaa	3689	-16,30 %	12,50 %	9,90 %	59,9
Pohjanmaa	2481	-18,60 %	7,20 %	10,80 %	67,9
Pohjois-Karjala	-7529	-26,40 %	-8,50 %	9,00 %	70,3
Pohjois-Pohjanmaa	19040	-29,30 %	9,90 %	12,40 %	63,9
Pohjois-Savo	-8734	-23,80 %	-5,30 %	9,30 %	68,2
Päijät-Häme	-7165	-22,60 %	-3,30 %	9,40 %	71,7
Satakunta	-9825	-26,40 %	-5,00 %	9,50 %	73
Uusimaa	64914	-7,80 %	15,50 %	10,20 %	52,1
Varsinais-Suomi	-4224	-17,20 %	1,30 %	9,40 %	62,5

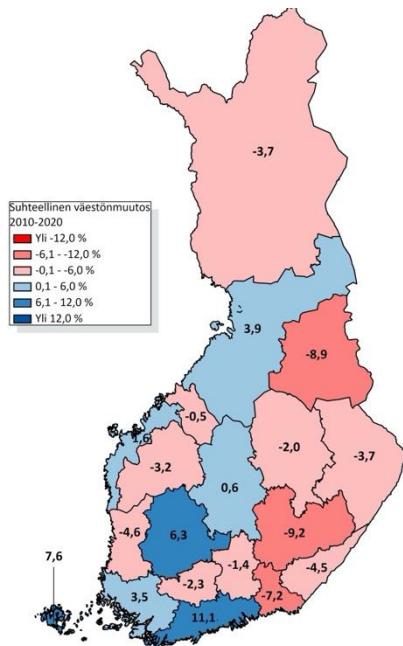
Erot väestönkehityksessä etenkin muuttoliikkeen vaikutuksesta ovat tuottaneet Suomeen hyvin erilaisia alueellisia ja paikallisia väestörakenteita. Tämä näkyy valtavina eroina huoltosuhteissa: väestöllinen huoltosuhde oli vuonna 2021 pienin Uudellamaalla (52,1) ja suurin Etelä-Savossa (80,4). Kuntatasolla erot ovat vielä suuremmat. Osassa kuntia on enemmän ei-työikäisiä kuin työikäisiä.

Hyvin haastava väestöllinen huoltosuhde ja iäkkään väestön huomattava osuus (paikoitellen yli 40 % väestöstä) koskettaa etenkin harvaan asutun maaseudun kuntia. Ikärakenteen erojen takia lasten osuus vaihtelee kunnittain voimakkaasti, osassa kuntia alle kymmenen prosenttia väestöstä on lapsia, paikoin yli 25 prosenttia. Kuntaryhmittäin lasten osuus korostuu suurissa kaupungeissa (sis. Helsinki) sekä kaupungin läheisellä maaseudulla, kun taas etenkin harvaan asutulla maaseudulla lasten osuus väestöstä on matala. Kuntatasolla erot ovat suurempia, etenkin Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla osassa maaseutukuntia lasten osuus on erittäin korkea (syy tähän löytyy kunnan kulttuurista ja normatiivisista tekijöistä: korkea lestadiolaisväestön osuus nostaa syntyvyyttä alueella, ks. Terämä 2010, 135-138).

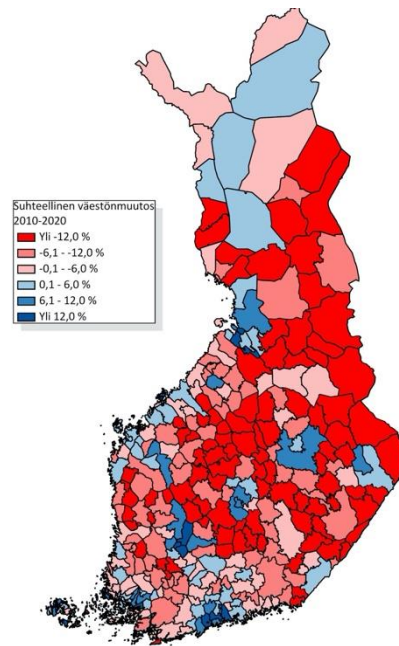
Vaikka ikärakenteen erot ovat suuret, väestön ikääntyminen kosketti kaikkia maakuntia, kaikkia kuntaryhmiä ja lähes kaikkia kuntia. Väestöllinen huoltosuhde onkin kasvanut kaikissa maakunnissa selvästi vuosien 2010 ja 2021 välillä. Voimakkainta huoltosuhteen kasvu on ollut Etelä-Savossa (21,2) ja Kainuussa (20,6) ja vähäisintä Uudellamaalla (7,2). Väestöllinen huoltosuhde erosi vuonna 2021 dramaattisesti eri kuntaryhmissä: se oli korkein harvaan asutun maaseudun kunnissa (89,5) ja matalin Helsingin seudun kaupunkikunnissa (49,2). Vuosien 2010 ja 2021 välillä huoltosuhde on kasvanut kaikissa kuntaryhmissä, selvästi eniten harvaan asutun maaseudun kunnissa (26,3) ja vähiten Helsingin seudun kaupunkikunnissa (6,7). Kuntatasolla erot muutoksissa ovat luonnollisesti suurempia, mutta pääsääntöisesti voimakkaammin kasvavilla alueilla väestön ikääntymisen vaikutukset ovat maltillisempia, sillä kasvava työikäinen väestö ylläpitää matalaa huoltosuhdetta, vaikka eläkeikäisen väestön määrä kasvaisi määrällisesti.

Taulukko 7. Väestöllisiä tunnuslukuja kuntaryhmittäin vuosina 2010–2021. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestö; Tilastokeskus: väestörakenne, Tilastokeskus: väestön ennakkotilasto.

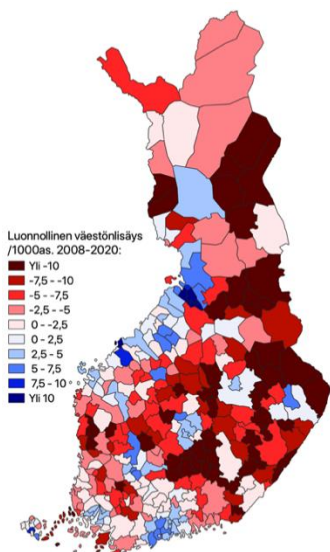
	Luonnollinen väestönlisäys v. 2010–2021	Syntyvyyden muutos-% v. 2010–2021	Kouluikäisten (7–15 v.) määrän kehitys v. 2010–2011	Kouluikäisten (7–15 v.) osuus väestöstä v. 2021	Väestöllinen huoltosuhde v. 2021
Harvaan asutun maaseudun kunnat	-33609	-32,8 %	-19,3 %	8,7 %	89,5
Helsingin seudun kaupunkikunnat	62942	-0,6 %	21,6 %	9,9 %	49,2
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	5625	-25,1 %	0,7 %	12,3 %	69,7
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	-25396	-30,8 %	-1,6 %	9,8 %	67,4
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	33953	-15,5 %	14,2 %	9,8 %	55,1
Ydinmaaseudun kunnat	-37968	-33,0 %	-8,4 %	10,2 %	82



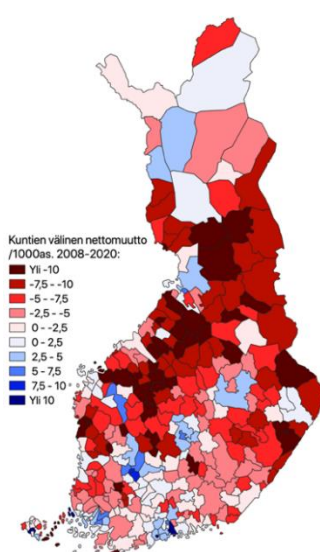
Kartta 3. Maakunnittainen väestönkehitys 2010–2020. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne.



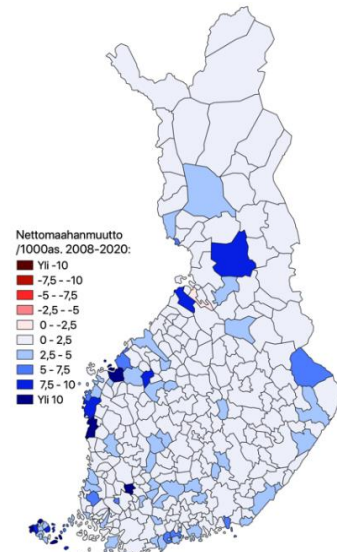
Kartta 4. Maakunnittainen väestönkehitys 2010–2020. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne.



Kartta 5. Luonnollinen väestönlisäys asukaslukuun suhteutettuna 2008–2020. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne



Kartta 6. Maan sisäinen nettomuutto asukaslukuun suhteutettuna 2008–2020. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne.



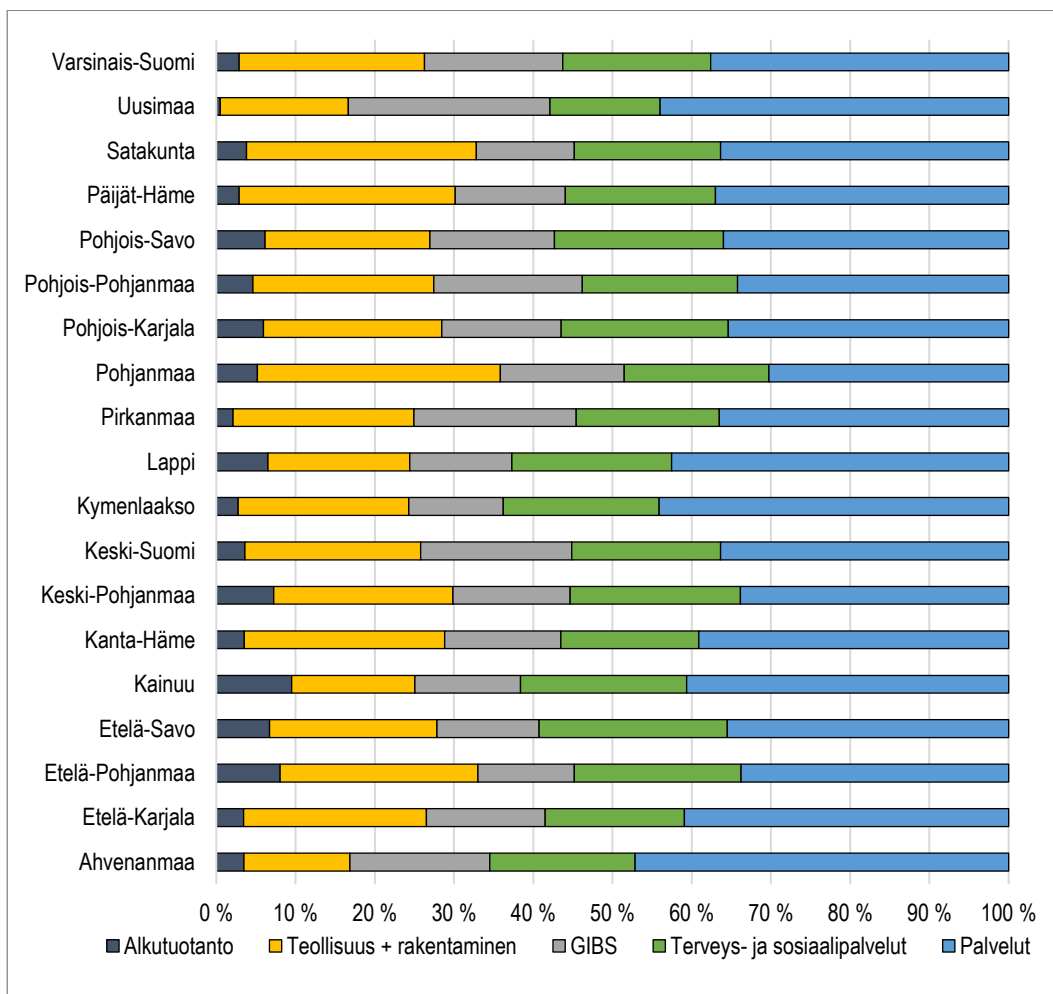
Kartta 7. Nettomahaanmuutto asukaslukuun suhteutettuna 2008–2020. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne

3.2 Elinvoiman kehitys taloudellisten muuttujien näkökulmasta

Alueen ja kunnan taloudellinen kehitys on yksi keskeisimpiä elinvoimaan vaikuttavista tekijöistä. Taloudellinen kehitys määrittää alueen käytettävissä olevat resurssit, joka taas toimii kunnan toiminnan edellytyksenä. Taloudellista kehitystä on mahdollista tarkastella lukuisilla eri muuttujilla,

mutta tässä taustoittavassa tarkastelussa tätä elinvoiman aspektia tarkastellaan työllisten ja työllisyyden, työpaikkojen sekä yritysten kehityksen ja nykytilan näkökulmasta.

Taloudellisen kehityksen ja kehityksen erojen taustalla vaikuttavat maakuntien hyvin erilaiset toimialarakenteet, jotka heijastelevat maakuntien maantiedettä, historiaa, koulutustarjontaa sekä yrityskehitystä. Vaikka maakuntien välillä erot toimialarakenteessa ovat huomattavasti maltillisempia kuin kuntatasolla, toimialarakenteen erot ovat myös maakuntien välillä suuret. On kuitenkin huomionarvoista, että erojen taustalla vaikuttavat etenkin suuret kaupungit ja näiden painoarvo maakunnassa: pienemmissä maaseutumaisissa kunnissa maakuntaan katsomatta toimialarakenteessa on merkittävää samankaltaisuutta.



Kuvio 3. Työpaikkojen toimialarakenne vuonna 2019 maakunnittain. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: työssäkäynti.

Alkutuotannon merkitys (maa- ja metsätalous sekä kaivostoiminta) vaihtelee hyvin voimakkaasti. Etenkin suurissa Etelä-Suomen maakunnissa alkutuotannon merkitys on vähäinen, esimerkiksi Uudellamaalla vain puoli prosenttia työpaikoista on alkutuotannon työpaikkoja. Toisessa ääripäässä Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Kainuussa 7–9 prosenttia työpaikoista on alkutuotannon työpaikkoja. Vastaavasti teollisuuden merkitys vaihtelee merkittävästi, heijastellen osin jo Suomen teollistumisen aikana syntyneitä eroja teollisuuden toimipaikoissa. Teollisuuden merkitys on erittäin

suuri etenkin Pohjanmaalla, Satakunnassa, Päijät-Hämeellä ja Kanta-Hämeellä, joissa yli 25 prosenttia työpaikoista on teollisuuden työpaikkoja. Teollisuuden merkitys on suhteellisen vähäinen maakunnissa, joiden työpaikkarakenne nojaa yhä vahvasti alkutuotantoon (Kainuu, Etelä-Savo) sekä Uudellamaalla, jossa väestönkasvu on vähentänyt perinteisesti merkittävän teollisuuden merkitystä. Teollisuuden merkitys on vähentynyt suurella osalla maata 1990-luvulta lähtien, ja osassa historiallisesti merkittävässä teollisuusmaakunnissa (kuten Kymenlaakso) teollisuuden merkitys ei ole enää rakennemuutoksen takia erityisen suuri.

Kaikissa Suomen maakunnissa enemmistö työpaikoista on palvelusektorin työpaikkoja, kuvaten Suomen vahvaa siirtymää jälkiteolliseksi palveluyhteiskunnaksi. Palvelurakenteessa on kuitenkin maakuntien välillä suuria eroja. Suurissa yliopistomaakunnissa (etenkin Uudellamaalla) korostuvat niin sanotut tietotyöalat (tai GIBS-alat), joita kuvaa työn tietotekninen tai tietotekniikkaan nojaava luonne, työn autonomisuus ja pääsääntöisesti työtä tekevien korkea koulutustaso (Ojala & Pyöriä 2017; Jakonen 2014; Koivunen ym. 2018). Tietotyön aloille on syntynyt 2000-luvulla huomattavasti työpaikkoja etenkin suuriin maakuntiin uudistaen näiden maakuntien toimialarakennetta. Toisaalta tietotyöalojen merkitys on huomattavasti vähäisempi etenkin maakunnissa, joista puuttuu yliopistokoulutustoiminta.

Eryteisesti maakunnissa, joissa väestön ikärakenne on iäkästä, terveys- ja sosiaalipalveluiden osuus työpaikoista on merkittävän korostunut. Seitsemässä maakunnassa yli 20 prosenttia työpaikoista on terveys- ja sosiaalipalveluiden työpaikkoja. Korkeimmillaan Etelä-Savossa lähes joka neljäs työpaikka on terveyden ja sosiaalipalveluiden aloilla (ylittäen esim. teollisuuden osuuden työpaikoista). Etenkin Uudellamaalla terveys- ja sosiaalipalveluiden osuus työpaikoista on taas suhteellisen matala (13,9 prosenttia). Muiden palveluiden merkitys taas vaihtelee maakunnissa: maakunnasta riippuen 30–50 prosenttia työpaikoista kuuluu edellä luokittelemattomiin palvelualojen työpaikkoihin. Erot muiden palveluiden merkityksessä ovat suhteellisen suuria, esimerkiksi matkailualan, julkishallinnon tai tukku- ja vähittäiskaupan merkitys vaihtelee suhteellisen paljon maakunnittain monipuolistaen kuvaa maakuntien toimialarakenteesta.

Koko maan tasolla työllisten ja työpaikkojen määrä kasvoi hieman (n. 50 000 työpaikalla/työllisellä) 2010-luvun aikana, joskin ajanjakson aikana kehityksessä oli eroja. Työpaikkojen määrä väheni 2010-luvun alussa, kun taas 2010-luvun lopulla työpaikkakehitys oli koko maan tasolla vahvaa heijastellen laajemman kansallisen ja globaalin taloudellisen toimintaympäristön kehitystä. Osin toimialarakenteellisten erojen takia, osin muista syistä johtuen työpaikkojen ja työllisen väestön kehityksen erot olivat maakuntatasolla suuria. Työpaikkojen ja työllisten kehityksen perusteella voisi taloudellisen kehityksen väittää olevan voimakkaasti polarisoitunutta, joka näkyy myös laajemmin elinvoimaerojen kasvuna, sillä osassa maakuntia työpaikkojen ja työllisten määrä kasvoi voimakkaasti, kun taas osassa työllisten ja työpaikkojen määrä väheni voimakkaasti 2010-luvun aikana.

Koska useimmat maakunnat ovat työpaikkaomavaraisia tai lähes työpaikkaomavaraisia, ero työllisten ja työpaikkojen määrän kehityksessä on suhteellisen vähäinen. Työpaikkojen ja työllisten määrä kasvoi seitsemässä maakunnassa vuosien 2010–2019 aikana: kasvu oli erityisen voimakasta suurimmissa maakunnissa. Uudellamaalla työpaikkojen määrä kasvoi 8,2 prosentilla eli 64 000 työpaikalla. Ilman Uudenmaan työpaikkakehitystä koko maan työpaikkojen määrä olisi siis

vähentynyt 2010-luvulla. Työpaikkojen määrä kehittyi vahvasti myös Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla. Myös esimerkiksi Lapissa työpaikkojen ja työllisten määrä kasvoi eroten 2000-luvun alun haastavasta kehityksestä. Toisaalta työpaikkojen ja työllisten määrä väheni 12 maakunnassa. Supistumisen voimakkuudessa oli huomattavia eroja: Pohjois-Savossa työpaikkojen määrä väheni vain 0,2 prosentilla, kun taas Etelä-Savossa työpaikkojen määrä väheni yli kymmenellä prosentilla ja Kymenlaaksossa lähes 10 prosentilla. Erityisesti rajun (teollisen)rakennemuutoksen kokeneissa maakunnissa työpaikkakehitys oli 2010-luvulla haastavaa.

On huomionarvoista, että työllisen väestön kehitys 2010-luvulla, eriytymisestään huolimatta, on merkittävästi maltillisempaa kuin työikäisen väestön kehitys. Osassa maakuntia, joissa työikäinen väestö väheni suhteellisen merkittävästi työllinen väestö kasvoi tai supistui vain hieman. Syyinä erilaiseen kehitykseen on työllisyysasteen kasvu kaikissa maakunnissa vuosien 2010–2019 aikana. Tätä taas selittää eläkeikään siirtyneiden ikäluokkien korkea työttömyysaste (ja nykyisten eläkeikää lähestyvien matalampi työttömyysaste) sekä useimmissa maakunnissa työllisyystilanteen paraneminen ajanjakson aikana. Koska suurempi osa työikäisistä on tullut työmarkkinoiden hyödynnettäväksi, työllisten kehitys on ollut huomattavasti väestönkehityksen asettamaa viitekehystä vahvempaa.

Vaikka työllisyysaste vahvistui käytännössä koko maassa 2010-luvun aikana, erot maakunnittain työllisyydessä ovat yhä suuret. Koko maassa noin 73,1 prosenttia työikäisistä oli työllisiä vuonna 2019⁷, mutta maakunnittain työllisyysasteet vaihtelivat lähes kymmenen prosenttia kumpaankin suuntaan. Työllisyysaste on poikkeuksellisen korkea Ahvenanmaalla (83,6 %). Manner-Suomessa työllisyysasteet jäävät merkittävästi tätä matalammiksi. Etenkin Pohjanmaiden maakuntien (pl. Pohjois-Pohjanmaa) alueilla työllisyysaste on korkea: Manner-Suomen korkein työllisyysaste löytyy Pohjanmaalta, jossa 78 prosenttia työikäisistä oli työllisiä. Myös Uudenmaan työllisyysaste on korkea (76,2 %), joskin pandemian vaikutus on ollut Uudellamaalla erityisen suuri. Muussa Länsi-Suomessa työllisyysasteet ovat pääsääntöisesti kohtuullisen vahvat. Työllisyysaste jää hieman alle koko maan keskitason taas esimerkiksi Pirkanmaalla ja Lapissa. Työllisyysaste jää haastavaksi etenkin Itä- ja Keski-Suomen maakunnissa: Etelä-Karjalassa, Keski-Suomessa, Kymenlaaksossa, Kainuussa sekä Pohjois-Karjalassa työllisyysaste jäi yhä vuonna 2019 alle 70 prosentin. Erityisesti Pohjois-Karjalan työllisyysaste on poikkeuksellisen heikko.

Työllisyysasteen eroja selittää osin väestörakenne: nuorten ja opiskelijoiden suuri osuus väestöstä tai iäkäs väestö molemmat laskevat työllisyysastetta; 25–49-vuotiaiden korkea osuus taas kasvattaa työllisyysastetta. Toisaalta osa eroista perustuu maakunnan toimialarakenteen eroihin sekä myös historiallisiin tekijöihin. Työllisyysasteen erot vaikuttavat merkittävästi esimerkiksi alueiden kantokykyyn ja kykyyn rahoittaa erinäisiä palveluita. Lisäksi matala työllisyysaste voi heijastua maakuntaan sosiaalisina ongelmina. Toisaalta matalamman työllisyysasteen maakunnissa on periaatteessa vielä paljon hyödyntämätöntä työvoimaa, jonka haasteena on kuitenkin osaamisen kohtaanto.

Vaikka työllisyysasteissa sekä työpaikkojen ja työllisten kehityksessä maakuntien väliset erot ovat suuria ja osin entisestään eriytyviä, yrityskannan kehitys on ollut suhteellisen vahvaa vuosien 2013–

⁷ Työllisyysaste laski vuonna 2020 merkittävästi pandemian seurauksena, mutta tässä tarkastelussa ei olla vuoden 2020 poikkeuksellisuuden takia tarkasteltu työllisten kehitystä vuoden 2020 aikana.

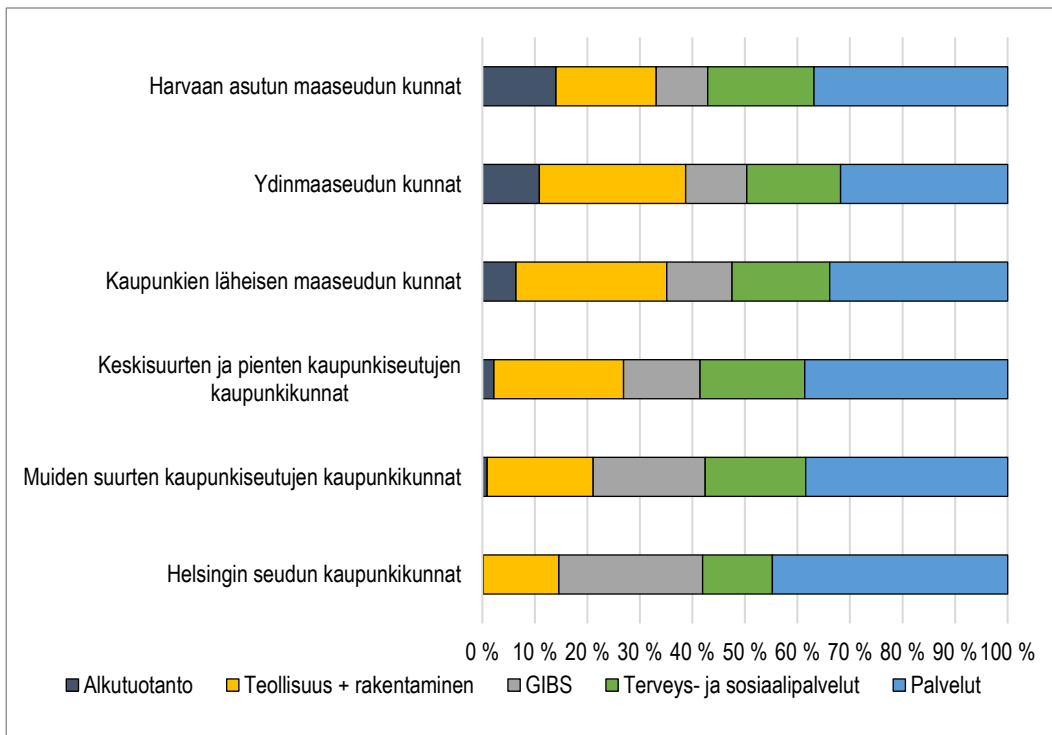
2020⁸ aikana kaikissa maakunnissa. Yrityskanta kasvoi jokaisessa maakunnassa tämän ajanjakson aikana, jota voi pitää mielenkiintoisena kehityksenä, sillä saman ajanjakson aikana osassa maakuntia väestö, työpaikat ja työllinen väestö väheni voimakkaasti. Kasvun voimakkuudessa on silti eroja: Uudellamaalla yrityskanta kasvoi 23 prosentilla, Pohjois-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa yli 15 prosentilla, kun taas esimerkiksi Etelä-Savossa, Kainuussa ja Kymenlaaksossa kasvu jäi alle seitsemän prosentin. Samat erot maakuntien kehityksessä ovat siis havaittavissa myös yrityskannan kehityksessä, vaikka itse yrityskanta kasvoikin kaikissa maakunnissa vuosien 2010–2020 aikana.

Taulukko 8. Maakuntien taloudellisen kehityksen avainluvut. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: työssäkäynti, yritykset.

	Työpaikkamuutos 2010–2019	Työllisten muutos 2010–2019	Työllisyysaste 2019	Yrityskannan kehitys 2013-2020
Ahvenanmaa	1,9 %	6,2 %	84,6 %	14,0 %
Etelä-Karjala	-6,5 %	-6,3 %	68,3 %	7,3 %
Etelä-Pohjanmaa	-3,6 %	-3,8 %	75,1 %	7,2 %
Etelä-Savo	-10,2 %	-11,2 %	70,1 %	6,5 %
Kainuu	-6,4 %	-7,4 %	69,4 %	6,6 %
Kanta-Häme	-5,9 %	-5,3 %	74,2 %	11,5 %
Keski-Pohjanmaa	-1,4 %	-2,1 %	75,5 %	10,5 %
Keski-Suomi	-1,4 %	-1,1 %	68,9 %	15,9 %
Kymenlaakso	-9,7 %	-9,2 %	68,8 %	6,8 %
Lappi	1,3 %	0,8 %	71,5 %	14,9 %
Pirkanmaa	5,1 %	6,0 %	72,2 %	16,6 %
Pohjanmaa	0,3 %	0,2 %	78,0 %	12,7 %
Pohjois-Karjala	-5,1 %	-5,1 %	65,7 %	10,9 %
Pohjois-Pohjanmaa	4,6 %	4,2 %	70,4 %	19,0 %
Pohjois-Savo	-0,2 %	-0,4 %	70,6 %	11,4 %
Päijät-Häme	-4,8 %	-4,9 %	70,5 %	9,7 %
Satakunta	-6,4 %	-6,4 %	72,3 %	9,3 %
Uusimaa	8,2 %	8,4 %	76,2 %	23,1 %
Varsinais-Suomi	2,2 %	2,5 %	73,4 %	15,3 %

Kuntatasolla erot toimialarakenteessa ovat huomattavan suuria. Kuviossa 4. on kuvattu toimialajakaumaa kuntaryhmittäin. Kuntaryhmittäin tarkasteluna erot korostuvat huomattavasti maakuntia voimakkaammin, sillä toimialarakenteen eroja eivät niinkään selitä maakuntien väliset erot, vaan eri tyyppisten kuntien erilaiset painoarvot maakunnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa etenkin maatalouden merkitys jää hyvin vähäiseksi, kun taas etenkin ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla maa- ja metsätalouden osuus työpaikoista on korkea. Teollisuuden merkitys taas korostuu etenkin keskisuurissa ja pienissä kaupungeissa. Suurissa kaupungeissa taas korostuvat etenkin tietojen työpaikat. Myös kaupungin läheisellä maaseudulla sekä ydinmaaseudulla teollisuuden merkitys on huomattava. Sote-ala korostuu etenkin ydinmaaseudulla sekä keskisuurissa ja pienissä kaupungeissa. Yksittäisten kuntien tasolla erot ovat luonnollisesti vielä suurempia.

⁸ Tilastointiin liittyvistä syistä yrityskannan kehitystä on mielekästä tarkastella vain vuosien 2013–2020 osalta.



Kuvio 4. Kuntaryhmittäinen toimialarakenne vuonna 2019

Maakuntien tavoin kuntatasolla työpaikkojen ja työllisten kehitys on hyvin voimakkaasti eriytynyt. Kuntaryhmien näkökulmasta työpaikkojen ja työllisten määrä kasvoi Helsingin seudun kunnissa sekä suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa. Lisäksi kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa kehitys oli maltillista, sillä kyseiset kunnat ovat pääosin integroituneet osaksi suurempien kaupunkien työmarkkinoita. Keskisuurissa ja pienissä kaupunkimaisissa kunnissa työpaikkojen määrä väheni kohtuullisesti ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla taas voimakkaasti. Toimialoittain tarkasteltuna kaikissa kuntaryhmissä maa- ja metsätalouden sekä teollisuuden (pl. Helsingin seudun kaupunkikunnat) työpaikkakehitys oli heikkoa, kun taas etenkin terveys- ja sosiaalipalveluiden alalle syntyi merkittävästi työpaikkoja kaikkiin kuntaryhmiin. Kaupunki- ja maaseutualueita eniten erotteleva tekijä olivat niin sanotut tietotalot (GIBS-alat), joilla työpaikkojen määrä kasvoi voimakkaasti suurimmissa kaupunkikunnissa, mutta väheni muussa maassa.

Kuntatason kartoista (kartat 9-12) kehityksen voimakas polarisaatio on helposti havaittavissa: suurimpien kaupunkiseutujen ydinalueilla työpaikkojen määrä kasvoi voimakkaasti, mutta syrjäisemmissä kunnissa sekä esimerkiksi teollisuuskaupungeissa työpaikkakehitys oli haastavaa. Myös maakunnissa, joissa työpaikkojen määrä kasvoi merkittävästi (esim. Uusimaa ja Pirkanmaa) maakuntien reunojen pienemmissä maaseutumaisissa kunnissa työpaikkakehitys oli haastavaa. Maaseutualueilla lähinnä yksittäisissä kunnissa työpaikkojen määrä kasvoi (esim. osa Lapin kunnista). Suurimassa osassa maaseutualueiden kuntia työpaikkakehitys oli hyvin haastavaa.

Kuntaryhmien ja kuntien välillä erot ovat myös työllisyysasteessa huomattavat, joskin työllisyysasteen erot ovat maakuntien sisällä suhteellisen vähäisiä verrattuna työpaikkakehitykseen. Itse työllisyysaste vahvistui lähes kaikissa Suomen kunnissa 2010-luvun aikana. Kuntaryhmittäin työllisyysaste on erittäin korkea kaupungin läheisen maaseudun kunnissa. Tätä selittää kuntien

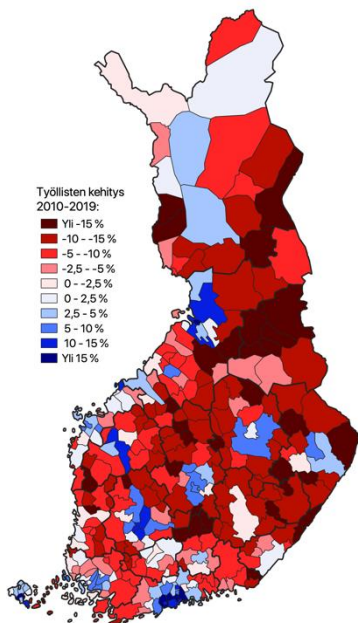
luonne: kaupungin läheisen maaseudun kunnat ovat vahvasti integroituneet osaksi laajemman kaupunkiseudun asumisen ja työssäkäynnin ratkaisuja. Näistä kunnista pendelöidään merkittävästi suuriin kaupunkeihin. Näihin kuntiin muuttaa ensisijaisesti suhteellisen koulutettuja, työllisiä ja pääsääntöisesti hyväosaisia henkilöitä, joten jo asuntotarjonnan takia työttömien osuus jää kaupungin läheisellä maaseudulla matalaksi. Työllisyysaste on korkea myös Helsingin kaupunkiseudun kunnissa, joskin pandemian vaikutus on ollut tällä alueella erityisen suuri. Ydinmaaseudulla työllisyysaste on myös vahva.

Taulukko 9. Taloudellisen kehityksen tunnuslukuja kuntaryhmittäin. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: työssäkäynti; yritykset.

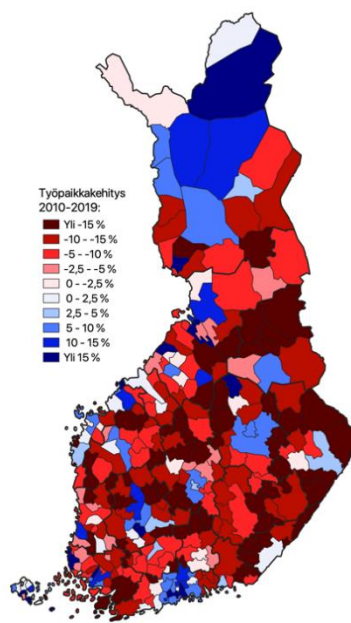
	Työpaikkamuutos 2010–2019	Työllisten muutos 2010–2019	Työllisyysaste 2019	Yrityskannan kehitys 2013–2020
Helsingin seudun kaupunkikunnat	9,5 %	11,0 %	75,7 %	25,4 %
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	8,6 %	8,8 %	70,7 %	21,8 %
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	-3,6 %	-3,0 %	71,3 %	12,8 %
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	-0,8 %	-0,9 %	78,0 %	13,3 %
Ydinmaaseudun kunnat	-9,8 %	-9,8 %	73,6 %	7,7 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	-10,2 %	-12,0 %	69,7 %	7,1 %

Työllisyysaste jää matalaksi etenkin suurissa, keskisuurissa ja pienissä kaupunkikunnissa sekä harvaan asutulla maaseudulla. Suurissa kaupunkikunnissa työllisyysaste jää matalaksi osin opiskelijoiden suuren osuuden takia, mutta myös kaupunkiseuduilla keskuskaupunkiin keskittyvän työttömyyden ja huono-osaisuuden takia. Työttömien muuttoliike kaupunkiseutujen sisällä voimistaa tätä ilmiötä. Keskisuurissa ja pienissä kaupungeissa työllisyysastetta laskee osin opiskelijat, mutta myös etenkin teollisissa keskuksissa rakenteellinen työttömyys sekä työikäisen väestön ikärakenne laskee työllisyysastetta. Ryhmän sisällä erot ovat kuitenkin kuntatasolla huomattavat. Harvaan asutulla maaseudulla työllisyysaste on taas erityisen haastava, joskin kehitys alueella on ollut vahvaa 2010-luvulla. Heikkoa työllisyysastetta harvaan asutulla maaseudulla selittää väestön ikärakenne, syrjäinen sijainti ja rakenteellinen jo 1960-luvulla alkanut työttömyys.

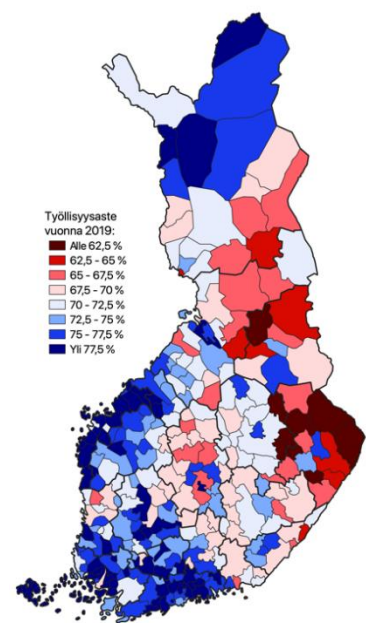
Kuntatasolla erot työttömyydessä seuraavat työpaikkakehitystä vahvemmin maakuntarajoja. Etenkin Länsi-Suomen ja osissa Etelä-Suomen kuntia työllisyysaste on korkea. Osassa Pohjanmaan kuntia työllisyysaste kohoaa yli 80 prosenttiin. Myös Lapin matkailuvetoisissa kunnissa työllisyysaste on hyvin korkea. Työllisyysaste on taas etenkin Itä- ja Keski-Suomen kunnissa haastava, erityisesti maakunnan pienissä teollisissa tai entisissä teollisissa keskuksissa (kuten Outokumpu, Lieksa) ja harvaan asutun maaseudun kunnissa. Toisaalta maakuntien sisällä etenkin suurten kaupunkiseutujen sisällä erot ovat suuria: keskuskaupungin työllisyysaste jää yleensä matalaksi, kun taas keskuskaupunkia ympäröivissä kehyskunnissa työllisyysaste on pääsääntöisesti erittäin korkea, tasaantuen maakunnan reunoilla.



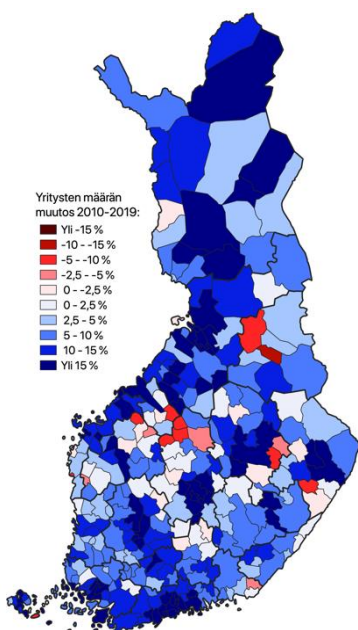
Kartta 8. Kunnittainen työllisten kehitys 2010–2019. Lähde: Tilastokeskus, Statfin, työssäkäynti.



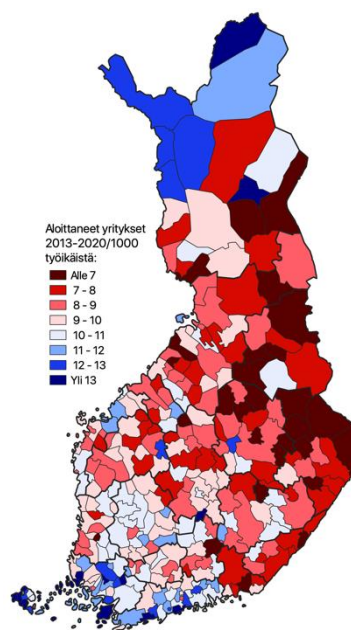
Kartta 9. Kunnittainen työpaikkakehitys 2010–2019. Lähde: Tilastokeskus, Statfin, työssäkäynti.



Kartta 10. Työllisyysaste kunnittain vuonna 2019. Lähde: Tilastokeskus, Statfin, työssäkäynti.



Kartta 11. Yrityskannan kehitys kunnittain 2013–2020. Lähde: Tilastokeskus, Statfin, yritykset



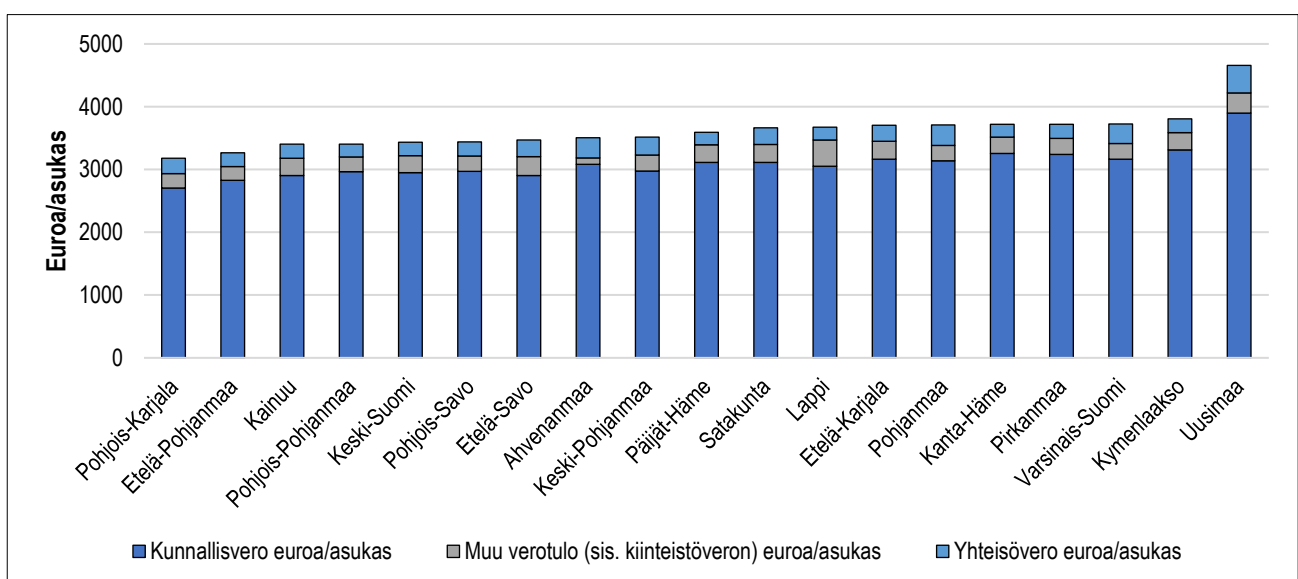
Kartta 12. Aloittaneet yritykset /1000as. 2013–2020. Lähde: Tilastokeskus, Statfin, yritykset

3.3 Elinvoiman kehitys kuntatalouden näkökulmasta

Taloudellisen kehityksen rinnalla perinteisimpiä elinvoiman käsitteen osatekijöitä on alue- ja kuntatalous, joka on osin limittäinen kokonaisuus taloudellisen kehityksen rinnalla. Alue- ja kuntatalous käytännössä määrittää kunnan tai alueen kyvyn toteuttaa toimintaansa, ja esimerkiksi kouluverkkokeskusteluissa kuntataloudellisten argumenttien merkitys on suuri. Tässä tarkastelussa alue- ja kuntataloutta lähestytään kuntien veropohjan ja veropohjan kehityksen näkökulmasta sekä koulutukseen käytettyjen menojen näkökulmasta. Näkökulma ei ole kaiken kattava, mutta tuo esille tiivistetystä kunta- ja aluetason elinvoimavaikutukset.

Aluetasolla kuntien verotulopohjat vaihtelevat luonnollisesti suuresti erilaisen väestöpohjan takia. Verotuloissa on kuitenkin maakuntien välillä suhteellisen suuria eroja myös asukasta kohden laskettuna. Verotulot asukasta kohden vaihtelivat vuonna 2020 noin 3 200 eurosta 4 650 euroon. Verotulot ovat etenkin Uudellamaalla muuta maata selvästi korkeammat. Uusimaa oli vuonna 2020 ainoa maakunta, jossa asukasta kohden lasketut verotulot olivat yli 4 000 euroa. Muussa maassa verotulot ovat asukasta kohden korkeat etenkin Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla, mutta myös esimerkiksi Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa, Pohjanmaalla ja Lapissa. Merkittävä teollinen toiminta maakunnassa pääsääntöisesti näkyy korkeampina verotuloina. Verotulot ovat erityisen matalat Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla, Kainuussa ja Pohjois-Pohjanmaalla, joskin jälkimmäisessä lasten suuri osuus väestöstä vääristää osin asukasta kohden laskettuja verotuloja.

Verotulojen rakenteessa on myös eroja maakuntien välillä. Kaikissa maakunnissa kunnallisverot ovat selvästi merkittävin tulojen muoto: 83–88 prosenttia verotuloista selittyy kunnallisveroilla maakunnasta riippuen. Kunnallisverojen merkitys on erityisen korostunut Kymenlaaksossa, Pohjois-Pohjanmaalla, Pirkanmaalla sekä Kanta-Hämeessä. Erityisen vähäinen merkitys kunnallisveroilla on Lapissa, Etelä-Savossa ja Uudellamaalla. Määrällisesti kunnallisverotulot asukasta kohden ovat kuitenkin selvästi suurimmat Uudellamaalla. Ero ääripäiden välillä on merkittävä: asukasta kohden Pohjois-Karjalan kunnallisverotulot ovat vain 70 prosenttia Uudenmaan verotuloista.



Kuvio 5. Verotulot maakunnittain vuonna 2020 asukasta kohden laskettuna (euroa). Lähde: Tilastokeskus: kaupunki- ja seutuindikaattorit.

Yhteisöverojen ja muiden verotulojen merkitys on kaikissa maakunnissa suhteellisen vähäinen. Yhteisöverojen merkitys korostuu erityisesti Uudellamaalla, jossa yhteisverot asukasta kohden ovat lähes kaksinkertaiset useimpiin maakuntiin verrattuna. Yhteisöverojen painoarvo on suuri myös Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla. Erityisen vähäisiä yhteisöverot ovat Kanta- ja Päijät-Hämeellä. Muut verotulot korostuvat etenkin Lapissa, jossa muut verotulot selittävät yli kymmenen prosenttia verotuloista ja ovat asukasta kohden selvästi suurimmat kaikista maakunnista. Muiden verotulojen merkitys on suuri myös mökkivaltaisella Etelä-Savolla. Lisäksi asukasta kohden laskettuna muut verotulot ovat suuria myös Uudellamaalla, vaikka niiden painoarvo ei ole erityisen suuri. Muiden maakuntien välillä erot muissa verotuloissa ovat suhteellisen maltillisia. Tulot ovat vähäisiä esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan tyyppisessä maakunnassa, jossa ei ole juuri vapaa-ajan asutusta.

Verotulot ovat kasvaneet voimakkaasti 2010-luvulla kaikissa maakunnissa, joskin verotulojen kehitystä ei ostovoimakorjata, mikä selittää osan tulojen kasvusta. Verotulot kasvoivat maakunnasta riippuen 15–30 prosentilla. Kasvu oli voimakkainta Uudellamaalla, jossa verotulot kasvoivat 36,4 prosentilla. Verotulot kasvoivat yli 30 prosentilla myös Pirkanmaalla, Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla sekä Päijät-Hämeessä. Maltillisinta verotulojen kehitys oli Kainuussa (+15,1 %). Muissa maakunnissa verotulot kasvoivat 20–30 prosentilla. On huomionarvoista, että muutos on laskettu absoluuttisista verotuloista, eikä asukasta kohden lasketuista verotuloista, jonka seurauksena voimakkaasti kasvaneissa maakunnissa verotulojen merkittävä kasvu on oletettua, kun taas supistuvissa maakunnissa väestön väheneminen haastaa etenkin kunnallisverotulojen kasvun.

Kunnallisverot ovat kasvaneet maakunnissa pääosin 20–30 prosentilla vuosien 2010–2020 aikana. Voimakkainta kasvu oli merkittävästi kasvaneissa maakunnissa, kun taas voimakkaasti supistuneissa maakunnissa kasvu jäi maltillisemmaksi. Yhteisöverojen kehityksessä oli suurempaa hajontaa: Uudellamaalla yhteisöverot kasvoivat jopa 66 prosentilla, ja kuudessa muussa maakunnassa yhteisöverotulot kasvoivat yli 30 prosentilla. Toisaalta Pohjois-Pohjanmaalla yhteisöverotulot laskivat (oletettavasti IT-sektorin rakennemuutoksen takia). Muut verotulot taas kasvoivat voimakkaasti kaikissa maakunnissa: maltillisimmillaan muut verotulot kasvoivat noin 30 prosentilla Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa. Voimakkaimmillaan muut verotulot kasvoivat yli 70 prosentilla Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Karjalassa ja Kanta-Hämeellä.

Taulukko 10. Verotulojen kehitys maakunnittain. Lähde: Tilastokeskus: kaupunki- ja seutuindikaattorit.

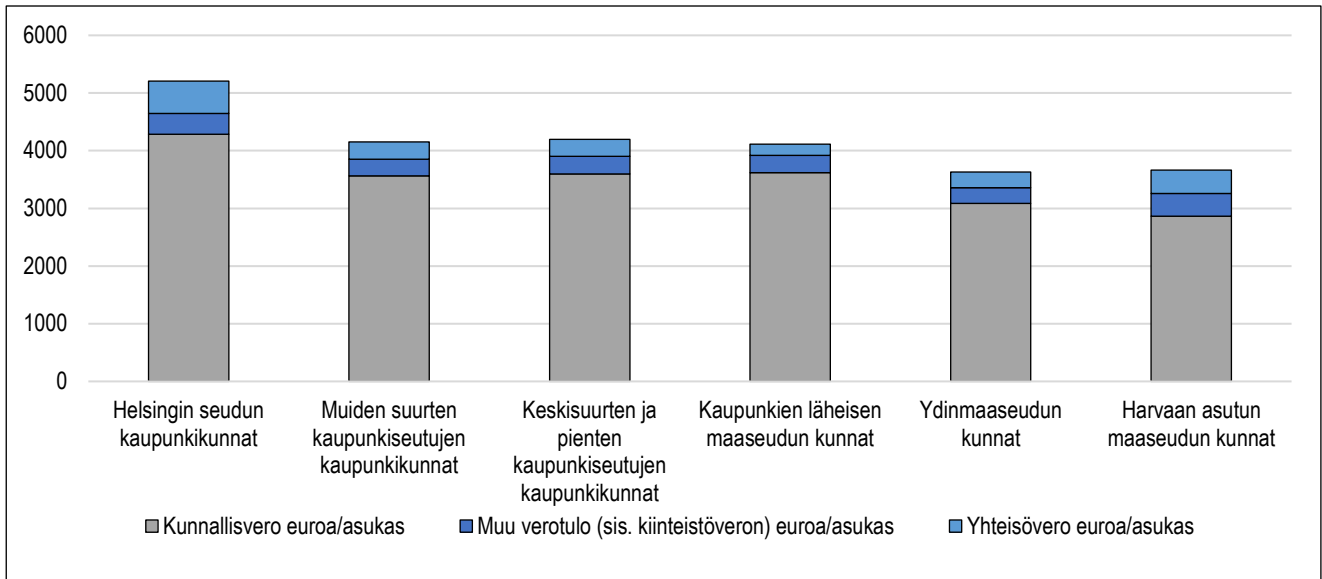
Maakunta	Kunnallisverojen muutos 2010–2020	Muiden verotulojen muutos 2010–2020	Yhteisöverojen muutos 2010–2020
Ahvenanmaa	25,9 %	124,8 %	77,1 %
Etelä-Karjala	18,9 %	72,0 %	40,2 %
Etelä-Pohjanmaa	25,8 %	62,1 %	12,1 %
Etelä-Savo	20,3 %	51,7 %	42,8 %
Kainuu	14,5 %	31,7 %	5,6 %
Kanta-Häme	26,6 %	76,0 %	23,4 %
Keski-Pohjanmaa	29,2 %	85,0 %	18,5 %
Keski-Suomi	23,1 %	43,6 %	46,7 %
Kymenlaakso	20,7 %	37,2 %	42,6 %
Lappi	24,5 %	35,9 %	37,5 %

Pirkanmaa	33,0 %	65,0 %	24,5 %
Pohjanmaa	26,6 %	59,4 %	14,8 %
Pohjois-Karjala	19,3 %	30,2 %	24,3 %
Pohjois-Pohjanmaa	28,2 %	65,6 %	-8,8 %
Pohjois-Savo	25,7 %	54,7 %	44,5 %
Päijät-Häme	29,2 %	37,0 %	32,3 %
Satakunta	19,1 %	65,4 %	27,2 %
Uusimaa	32,8 %	44,6 %	67,7 %
Varsinais-Suomi	28,4 %	38,6 %	14,0 %

Kuntatasolla erot verotuloissa ja verotulojen rakenteessa ovat luonnollisesti hyvin suuria, erityisesti yhteisöverojen ja muiden verotulojen. Yleistetyimmässä kuntaryhmissä tarkasteltuna erot verotuloissa ja niiden rakenteessa ovat suhteellisen suuria. Etenkin Helsingin seudun kaupunkikuntien verotulot ovat huomattavan korkeat (yli 5 000 € henkilö) huomattavien kunnallisverotulojen sekä yhteisöverotulojen takia. Muissa suurissa kaupungeissa sekä keskisuurissa ja pienissä kaupungeissa verotulot jäävät merkittävästi matalammiksi etenkin vähäisempien kunnallisverotulojen ja yhteisöverotulojen takia. Etenkin muissa suurissa kaupungeissa opiskelijoiden korkea osuus väestöstä laskee asukasta kohden laskettuja verotuloja.

Kaupungin läheisellä maaseudulla verotulot vastaavat suurten kaupunkiseutujen kaupunkikuntien tuloja, mutta tulojen rakenne on erilainen. Koska kaupungin läheisen maaseudun kunnat ovat hyvin riippuvaisia pendelöinnistä, ryhmän kunnissa kunnallisverotulot korostuvat, mutta yhteisöverot alikorostuvat, sillä yritystoiminta keskittyy kaupungin läheisen maaseudun sijaan läheiseen keskuskaupunkiin. Ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla verotulot jäävät muita alueita matalammaksi erityisesti kunnallisverojen osalta. Matalat kunnallisverot maaseutualueilla heijastelevat iäkkäämpää väestöä ja vähäisempää korkeapalkkaisen väestön määrää. Harvaan asutulla maaseudulla sekä yhteisöverojen että muiden verotulojen merkitys on kuitenkin kohtuullisen korostunut.

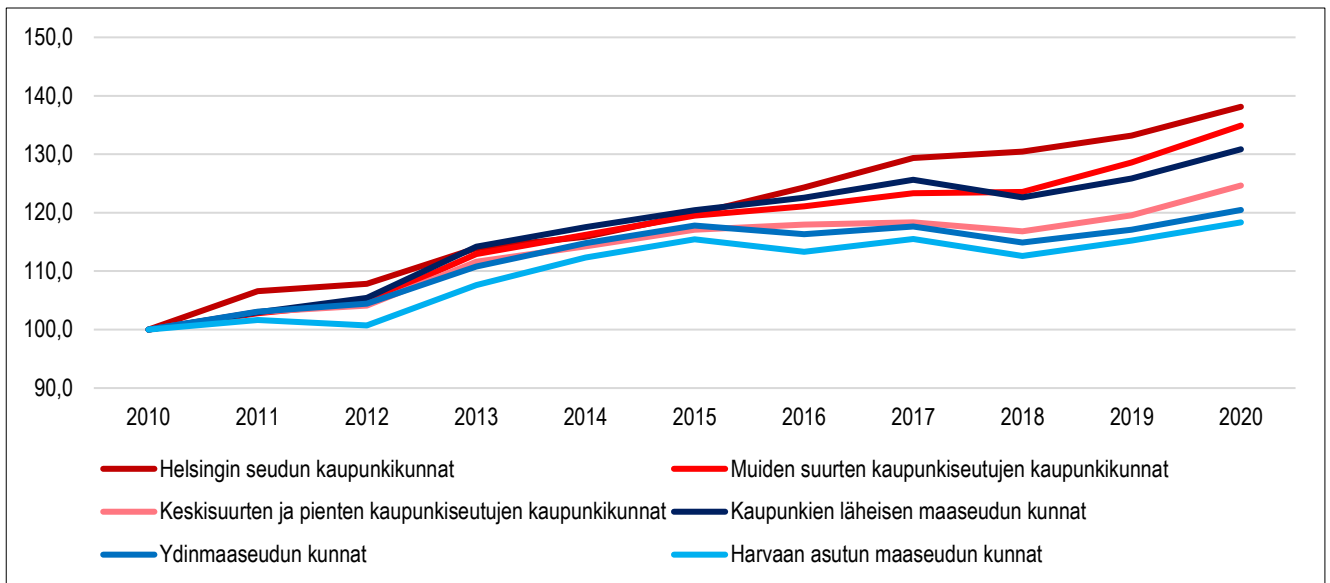
Kuntatasolla asukasta kohden laskettuna kuva verotuloista on hyvin moninainen, joskin heijastelee jossain määrin maakuntarakennetta sekä suurten kaupunkien vaikutusta. Etenkin Etelä-Suomessa, Uudellamaalla ja laajennetulla kasvukäytävällä verotulot ovat korkeita. Lisäksi suurten kaupunkiseutujen kehyskunnissa verotulot korostuvat. Maaseutualueista verotulot korostuvat etenkin Pohjois- ja Tunturi-Lapin matkailukunnissa sekä muussa maassa yksittäisissä muissa kunnissa, joissa korkeita tuloja selittävät moninaiset syyt (esim. Eurajoki, jossa Olkiluodon ydinvoimala selittää erittäin suuria yhteisöverotuloja). Toisaalta etenkin Itä- ja Keski-Suomessa sekä Pohjanmaiden maaseutukunnissa verotulot ovat asukasta kohden hyvin matalat.



Kuvio 6. Verotulot kuntaryhmittäin vuonna 2020 asukasta kohden. Lähde: Tilastokeskus: kaupunki- ja seutuindikaattorit

Verotulot kasvoivat vuosien 2010–2020 aikana lähes kaikissa kunnissa. Vain yksittäisissä kunnissa verotulot vähenivät (esimerkiksi erittäin rajun rakennemuutoksen kokenut Salo). Verotulot kasvoivat väestönkasvun seurauksena erityisen voimakkaasti suurilla kaupunkiseuduilla, mutta merkittävää kasvua tapahtui myös monissa maaseutumaisissa kunnissa, joissa itse väestöpohja väheni. Erityisen voimakasta verotulojen kasvu oli Lapin matkailukunnissa. Maltillisinta kasvu oli etenkin Itä-Suomen pienissä kunnissa, joissa yksin väestön voimakas supistuminen haastoi verotulojen kehityksen.

Kuntaryhmien tasolla verotulot kasvoivat kaikissa kuntaryhmissä: kasvu oli voimakkainta Helsingin seudun sekä muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa, mutta myös kaupungin läheisellä maaseudulla kasvu oli huomattavaa. Keskisuurten ja pienten kaupunkien kaupunkikunnissa, ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla verotulojen kehitys oli taas heikompa, joskin tätä selittää heikompi väestönkehitys näillä alueilla vuosien 2010–2020 aikana.



Kuvio 7. Verotulojen muutos 2010–2020 indeksinä (2010=100). Lähde: Tilastokeskus: kaupunki- ja seutuindikaattorit.

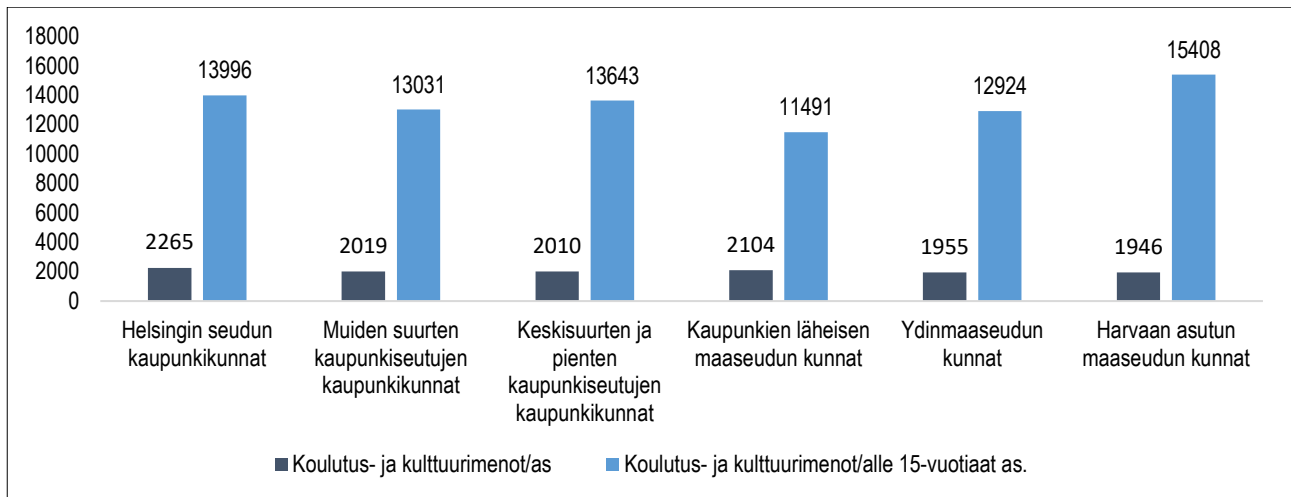
Kuviossa 8. ja kartassa 15. on kuvattu kuntien ja kuntaryhmien koulutus- ja kulttuurimenoja (eivät eroteltavissa) asukasta ja alle 15-vuotiaita asukkaita kohden vuonna 2020. Menojen laskeminen asukasta kohden on perinteisempi tapa tarkastella eri kunnan menoja, kun taas alle 15-vuotiaita kohden laskettuna menot kuvaavat paremmin todellisia kuluja huomioimalla erot väestön ikärakenteessa ja lasten ikäluokan koossa kunnittain. Toisaalta kulttuurimenot osin vääristävät tätä, sillä kulttuuripalveluita tuotetaan pääsääntöisesti koko väestölle.

Asukasta kohden laskettuna menot korostuvat etenkin Helsingin kaupunkiseudun kunnissa, joissa koulutus- ja kulttuurimenot ovat 2 265 euroa asukasta kohden. Lukuun voi kuitenkin vaikuttaa etenkin pääkaupungin suhteellisen merkittävät kulttuurimenot. Asukasta kohden laskettuna menot jäävät alle 2 000 euron vain ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa, joskin erot kuntien välillä ovat suhteellisen vähäisiä.

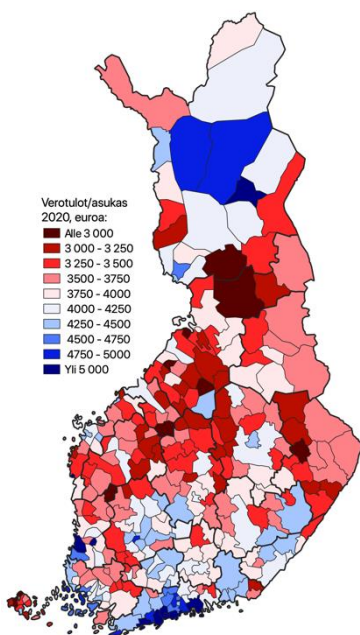
Alle 15-vuotiasta väestöä kohden laskettuna kuva menoista muuttuu. Erityisesti harvaan asutun maaseudun koulutusmenot ovat alle 15-vuotiasta väestöä kohden laskettuna huomattavan korkeat. Ero kaikkia asukkaita kohden laskettuihin menoihin on huomattava, mutta tätä selittää harvaan asutun maaseudun ikärakenne: ryhmän kunnissa lasten ikäluokat ovat pieniä, ja lasten osuus väestöstä on vähäinen. Alle 15-vuotiasta väestöä kohden laskettuna Helsingin seudun kaupunkikuntien menot säilyvät suurina, joskin alueen kulttuurimenot vääristävät vain alle 15-vuotiaaseen väestöön suhteutettuja lukuja. Myös keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikuntien menot korostuvat tällä suhteutuksella. Alle 15-vuotiaiden määrään suhteutetut koulutus- ja kulttuurimenot jäävät mataliksi taas ydinmaaseudun ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa.

Kuntatasolla erot (alle 15-vuotiaisiin suhteutetuissa) menoissa ovat 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

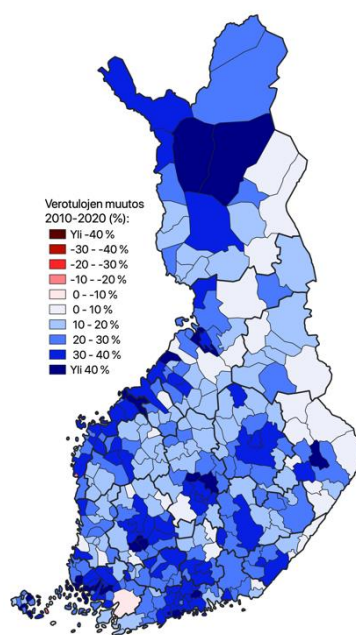
huomattavan korkeita etenkin pohjoisessa Lapissa, jossa oletettavasti jo pitkien välimatkojen takia menot ovat huomattavan korkeita. Lisäksi osissa Pohjois-Pohjanmaata ja Kainuuta menot ovat korkeita koko maan keskitasoon verrattuna. Koulutusmenot alle 15-vuotiasta väestöä kohden korostuvat maan keskitasoon verrattuna myös saaristokunnissa, kuten Hailuodossa, Paraisilla ja Kemiönsaarella.



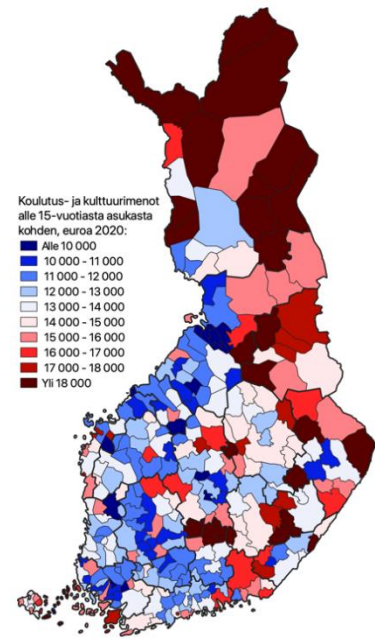
Kuvio 8. Koulutus- ja kulttuurimenot asukasta ja alle 15-vuotiaita asukkaita kohden vuonna 2020. Lähde: Tilastokeskus, kuntien taloustiedot.



Kartta 13. Verotulot/asukas 2020, euroa. Lähde: Tilastokeskus, kaupunki- ja seutuindikaattorit.



Kartta 14. Verotulojen muutos, euroa. Lähde: Tilastokeskus, kaupunki- ja seutuindikaattorit.



Kartta 15. Koulutus- ja kulttuurimenot alle 15-vuotiaista asukasta kohden. Lähde: Tilastokeskus, kuntien taloustiedot.

3.4 Elinvoiman kehitys muiden mittarien näkökulmasta

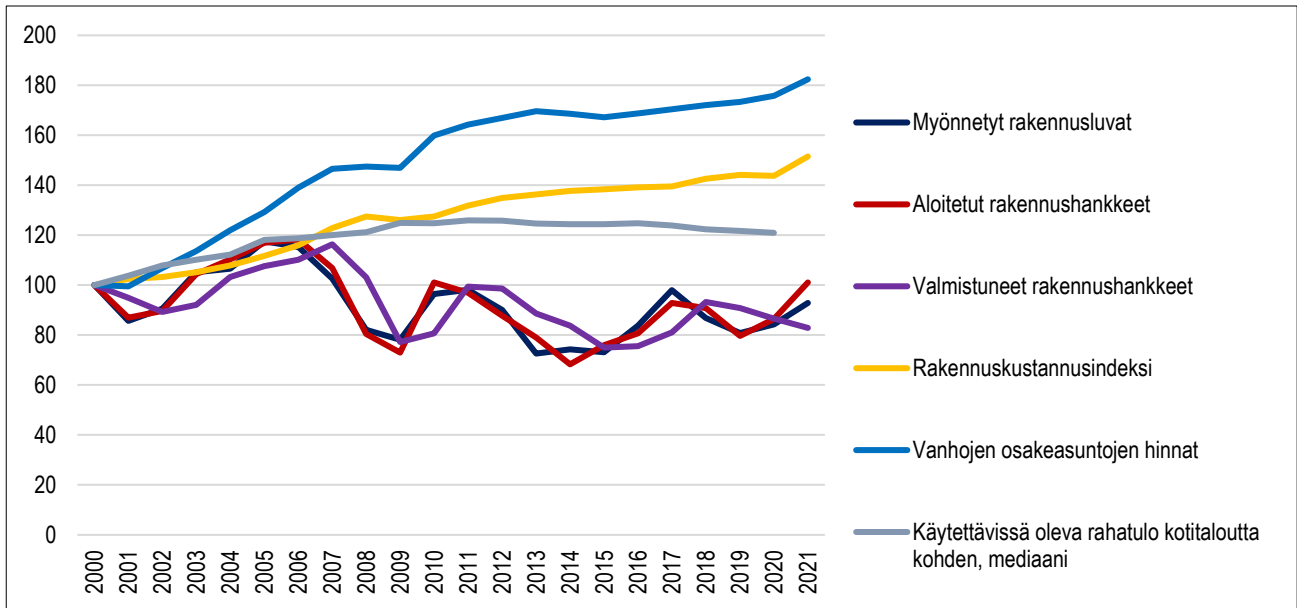
Väestön, työllisyyden ja kunnallistalouden lisäksi elinvoiman kehitystä on tarkasteltu muun elinvoiman näkökulmasta eli yksittäisillä muita elinvoimakeskeisiä aspekteja kuvaavilla muuttujilla. Muita muuttujia ovat rakentaminen ja asunnontuotanto, lastensuojelu, väestön koulutusrakenne ja kunnan keskittyneisyys, joskin jälkimmäinen ei niinkään kuvaa elinvoimaa vaan kuntien toimintaympäristöä.

3.4.1 Rakentaminen

Rakentaminen on yksi keskeinen indikaattori alueen vetovoiman ja elinvoiman kannalta, joka reagoi suhteellisen nopeasti alueen elinvoiman kehitykseen ja etenkin odotuksiin alueen elinvoiman kehityksestä. Asuinrakentaminen mahdollistaa alueelle kohdistuvan muuttoliikkeen, kun taas liike- ja toimistorakentaminen, julkinen palvelurakentaminen sekä teollisuus- ja varastorakentaminen mahdollistavat sekä antavat viitteitä alueen yritystoiminnasta ja palveluista sekä täten myös vetovoimaisuudesta. Näiden puute alueella taas indikoi elinvoiman merkittävistä haasteista ja voi pahimmassa tapauksessa estää kasvua.

Rakentamisen kysyntään vaikuttavat muiden muassa asuntojen hinnat, rakennuskustannukset, kotitalouksien käytettävissä olevat tulot sekä korkotaso. Rakennuskustannusten, asuntojen hintojen ja korkojen nousu hillitsee rakentamisen kysyntää. Korkojen nousu hillitsee kysyntää etenkin mahdollisen rakentamiseen vaadittavan investoinnin kustannuksen nousun myötä.

Kuvio 9. esittää Suomen asuinrakentamista kerrosalan neliöillä mitattuna vuosina 2000–2021 sekä vuosittaisia rakennustuotantoon liittyviä indeksipistelukuja, missä aikasarjojen perusvuotena on vuosi 2000. Rakennuskustannukset ja asuntojen hinnat ovat nousseet trendinomaisesti koko aikavälin ja ovat olleet viimeisenä kahtena vuotena keskimääräistä kovemmassa nousussa. Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kasvoivat 2000-luvulla, minkä jälkeen kasvu on pysähtynyt 2010-luvulla. Asuinrakentaminen on pysynyt trendinä melko stabiililla tasolla, joskin hieman laskenut 2000-luvun lopulta lähtien.



Kuvio 9. Asuinrakentaminen indeksipistelukuna, vanhojen osakeasuntojen hintaindeksi, rakennuskustannusindeksi ja kotitalouden käytettävissä olevien rahatulojen mediaani indeksinä Suomessa vuosina 2000–2021. Perusvuosi = 2000. Lähde: Tilastokeskus, Rakennus- ja asuntotuotanto; Rakennuskustannusindeksi.

Rakentamisen kysyntään vaikuttaa oleellisesti myös väestönkehitys ja alueellisesti muuttoliike. Sekä väkiluku että asuntokuntien määrä ovat kasvaneet merkittävästi Suomessa vuosien 2000–2020 aikana. Tulevina vuosikymmeninä väestönkasvun ennustetaan pysähtyvän matalan syntyvyyden seurauksena, mikä todennäköisesti hillitsee myös rakentamisen kysyntää. Vuonna 2020 Suomen asuntokunnista 46,8 prosenttia asui kerrostaloissa, 38,2 prosenttia omakotitaloissa, 13,5 prosenttia rivitaloissa sekä 1,5 prosenttia muissa rakennuksissa.

Muiden elinvoiman muuttujien tavoin aluetasolla erot asuntotuotannossa ja rakentamisessa ovat huomattavan suuria. Taulukossa 11. kuvataan keskeisiä asuntotuotannon tunnuslukuja maakunnittain. Asuinrakentaminen vilkastui suhteellisesti eniten Uudellamaalla 2010-luvulla ja 2020-luvun ensimmäisinä vuosina. Uudenmaan lisäksi asuinrakentaminen lisääntyi 2010-luvun keskivaiheilta ja oli suhteellisesti vilkkainta Pirkanmaalla ja Pohjois-Savossa vuosina 2010–2021. Myös kolmessa muussa maakunnassa asuntorakentaminen lisääntyi 2010-luvulla. Asuinrakentaminen laski suhteellisesti eniten Kymenlaaksossa, Etelä-Savossa, Keski-Pohjanmaalla ja Kanta-Hämeessä vuosien 2010–2021 aikana.

Taulukko 11. Asuntotuotanto maakunnittain 2010-2021. Lähde: Tilastokeskus, Rakennus- ja asuntotuotanto.

	Aloitettut asunnot 2010-2021	Aloitettut asunnot /10 000as	Keskimääräinen vuosimuutos
Uusimaa	185278	94,9	6,6 %
Varsinais-Suomi	32834	57,7	3,6 %
Satakunta	7708	29,0	-4,1 %
Kanta-Häme	7531	36,2	-8,4 %
Pirkanmaa	51059	83,5	6,1 %
Päijät-Häme	11035	44,2	-3,7 %

Kymenlaakso	3260	16,0	-15,9 %
Etelä-Karjala	5678	36,3	2,0 %
Etelä-Savo	3893	23,2	-9,2 %
Pohjois-Savo	16614	55,0	4,2 %
Pohjois-Karjala	10806	53,9	-6,0 %
Keski-Suomi	21607	66,0	-0,3 %
Etelä-Pohjanmaa	12568	53,4	-5,8 %
Pohjanmaa	9904	47,0	-3,2 %
Keski-Pohjanmaa	3781	46,0	-8,6 %
Pohjois-Pohjanmaa	36151	73,7	1,3 %
Kainuu	1775	19,7	-1,5 %
Lappi	10584	48,9	-2,6 %
Ahvenanmaa	2201	62,8	-1,2 %

Vuonna 2021 yhteensä 48,1 prosenttia Suomessa aloitetuista asuinrakennushankkeista (asuntojen kappalemäärissä mitattuna) käynnistettiin Uudellamaalla. Toiseksi eniten hankkeita aloitettiin Pirkanmaalla (15,7 %), jonka jälkeen seuraavina olivat noin reilun kahdeksan prosentin osuuksilla koko maan hankkeista Varsinais-Suomi ja Pohjois-Pohjanmaa. Yhdessä nämä neljä maakuntaa muodostivat 80,0 prosenttia koko maassa käynnistetyistä rakennushankkeista (asuntojen kappalemäärissä mitattuna). Kerrosalan neliöissä mitattuna näiden neljän maakunnan osuus aloitetuista asuinrakennushankkeista oli noin 76,5 prosenttia koko maan asuinrakentamisesta vuonna 2021. Uudenmaan suurta osuutta selittää maakunnan suuri väkiluku, mutta osuus on yhä väestöpohjaan suhteutettuna korostunut. Huomioitavaa on myös, että Pirkanmaan osuus koko maan asuinrakentamisesta on kasvanut viime vuosina. Asukasluukuun suhteutettuna Pirkanmaan asuntotuotanto onkin lähes vastaavaa kuin Uudellamaalla.

Taulukossa 12. on kuvattu kuntaryhmittäin vastaavasti asuntotuotantoa vuosien 2010-2021 aikana. Tarkastelujakson aikana aloitetuista asunnoista 86,6 prosenttia aloitettiin kaupunkimaisissa kunnissa. Asukasluukuun suhteutettuna Helsingin seudun kaupunkikuntien ja muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikuntien asunnontuotanto oli huomattavasti muita kuntaryhmiä suurempaa, näillä alueilla aloitettiin yli kaksinkertainen määrä asuntoja muihin alueisiin verrattuna asukasluukuun suhteutettuna. Maaseutumaisilla alueilla aloitettiin 13,4 prosenttia Suomen uusien asuntojen tuotannosta vuosien 2010-2021 aikana, näistä enemmistö kaupungin läheiselle maaseudulla. Kaupungin läheisen maaseudun asuntotuotanto oli moninkertaista asukasluukuun suhteutettuna muihin maaseutualueisiin verrattuna. Maaseutualueista selvästi vähiten asuntoja aloitettiin harvaan asutulla maaseudulla. Maaseutualueilla aloitettu asuntotuotanto jää alueen väestöosuutta merkittävästi matalammaksi.

Taulukko 12. Asuntotuotanto kuntaryhmittäin. Lähde: Tilastokeskus, Rakennus- ja asuntotuotanto.

	Valmistuneet asunnot 2010-2021	Valmistuneet as. /10 000as	Keskimääräinen vuosimuutos
Helsingin seudun kaupunkikunnat	161221	104,7	7,4 %
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	141416	93,4	5,2 %
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	71338	44,4	-2,9 %
Kaupunkien läheisen	30353	45,9	-4,5 %

maaseudun kunnat			
Ydinmaaseudun kunnat	20082	24,1	-7,0 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	7656	19,7	-7,3 %

Asunnontuotannon volyymi oli 2010-luvulla kasvava Helsingin seudun kaupunkikunnissa ja muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa. Muissa ryhmissä asunnontuotanto hidastui vuosien 2010-2021 aikana, vaikka vuositason vaihtelu kehityksessä olikin suurta. Erityisen voimakkaasti asunnontuotanto hidastui ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa tarkastelujakson aikana.

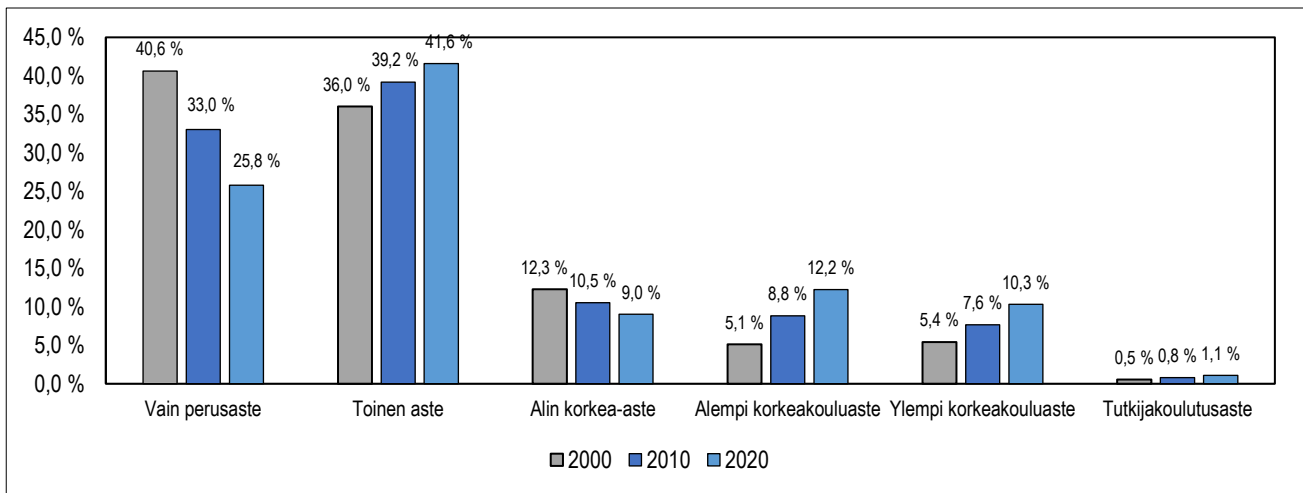
3.4.2 Koulutus ja osaaminen

Väestön osaamistasoa kuvaava koulutusaste sekä sen kehitys ovat alueellisen elinvoiman edellytys ja erityisen tärkeitä alueen elinkeinoelämän resilienssin ja uusiutumiskyvyn kannalta. Koulutuksen avulla voidaan havainnollistaa alueen työvoiman potentiaalia. Yritykset ja organisaatiot käyttävät työvoimaa yhtenä tuotannontekijänä hyödykkeiden ja palvelujen tuottamiseen. Erityisesti koulutetun työvoiman katsotaan olevan keskimäärin tuottavampaa työvoimaa. Alueellisesti myös yritysten toimialarakenteet vaikuttavat eri asteittain koulutettuun työvoimaan kohdistuvaan kysyntään. Väestön koulutusaste on myös melko paikkasidonnainen riippuen etenkin korkeakouluasteen koulutuslaitosten sijainnista.

Suomessa yli 15-vuotta täyttäneestä väestöstä oli ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa 25,8 prosenttia vuonna 2020. Vuonna 2010 ja 2000 vastaavat luvut olivat 33,0 prosenttia ja 40,6 prosenttia. Vain perusasteen varassa olevan väestön määrä onkin vähentynyt voimakkaasti, pitkälti eläköitymistien seurauksena. Perusasteen jälkeisten tutkintojen osuus kasvoi 7,6 prosenttiyksikköä vuosien 2000 ja 2010 välillä sekä 7,2 prosenttiyksikköä vuosien 2010 ja 2020 välillä. Korkea-asteen tutkintojen osuus 15 vuotta täyttäneestä väestöstä oli 32,5 % vuonna 2020, 27,7 % vuonna 2010 ja 23,3 % vuonna 2000. Suhteellisesti eniten ovat kasvaneet alemman ja ylemmän korkeakouluasteen tutkintojen osuudet.

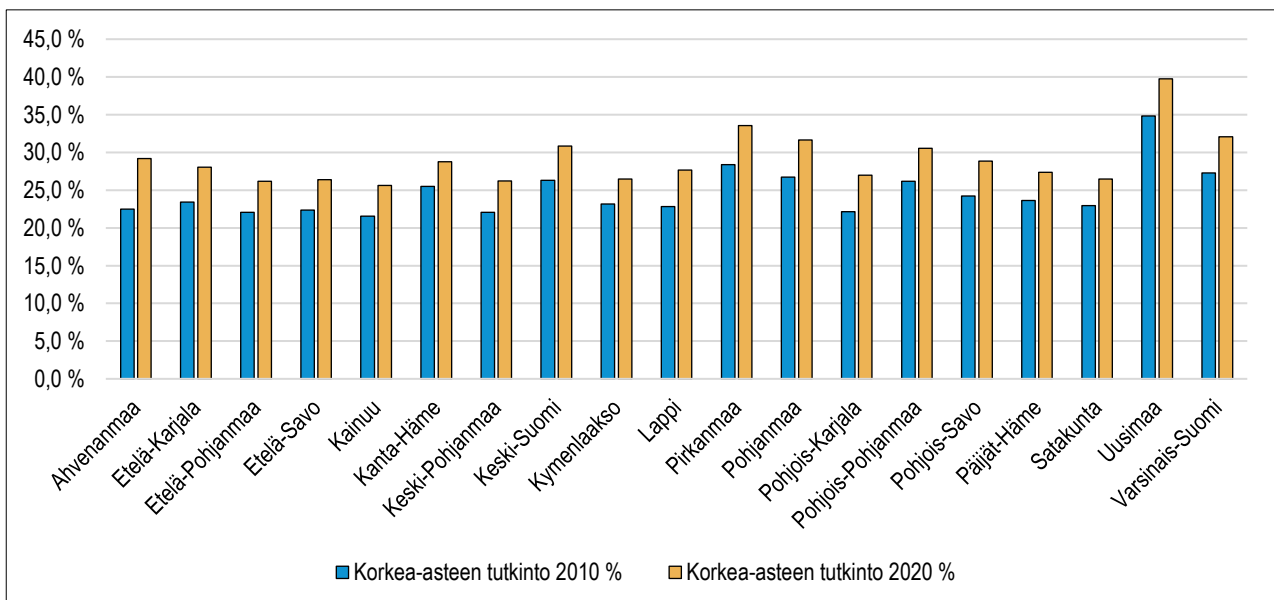
Alueelliset erot väestön koulutusrakenteessa ovat kuitenkin huomattavan suuria. Maakuntatasolla alueellisen koulutustarjonnan ja työmarkkinoiden erot heijastuvat vahvasti väestön koulutusrakenteeseen. Tämä heijastuu esimerkiksi Uudenmaan, Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan sekä Varsinais-Suomen väestön koulutusrakenteisiin. Suuret yliopistokaupungit näissä maakunnissa vastaavat huomattavasta osasta koko maan korkeakoulutuksesta, jonka seurauksena myös alueella asuvan korkeakoulutetun väestön osuus on huomattavan korkea.

Perusasteen jälkeisten tutkintojen suorittaneiden kasvoi kaikissa maakunnissa vuosien 2010 ja 2020 välisenä aikana. Vuonna 2010 keskimääräisessä maakunnassa 34,6 prosenttia yli 15-vuotiaasta väestöstä oli suorittanut vain perusasteen tutkinnon, vuonna 2020 osuus oli 26,6 prosenttia. Vuonna 2020 alhaisin osuus ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevasta 15 vuotta täyttäneestä väestöstä oli Pirkanmaalla (23,4 %) ja korkein osuus Ahvenanmaalla (30,9 %).



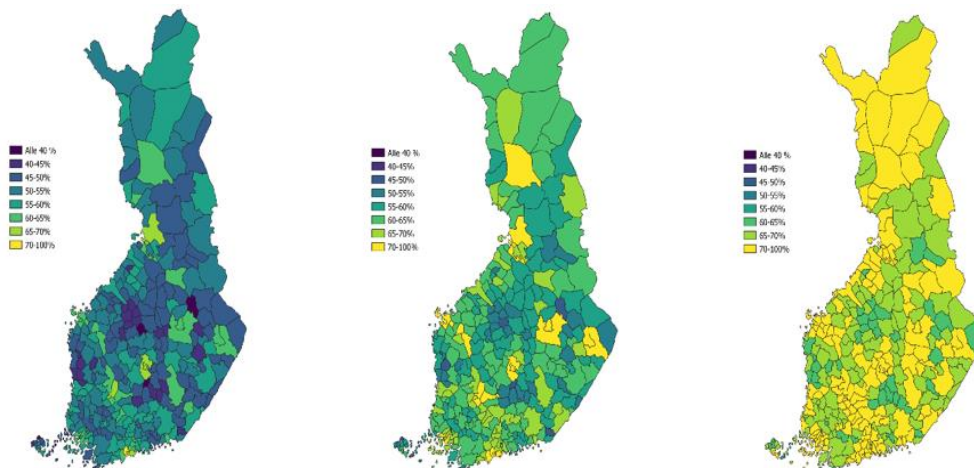
Kuvio 10. Yli 15-vuotiaan väestön koulutus rakenne vuosina 2000, 2010 ja 2020. Lähde: Tilastokeskus: Statfin, koulutus rakenne.

Väestön koulutustaso kasvoi korkeakoulutettujen määrinä ja osuutena mitattuna merkittävästi kaikissa maakunnissa vuosien 2010 ja 2020 välisenä aikana. Vuonna 2010 keskimääräisessä maakunnassa 24,6 prosenttia väestöstä oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon, vuonna 2020 keskimääräisessä maakunnassa 29,1 prosenttia väestöstä oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon. Korkeakoulutettujen osuus oli selvästi korkein Uudellamaalla sekä vuonna 2010 (34,8 %) että vuonna 2020 (39,7 %). Korkeakoulutettujen osuus korostui myös Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla, käytännössä siis suurissa yliopistomaakunnissa. Korkeakoulutettujen osuus väestöstä oli erityisen matala Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Etelä-Savon ja Etelä-Pohjanmaan maakunnissa vuonna 2020.



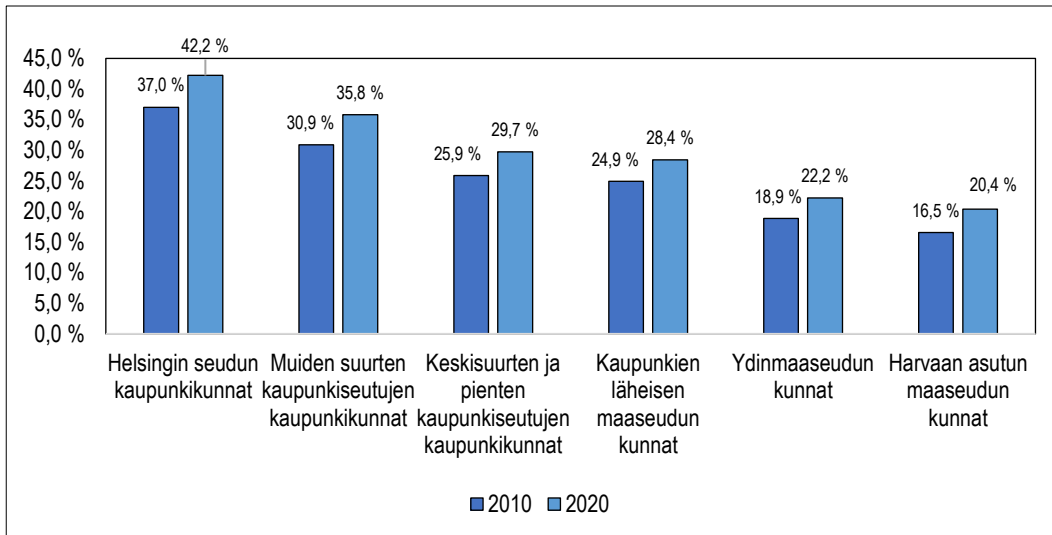
Kuvio 11. Korkeakouluasteen tutkintojen osuudet maakunnittain vuosina 2010 ja 2020. Lähde: Tilastokeskus: Statfin, koulutus rakenne.

Todellisuudessa maakuntien väliset erot heijastelevat pitkälti kuntatason eroja koulutusrakenteessa. Näihin eroihin vaikuttaa etenkin suurten kaupunkien tarjoama koulutustarjonta. Erot heijastuvat etenkin maan sisäisen muuttoliikkeen välityksellä, missä nuoret keskittyvät korkeakoulukaupunkeihin. Lisäksi työmarkkinoiden laajuus ohjaa vastavalmistuneiden muuttoliikettä. Työvoiman koulutusasteittaisella kysynnällä on myös alueellisia eroja. Esimerkiksi korkeakoulutettua väestöä kysytään keskimäärin enemmän suurissa kasvukeskuksissa, joissa myös suuri osa korkeasta koulutettua väestöä kysyvistä yrityksistä sijaitsee alueellisen keskittymisen tuomien hyötyjen vuoksi.



Kartta 16. Perusasteen jälkeisten tutkintojen osuus kunnittain vuosina 2000 (vas.), 2010 (kesk.) ja 2020 (oik.). Lähde: Tilastokeskus, Koulutus.

Väestön koulutustaso onkin korkeimmillaan Helsingin seudun ja muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa. Korkea-asteen suorittaneiden osuus on selvästi maan korkein Helsingin seudun kaupunkikunnissa. Toisaalta vain perusasteen varassa olevien osuus on Helsingin seudun kaupunkikunnissa korostuneempi kuin muissa suurissa kaupungeissa. Keskisuurissa kaupungeissa korkea-asteen suorittaneiden osuus on suurempia kaupunkeja matalampi, mutta maaseutualueita korkeampi.



Kuvio 12. Korkea-asteen tutkintojen osuudet kuntaryhmittäin vuosina 2010 ja 2020. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: Koulutus.

Maaseutualueista korkea-asteen suorittaneiden osuus on selvästi korkein kaupungin läheisellä maaseudulla, jossa 28,4 prosenttia yli 15-vuotiaasta väestöstä oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon. Toisen asteen suorittaneiden osuus oli alueella vastaava kuin muulla maaseudulla, mutta 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 maaseutualueiden 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.

3.4.3 Lasten pahoinvointi

Elinvoiman vaikeammin mitattaviin, mutta keskeisiin osa-alueisiin kuuluu väestön hyvinvointi ja osallisuus. Hyvinvoinnin ja osallisuuden mittaamiseen on kuitenkin erityisesti paikallisella tasolla vain vähän toimivia mittareita ilmiöiden luonteen vuoksi: yksinkertaisesti hyvinvointia ei voi havaita tilastoista kuin välillisesti. Hyvinvoinnin vastakohtana voi pitää pahoinvointia, jonka tarkastelu tilastojen valossa on merkittävästi hyvinvointia helpompaa määrällisten muuttujien kautta. Näitä muuttujia ovat esimerkiksi tiettyjen palveluiden käytön, tukien käytön tai esimerkiksi sairauksien ilmaantuvuus.

Tässä osiossa on tarkasteltu lasten pahoinvointia etenkin lastensuojelun näkökulmasta. Hyvin- ja pahoinvoinnin laaja kokonaisuus on tyypistetty tähän näkökulmaan, sillä kouluverkkomuutosten hyvin- ja pahoinvointivaikutukset heijastunevat ensisijaisesti lapsiin. Lastensuojeluun liittyviä muuttujilla tarkastellaan lasten pahoinvoinnin esiintyvyyttä, koska lastensuojelun muuttajat kuvaavat alueellisesti suhteellisen tasapuolisesti merkittävää puutteellisen hyvinvoinnin tilaa. Esimerkiksi huostaanoton kriteerinä on lapsen terveyden ja kehityksen vakava vaarantuminen

(Lastensuojelulaki 2007/417), jonka voi väittää yksiselitteisesti kuvaavan merkittävää pahoinvointia alueella kuin alueella.⁹ Lastensuojelun osalta tarkastellaan avohuollon asiakkuuksia, huostaanottoja ja lastensuojelun kustannuksia sekä näiden muuttujien kehitystä.

Koko maan tasolla 2010-luvun aikana lastensuojelussa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Lastensuojelun avohuollon asiakkuuksien osuus alle 18-vuotiaasta väestöstä on vähentynyt voimakkaasti. Vuonna 2010 alle 18-vuotiaista 6,5 prosenttia oli avohuollon asiakkaina, vuonna 2020 avohuollon asiakkaina oli ollut enää 3,8 prosenttia alle 18-vuotiaista. Huostassa olleiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä ei ole taas muuttunut merkittävästi 2010-luvulla. Vaikka avohuollon asiakkuuksien määrä laski voimakkaasti ja huostaan ottojen määrä ei muuttunut merkittävästi, lastensuojelumenot¹⁰ kasvoivat saman ajan jakson jopa 663 miljoonalla eurolla eli 75 prosentilla. Alle 18-vuotiaista väestöä kohden lastensuojelumenot olivat 1 507 euroa vuonna 2020.

Lastensuojelun menot ja käyttö vaihtelevat voimakkaasti alueittain (taulukko 6, kartat 16-21). Lastensuojelumenot ovat kuntaryhmittäin kaupunkialueilla suhteellisen vastaavat, mutta maaseutumaisten kuntien välillä erot ovat suuria. Kaupungin läheisen maaseudun kunnissa lastensuojelumenot ovat matalat muihin kuntaryhmiin verrattuna. Ydinmaaseudulla menot olivat suhteellisen matalat kaupunkimaisiin kuntiin verrattuna, mutta korkeat kaupungin läheiseen maaseutuun verrattuna. Harvaan asutulla maaseudulla lastensuojelun menot olivat korkeammat kuin kaupunkimaisilla alueilla.

Maaseutumaisten kuntien välillä menoissa on myös merkittäviä maantieteellisiä eroja: etenkin Pohjanmaiden maakunnissa ja laajemmin Rannikko-Suomessa menot ovat suhteellisen matalat; erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutukunnissa lastensuojelumenot ovat huomattavia. Lastensuojelumenot kasvoivat myös kaikissa kuntaryhmissä ja lähes kaikissa kunnissa vuosien 2010-2020 aikana. Kasvun suuruudessa oli eroja alueittain (alle 18-vuotiaaseen väestöön suhteutettuna), etenkin Helsingin seudun kaupunkikunnissa menojen kasvu huomattavasti muita alueita maltillisempaa. Erityisen voimakkaasti lastensuojelumenot kasvoivat harvaan asutulla maaseudulla.

Avohuollon asiakkuuksien osuus alle 18-vuotiaasta väestöstä vaihteli kuntaryhmittäin kohtuullisesti. Asiakkuuksia oli erityisen vähän kaupungin läheisen maaseudun kunnissa. Ydinmaaseudulla ja etenkin harvaan asutulla maaseudulla asiakkuuksien osuus oli taas kaupunkimaisia alueita korostuneempi. Asiakkuuksien osuus on erityisen korostunut Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon maakunnissa. Avohuollon asiakkuuksien osuus laski kaikissa kuntaryhmissä ja useimmissa kunnissa, kaupunkimaisissa kunnissa asiakkuuksien osuus laski maaseutumaisia alueita voimakkaammin.

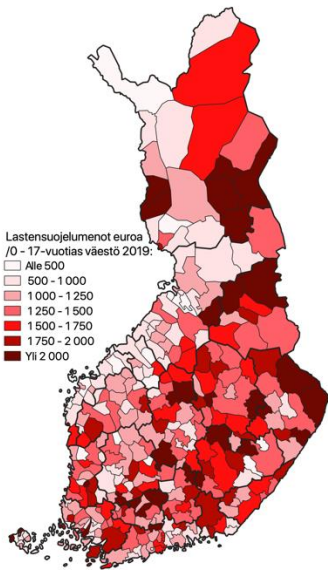
⁹ Monissa muissa hyvinvoinnin puutetta tai pahoinvointiriskiä kuvaavissa muuttujissa etenkin alueellinen tulkinta ei ole näin yksiselitteinen: esimerkiksi tuloköyhyyteen liittyvissä muuttujissa alueelliset erot elinkustannuksissa haastavat tulkintaa, kun taas useissa palveluissa haasteena on erilainen palvelutarjonta jne.

¹⁰ Menot sisältävät lasten suojelun avohuollon, muun perheiden ja lasten avohuollon sekä lastensuojelun laitos- ja perhehoidon kustannukset (Lähde: THL, sotkanet).

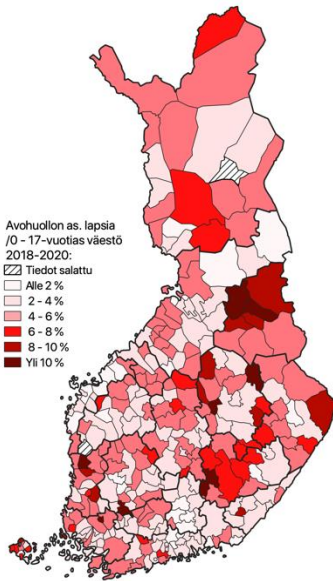
Taulukko 13. Lastensuojelun muuttujia kuntaryhmittäin. Lähde: THL: sotkanet.

	Lastensuojelumenot 2020/alle 18-vuotiaat asukkaat	Muutos lastensuojelu- menoissa 2010- 2020	Avohuollon asiakkuudet 2020/0-17- vuotiaista	Muutos avohuollon asiakkuuksien osuudessa, prosenttiyksikkö ä	Huostaan otetut 2010- 2020/0-17- vuotiaista	Muutos huostaan otettujen osuudessa 2010- 2020, prosenttiyksikkö ä
Helsingin seudun kaupunkikunnat	1601	38,6 %	3,8 %	-3,8 %	1,1 %	-0,1 %
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	1569	93,3 %	3,8 %	-3,2 %	1,2 %	0,2 %
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	1611	104,4 %	3,9 %	-2,3 %	1,2 %	0,2 %
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	1104	95,1 %	3,1 %	-1,8 %	0,8 %	0,1 %
Ydinmaaseudun kunnat	1369	113,4 %	4,0 %	-1,9 %	1,1 %	0,2 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	1634	140,6 %	4,7 %	-1,6 %	1,4 %	0,3 %

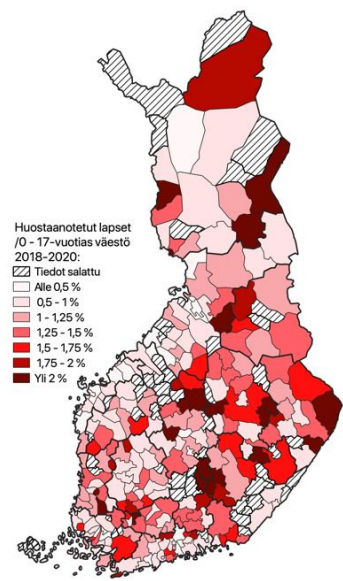
Huostaan otettujen lasten osuus alle 18-vuotiaasta väestöstä vaihteli kuntaryhmittäin vain maltillisesti. Huostaan otettujen lasten osuus oli muita ryhmiä huomattavasti matalampi kaupungin läheisellä maaseudulla, kun taas harvaan asutulla maaseudulla huostaan otettujen lasten osuus oli selvästi korkeampi kuin muilla alueilla. Huostaan otettujen lasten osuus korostuu etenkin Itä- ja Pohjois-Suomen pienissä, harvaan asutun maaseudun kunnissa. Suurten kaupunkien kehyskunnissa sekä Pohjanmaan maakuntien maaseutukunnissa huostaan otettujen lasten osuus oli hyvin matala. Huostaan otettujen lasten osuus alle 18-vuotiaasta väestöstä laski hieman Helsingin seudun kaupunkikunnissa, mutta kasvoi muilla alueilla. Kasvu oli erityisen voimakasta harvaan asutun maaseudun kunnissa.



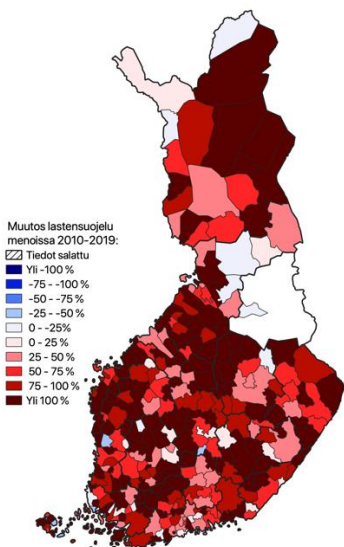
Kartta 17.
Lastensuojelumenot/0-17-
vuotias väestö 2019.
Lähde: THL: sotkanet.



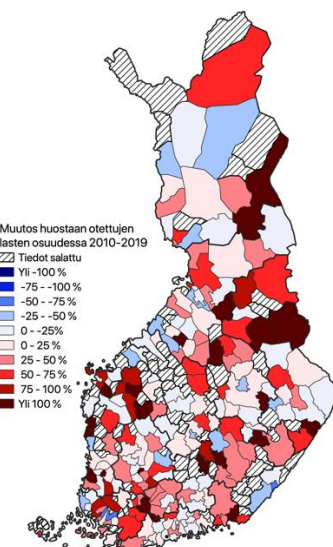
Kartta 18. Avohuollon
asiakkaana olleet lapset/0-
17-vuotias väestö. Lähde:
THL: sotkanet.



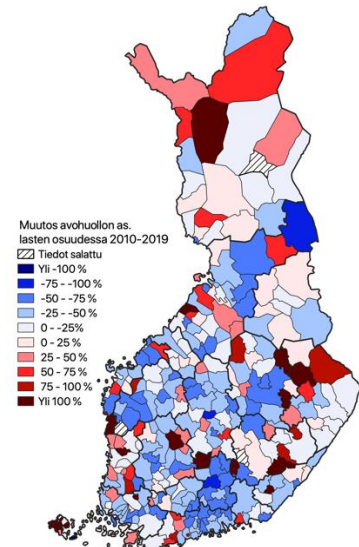
Kartta 19. Huostaan otetut
lapset/0-17-vuotias väestö.
Lähde: THL: sotkanet.



Kartta 20.
Lastensuojelumenojen
muutos 2010-2019. Lähde:
THL: sotkanet. Kainuun
tilastointi oli virheellistä
osasta ajanjaksoa.



Kartta 21. Muutos
huostaan otettujen lasten
osuuksissa 2010-2019.
Lähde: THL: sotkanet.



Kartta 22. Muutos
avohuollon lasten
osuuksissa 2010-2019.
Lähde: THL: sotkanet.

3.4.4 Keskittyneisyys

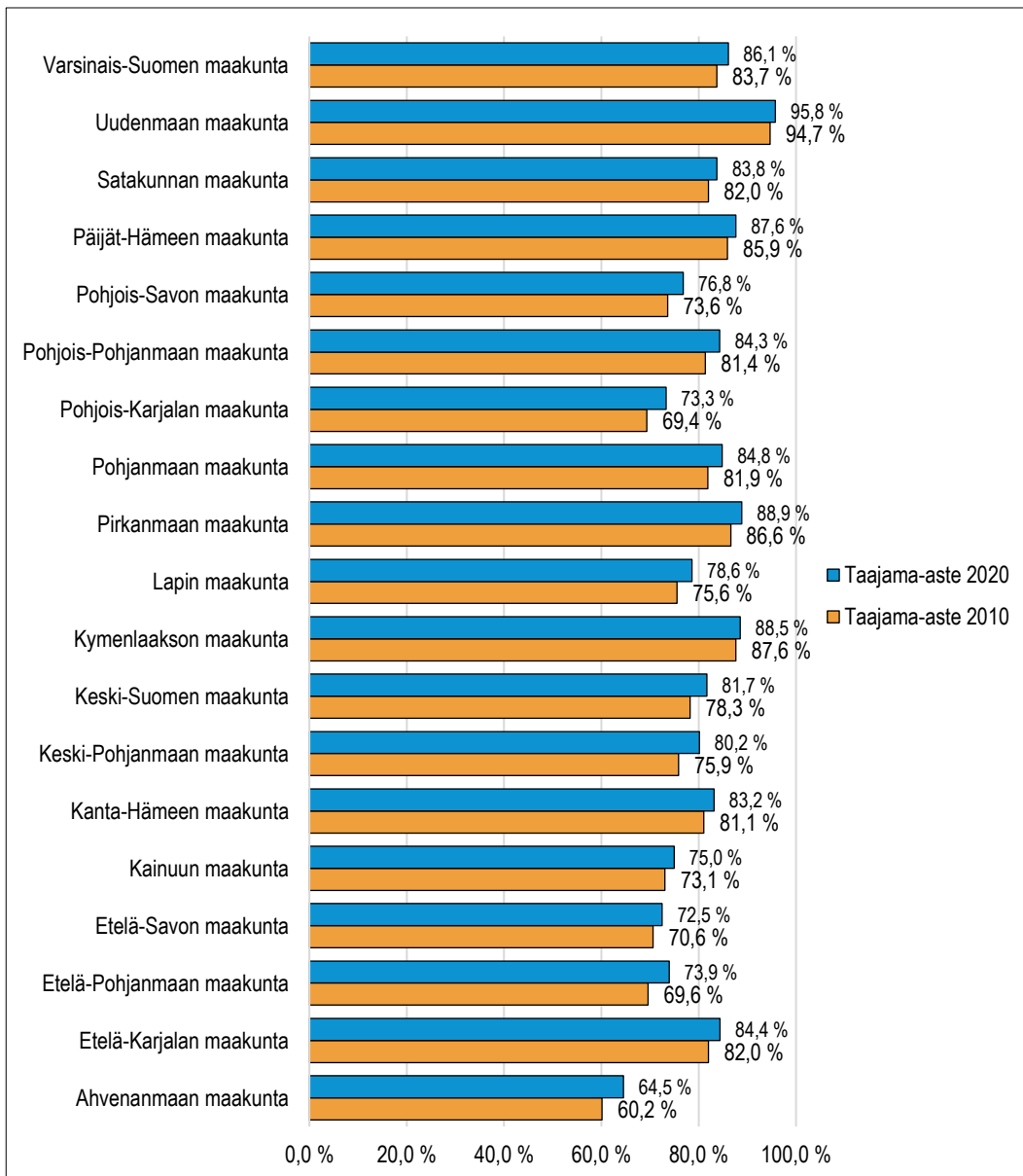
Alueiden keskittyneisyydellä voidaan havainnollistaa alueen toimintaympäristöä, vaikka suoraa yksiselitteistä elinvoimavaikutusta alueen keskittyneisyydellä ei ole (joskin esim. monet New

economic geographyn -teoriat korostavat myös keskittymisen vaikutusta osana talouden kehitystä¹¹). Alueen keskittyneisyyttä voidaan mitata taajama-asteen avulla, joka kertoo alueen taajamissa asuvan väestön osuuden. Tämä määritelmä ei kuitenkaan ole täydellinen, koska monissa kunnissa on useita taajamia, joiden välistä keskittymistä ei havaita taajama-asteella. Tästä huolimatta taajama-aste on käytännöllisin tapa mitata toimivasti kaikkien Suomen kuntien keskittyneisyyttä. Kouluverkkomuutosten kannalta keskittyneisyyden vaikutukset ovat myös merkittävät, sillä vähemmän keskittyneissä kunnissa kouluverkko on pääsääntöisesti hajanaisempi.

Taajama-asteet kasvoivat kaikissa maakunnissa vuosien 2010 ja 2020 välillä. Vuonna 2020 korkein taajama-aste löytyi Uudeltamaalta (95,8 %) ja matalin Ahvenanmaalta (64,5 %). Manner-Suomen matalin taajama-aste löytyi Etelä-Savon maakunnasta (72,5 %). Muita matalan asteen maakuntia olivat esimerkiksi Pohjois-Karjala 73,3 % sekä Etelä-Pohjanmaa 73,9 % vuonna 2020. Korkean taajama-asteen maakuntia olivat myös Pirkanmaa (88,9 %) sekä Kymenlaakso (88,5 %). Taajama-asteen kasvu kaikissa maakunnissa kertoo väestön keskittymisestä. Vaikka maakunnan väestö olisi supistunut, väestö kehittyi kaikissa maakunnissa taajama-alueilla vahvemmin kuin haja-asutusalueilla.

Kuntatasolla erot taajama-asteissa ovat luonnollisesti erittäin suuret. Hyvin kaupunkimaisissa kunnissa käytännössä koko väestö asui taajama-alueella. Osin tähän vaikuttaa myös kunnan rakenne ja kuntaliitokset: esimerkiksi Tampereen erittäin korkeaa taajama-astetta laskee Teiskon maaseutumainen alue. Kauniaisten taajama-aste on merkittävästi Tampereen taajama-astetta korkeampi kaupungin pienen koon vuoksi huolimatta Tampereen keskustaajamaa vähemmän tiheästi asutusta taajamasta. Maaseutumaisissakin kunnissa erot taajama-asteessa ovat suuria. Etenkin osassa maaseutumaisia kehyskuntia taajama-aste voi olla suhteellisen korkea. Toisaalta myös osassa harvaan asutun maaseudun kuntia taajama-aste voi olla suhteellisen korkea, esimerkiksi Inarissa taajama-aste on keskimääräistä kuntaa korkeampi. Vaikka kunta on Suomen laajin, ylivoimaisesti suurin osa maapinta-alasta on asumatonta ja asukkaat ovat keskittyneet muutamaan taajamaan.

¹¹ Ks. esim. Krugman 1991a, 1991b)



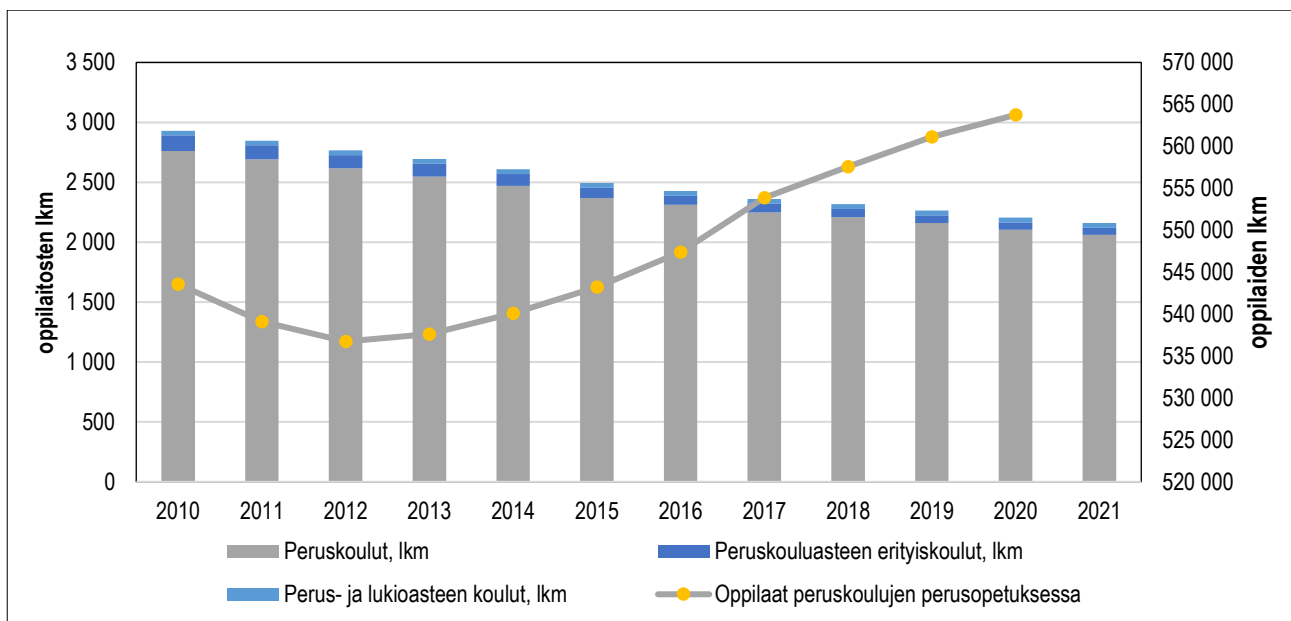
Kuvio 13. Taajama-asteet maakunnittain vuosina 2010 ja 2020. Lähde: Tilastokeskus: Väestörakenne.

Kuntatasolla Suomen keskittymisen laajuus on merkittävää. Vain 36 kunnassa taajama-aste laski vuosien 2010-2020 aikana, eli noin 90 prosentissa kuntia väestönkehitys oli taajamissa haja-asutusalueita vahvempaa (väestö saattoi kuitenkin supistua molemmissa). Väestön keskittyminen näkyikin Suomessa 2010-luvulla kaikilla aluetasoilla: kuntien sisällä kohti taajamia, paikallisella alueella kohti paikalliskeskuksia, maakunnan tasolla kohti maakuntakeskuksia ja maakuntien tasolla kohti suurimpia maakuntia ja näiden suuria kaupunkeja.

4 Kouluverkon ja oppilaiden määrän kehitys 2010-luvulla

Manner-Suomessa peruskoulujen perusopetuksessa olevien oppilaiden määrä pieneni 2010-luvun alussa kahden ensimmäisen vuoden ajan, mutta kääntyi tämän jälkeen kasvuun ja kasvu on jatkunut koko 2010-luvun (kuvio 14.). Vuonna 2010 peruskoulujen perusopetuksen oppilaita oli 543 582. Oppilasmäärä kasvoi vuosikymmenen aikana 3,7% ollen täten vuonna 2020 yhteensä 563 749. Vaikka peruskoulujen oppilaiden määrä on Manner-Suomessa kasvanut 2010-luvun aikana, on kaikkien tässä selvityksessä peruskouluiksi luettavien oppilaitostyyppien määrä laskenut tasaisesti koko vuosikymmenen ajan. Kun vuonna 2010 peruskouluja oli 2 762, oli vuonna 2020 niitä enää 2 105. Tuona aikana 657 oppilaitosta eli lähes neljännes (23,8 %) kouluista oli lopettanut toimintansa.

Myös 2020-luvun ensimmäinen vuosi jatkui samansuuntaisesti, sillä vuonna 2021 peruskouluja oli 45 vähemmän kuin edellisenä vuonna. Peruskoulujen vähenemistäkin jyrkempi muutos on tapahtunut peruskouluasteen erityiskoulujen kohdalla, joiden määrä väheni 2010-luvulla 129 oppilaitoksesta 61 oppilaitokseen. Tämä erityiskoulujen määrän väheneminen yli puolella selittynee mahdollisesti erityisoppilaiden inkluusiolla yleisopetuksen ryhmiin. Perus- ja lukioasteen koulujen määrä on läpi 2010-luvun säilynyt suurin piirtein samana, sillä vuonna 2010 kyseisiä oppilaitoksia oli 38 ja vuonna 2020 39.

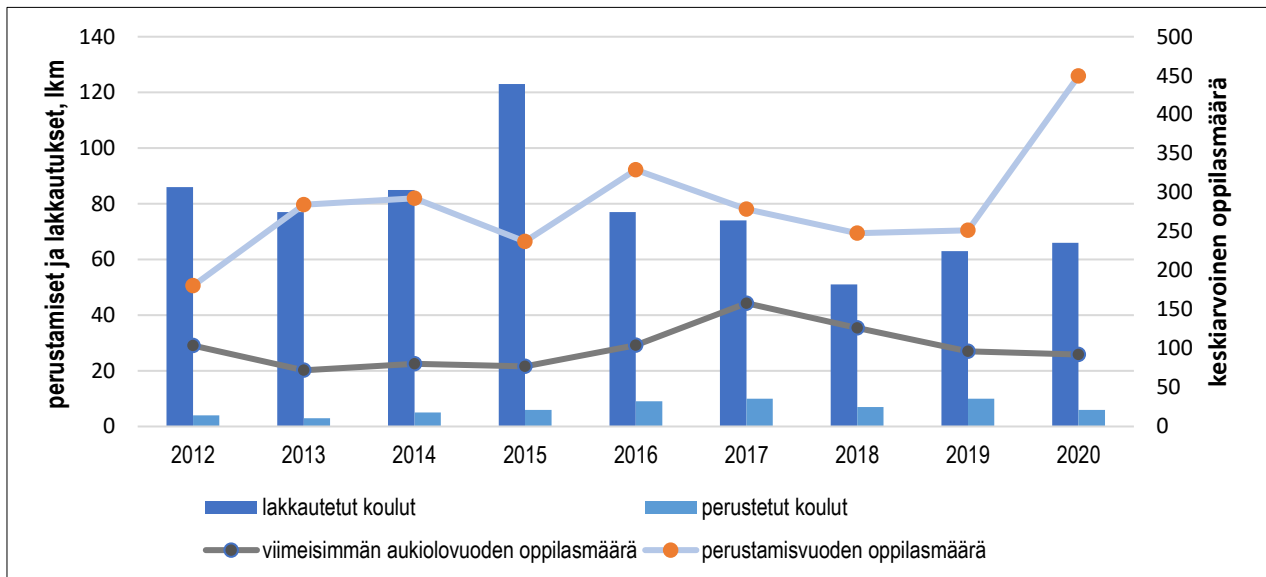


Kuvio 14. Peruskoulujen perusopetuksen oppilaiden ja peruskoulujen määrän kehitys 2010-luvulla Manner-Suomessa. Lähde: Tilastokeskus: Kaupunki- ja seutuindikaattorit.

Kouluverkon paikkatietoaineiston perusteella Manner-Suomeen perustettiin vuosien 2011-2020¹² aikana 60 koulua ja lakkautettiin 702 koulua (kuvio 15.). Aktiivisimmin kouluja lakkautettiin vuosikymmenen puolessa välissä, sillä vuonna 2015 lakkautettuja kouluja oli yhteensä 123.

¹² Vuoden 2010 tietoja ei ollut mahdollista hyödyntää eroavan luokitteluperusteen takia.

Perustettujen koulujen lukumäärät ovat olleet huomattavasti lakkautettujen koulujen määriä pienempiä tarkasteluajanjaksolla, sillä vuosittain on perustettu 3–10 koulua. Lakkautettujen koulujen keskiarvoinen oppilasmäärä oli tarkasteluajanjaksolla 98 oppilasta. Perustetuissa kouluissa oli tarkasteluajanjaksolla keskimäärin 286 oppilasta eli lakkautukset ovat selkeästi kohdistuneet pieniin kouluihin. Perustettujen koulujen määrä on vuosittain ollut pieni, jolloin yksittäisen koulun oppilasmäärän vaikutus keskiarvoon on merkittävä.

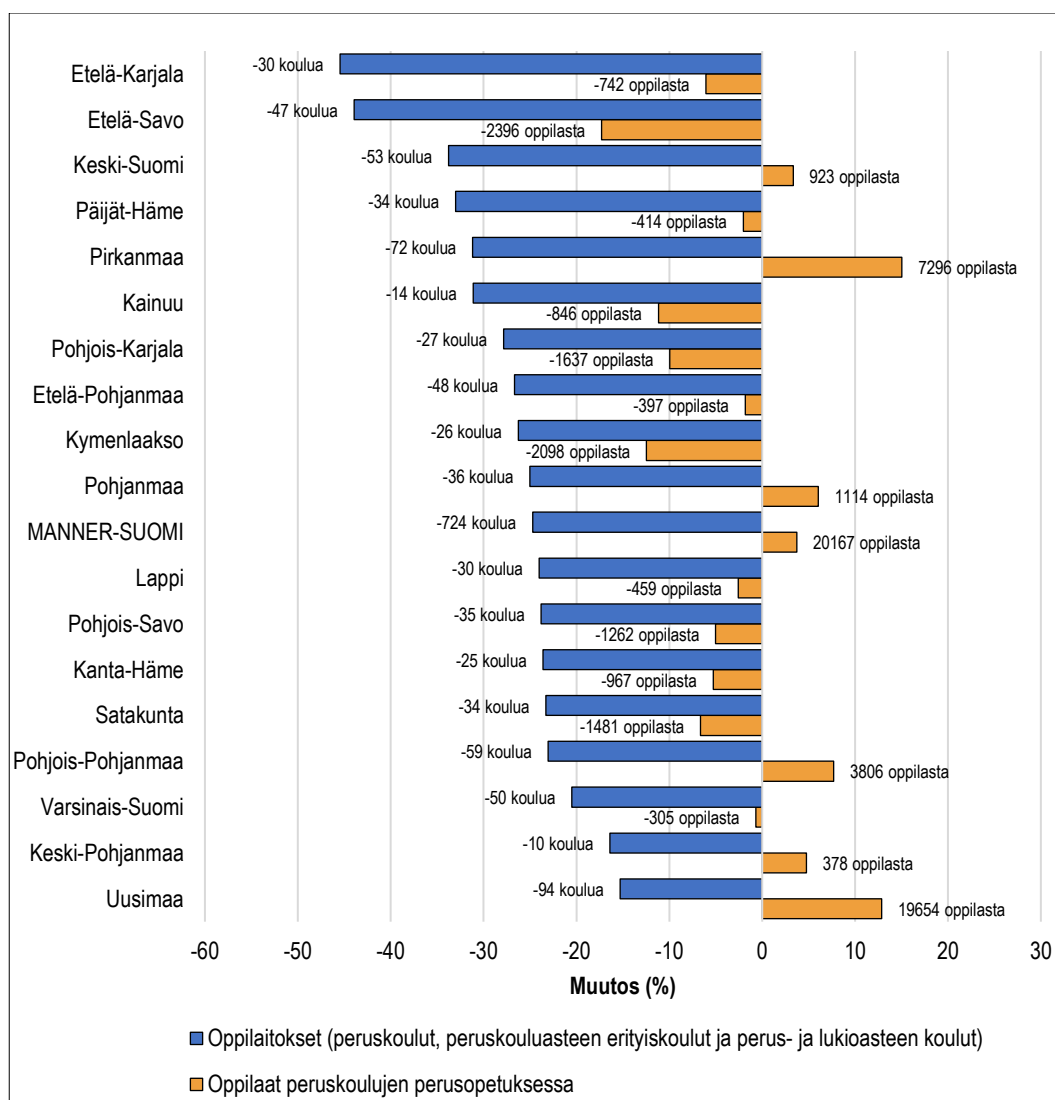


Kuvio 15. Perustettujen ja lakkautettujen peruskoulujen lukumäärä vuosittain 2012-2020 sekä perustettujen ja lakkautettujen koulujen keskimääräiset oppilasmäärät Manner-Suomessa. Peruskouluihin on laskettu kuuluviksi peruskoulut, peruskouluasteen erityiskoulut ja perus- ja lukioasteen koulut. Koulun lakkautusvuoden on katsottu olevan vuosi, jolloin koulu ei ole ollut enää mukana paikkatietoaineistossa ja oppilasmäärät ovat tätä edeltävän vuoden tietoja.

Oppilaitosten määrän väheneminen ja oppilaiden määrän kasvu merkitsevät luonnollisesti sitä, että oppilaitoksista on tullut yhä suurempia oppilasmääriltään. Peruskoulujen keskimääräinen koko on noussut vuoden 2011 193 oppilaasta 259 oppilaaseen vuonna 2020 (kasvua 34,1 %). Peruskouluasteen erityiskoulujen keskimääräinen koko on noussut vuoden 2011 58 oppilaasta 67 oppilaaseen vuonna 2020 (kasvua 15,1 %, tiedoista puuttuvat sairaalakoulut) ja perus- ja lukioasteen koulujen keskimääräinen koko on noussut vuoden 2011 662 oppilaasta 717 oppilaaseen vuonna 2020 (kasvua 8,4 %).

Maantieteellisesti tarkasteltuna peruskoulut eivät ole vähentyneet samaan tahtiin eri puolilla maatamme. Suunta on kuitenkin pääsääntöisesti kaikkialla sama, sillä peruskoulujen määrä väheni 2010-luvulla jokaisessa Manner-Suomen maakunnassa (kuvio 16.). Suhteellisesti eniten peruskouluja on lakkautettu Etelä-Karjalassa ja Etelä-Savossa. Etelä-Karjalassa peruskoulujen määrä väheni 2010-luvulla 45,5 % (30 oppilaitosta) ja Etelä-Savossa 43,9 % (47 oppilaitosta). Absoluuttisina lukuina oppilaitosten määrä väheni eniten Uudellamaalla (15,3 %, 94 oppilaitosta) ja Pirkanmaalla (31,2 %, 72 peruskoulua).

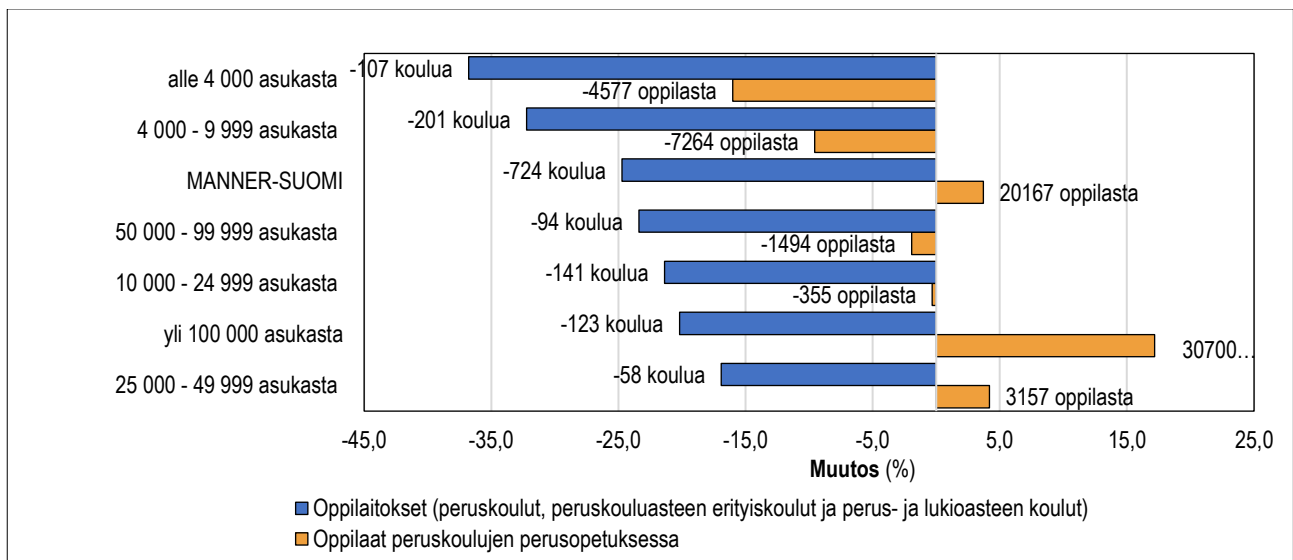
Koulujen määrän kehityksessä suunta on kaikissa maakunnissa sama, mutta oppilaiden suhteen tilanne on toinen, sillä peruskoulutukseen osallistuvien oppilaiden määrän väheni 2010-luvulla 12 maakunnassa ja kasvoi kuudessa maakunnassa. Maakuntia, joissa oppilaitosten määrää vähennettiin kasvavasta oppilasmäärästä huolimatta, oli kuusi: jo mainittu Pirkanmaa, Keski-Suomi, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa ja Uusimaa. Erityisen mielenkiintoinen on Pirkanmaan kehitys, sillä oppilaitosten määrä väheni merkittävästä huolimatta siitä, että maakunnassa perusopetukseen osallistuvien oppilaiden määrä kasvoi suhteellisesti eniten (15,0 %, 7 296 oppilasta). Absoluuttisesti eniten perusopetukseen osallistuvien oppilaiden määrä kasvoi Uudellamaalla (12,8 %, 19 654 oppilasta) ja väheni Etelä-Savossa (17,3 %, 2 396 oppilasta).



Kuvio 16. Peruskoulujen perusopetuksen oppilaiden ja peruskoulujen määrän muutos Manner-Suomessa vuosina 2010-2020. Suhteellinen muutos on kuvattu palkkeina ja absoluuttiset määrät merkitty palkkien viereen. Lähde: Tilastokeskus: Kaupunki- ja seutuindikaattorit.

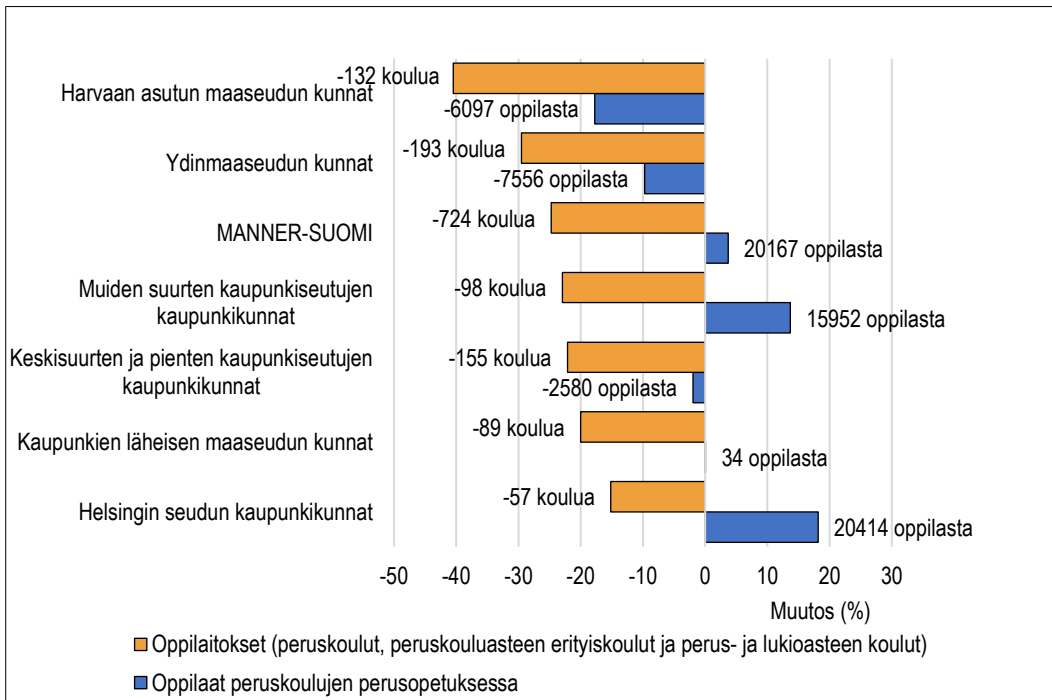
Manner-Suomen kunnista vain kahdessa peruskouluja oli vuonna 2020 enemmän kuin vuonna 2010 (kahden koulun lisäys Keravalla ja yhden koulun lisäys Oulaisissa). Koulujen määrä oli sama 71

kunnassa ja väheni 220 kunnassa. Suhteellisesti tarkasteltuna voimakkainta kouluverkon harveneminen on ollut kaikkein pienimmissä kunnissa (kuviot 17.). Alle 4 000 asukkaan kunnissa koulujen määrä väheni yli kolmanneksella (36,8 %, 107 koulua). Kuntien kokoluokittelun toiseksi pienimmässä ryhmässä, 4 000–9 999 asukkaan kunnissa, koulut vähenivät lähes kolmanneksella ja tässä ryhmässä koulujen määrä väheni absoluuttista eniten (32,2 %, 201 koulua). Vastaavasti myös peruskoulujen perusopetuksessa olevien oppilaiden määrä väheni eniten pienimmissä kunnissa (alle 4 000 asukkaan kunnissa 16,0 %/4 577 oppilasta ja 4 000–9 999 kunnissa 9,6 %/7 264 oppilasta). Vähiten kouluverkko harveni 25 000–49 999 asukkaan kunnissa ja suurimmissa yli 100 000 asukkaan kunnissa, joissa molemmissa myös oppilasmäärät kasvoivat.



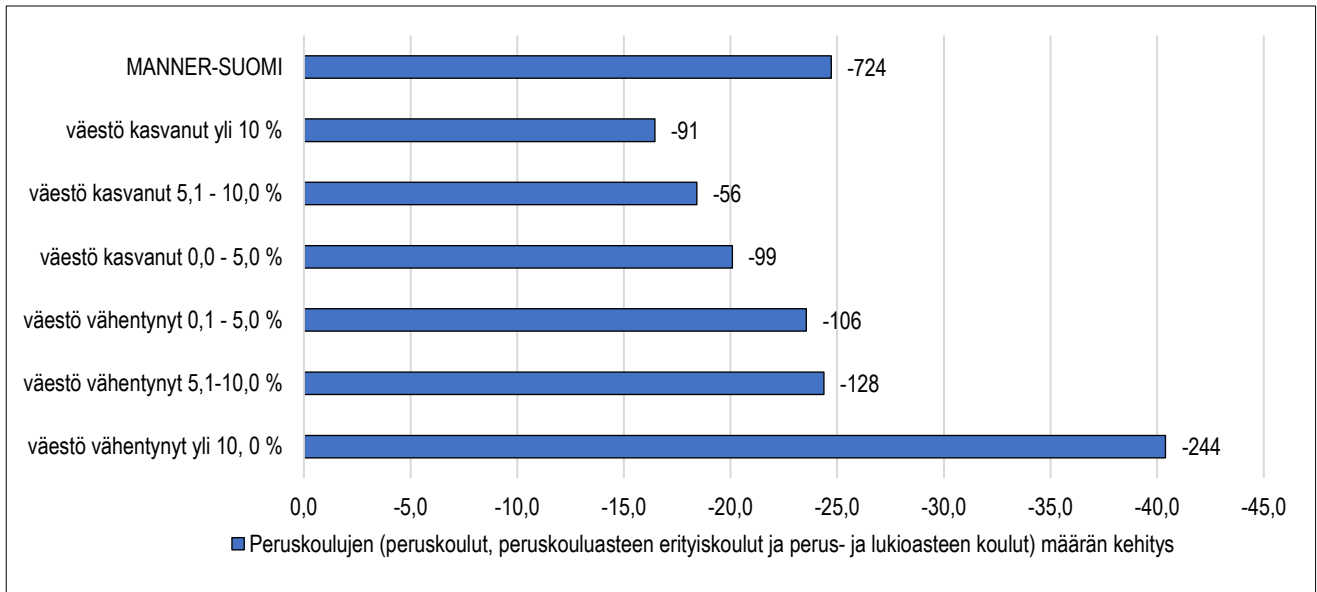
Kuvio 17. Peruskoulujen perusopetuksen oppilaiden ja peruskoulujen määrän muutos Manner-Suomessa vuosina 2010-2020 kuntaryhmittäin. Suhteellinen muutos on kuvattu palkkeina ja absoluuttiset määrät merkitty palkkien viereen. Lähde: Tilastokeskus Kaupunki- ja seutuindikaattorit.

Suomen ympäristökeskuksen kuntatasolla yleistetyssä kaupunki-maaseutuluokittelussa pienimmistä alle 10 000 asukkaan kunnista kaikki on luokiteltu maaseutumaisiksi. Valtaosa näistä pienistä kunnista on harvaan asuttua tai ydinmaaseutua. Tällä aluetyypiluokituksella tarkasteltuna oppilaitosten määrä on vähentynyt absoluuttisesti eniten ydinmaaseudun kunnissa (193 koulua, 29,5 %) ja suhteellisesti eniten harvaan asutun maaseudun kunnissa (132 koulua, 40,5 %). Nämä kaksi aluetyyppejä ovat myös menettäneet eniten peruskoulujen opetuksessa olevia oppilaita sekä suhteellisesti että absoluuttisesti (kuviot 18.).



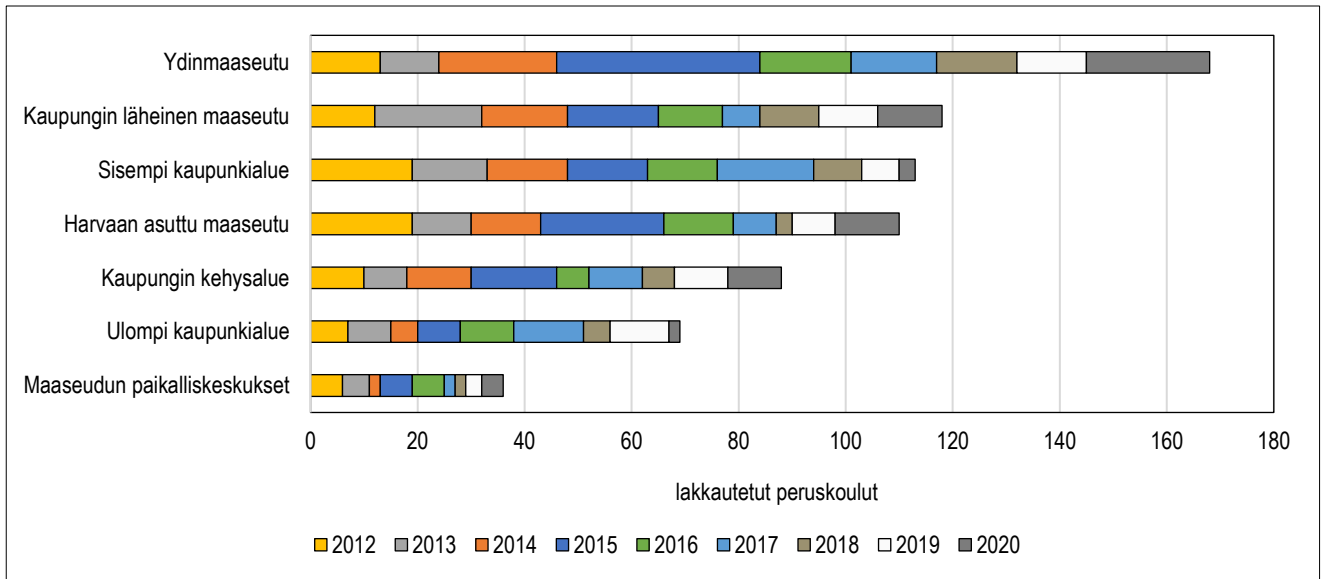
Kuvio 18. Peruskoulujen perusopetuksen oppilaiden ja peruskoulujen määrän muutos Manner-Suomessa vuosina 2010-2020 kuntaryhmittäin. Suhteellinen muutos on kuvattu palkkeina ja absoluuttiset määrät merkitty palkkien viereen. Lähde: Tilastokeskus Kaupunki- ja seutuindikaattorit, luokitus Suomen ympäristökeskuksen.

Kouluverkon harventumisen ja väestön vähenemisen välillä selkeä yhteys. Kuviossa (19.) kunnat on ryhmitelty vuosien 2010-2020 aikaisen väestön kehityksen mukaan ja voidaan todeta, että peruskoulut ovat vähentyneet sitä enemmän mitä heikompaa väestönkehitys on ollut. Kouluverkko on kuitenkin harventunut myös positiivisen väestön kasvun alueilla, mutta harveneminen on ollut maltillisempaa.



Kuvio 19. Vuosien 2010-2020 väestön kehityksen mukaan ryhmiteltyjen kuntien kouluverkon kehitys vuosina 2010-2020. Peruskouluihin on laskettu kuuluviksi peruskoulut, peruskouluasteen erityiskoulut ja perus- ja lukioasteen koulut. Suhteellinen muutos on kuvattu palkkeina ja absoluuttiset määrät merkitty palkkien viereen. Lähde: Tilastokeskus: Kaupunki- ja seutuindikaattorit.

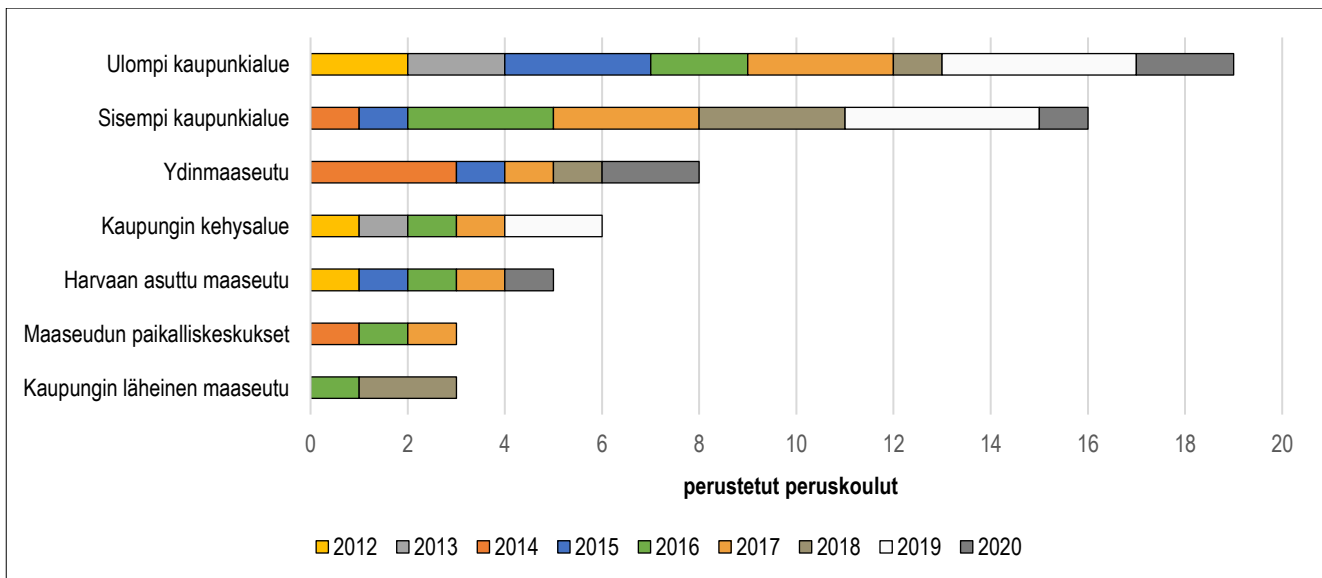
Hallinnollisia rajoja noudattavat luokitukset eivät anna riittävän tarkkaa kuvaa siitä, millaisilla alueilla kouluverkon muutokset ovat tapahtuneet. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksessa Suomi on tyypitelty kaupunki- ja maaseutuluokkiin paikkatietopohjaisesti hallinnollisista rajoista piittaamatta. Tämän luokituksen perusteella paikkatietoaineiston 702 vuosina 2012-2020 lakkautetusta koulusta 432 (61,5 %) sijaitsi maaseutualueilla ja 270 (38,5) kaupunkimaisilla alueilla. Erityisesti lakkautukset kohdistuivat ydinmaaseudulle, jossa sijaitsi joka neljäs lakkautetuista kouluista (168 koulua, 23,9 %). Toiseksi eniten lakkautettuja kouluja sijaitsi kaupungin läheisellä maaseudulla (118 koulua, 16,8 %).



Kuvio 20. Lakkautettujen peruskoulujen lukumäärä Manner-Suomessa vuosittain 2012-2020.

Peruskouluihin on laskettu kuuluviksi peruskoulut, peruskouluasteen erityiskoulut ja perus- ja lukioasteen koulut. Koulun lakkautusvuoden on katsottu olevan vuosi, jolloin koulu ei ole ollut enää mukana paikkatietoaineistossa ja oppilasmäärät ovat tätä edeltävän vuoden tietoja. Lähde: Kouluverkon paikkatietoaineisto, luokitus Suomen ympäristökeskus.

Paikkatietopohjaisen tarkastelun perusteella yli kaksi kolmesta vuosina 2012-2020 perustetusta yhteensä 60 peruskoulusta on sijainnut kaupunkialueilla (41 koulua, 68,3 %) ja vajaa kolmannes (19 koulua, 31,7 %) maaseutualueilla. Maaseutualuetyypeistä eniten, kahdeksan koulua, on perustettu ydinmaaseudulle.



Kuvio 21. Perustettujen peruskoulujen lukumäärä Manner-Suomessa vuosittain 2012-2020.

Peruskouluihin on laskettu kuuluviksi peruskoulut, peruskouluasteen erityiskoulut ja perus- ja lukioasteen koulut. Lähde: Kouluverkon paikkatietoaineisto, luokitus Suomen ympäristökeskus.

5 Yleinen kouluverkon kehityksen ja elinvoiman kehityksen tarkastelu

Kouluverkon kehitystä ja koulujen lakkautusten vaikutusta tarkastellaan luvun kaksi elinvoimaa kuvaavien mittarien näkökulmasta yleisellä kuvailevalla tasolla, hyödyntäen kuntapohjaisia luokituksia alueiden erojen esittämiseksi. Syventävää paikallisen tason analyysia kouluverkon supistumisen vaikutuksista tehdään luvussa 6. yleistason kuvailevan tarkastelun pohjalta.

Kouluverkon supistumisen elinvoimavaikutusten arvioimiseksi kunnat on luokiteltu ryhmiin kouluverkon kehityksen perusteella. Luokittelu on osin vastaava kuin Sami Tantarimäen ja Anni Törhösen artikkelissa ”Kouluverkkomuutokset ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla” (ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2016), jossa tarkasteltiin ARTTU2-kuntien kouluverkon kehitystä vuosien 2001–2013 aikana. Luokitus todettiin suhteellisen hyvin toimivaksi myös vuosien 2010–2020 kouluverkon kehityksen tarkasteluun. Luokituksen tehtiin kuitenkin pieniä muutoksia ja lisäyksiä, jotta tarkastelu toimisi koko Manner-Suomen tasolla.

Tantarimäen ja Törhösen luokittelussa kunnat luokiteltiin kolmeen luokkaan kouluverkon muutoksen perusteella.

Luokat ovat:

- 1) Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat (muutos alle 20 %),
 - 2) Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnat (muutos 20–39 %) ja
 - 3) Suuren kouluverkkomuutoksen kunnat (muutos vähintään 40 %).”
- (Tantarimäki & Törhönen 2016, 6).

Tässä tilastotarkastelussa hyödynnettiin identtisesti vähäisen kouluverkkomuutoksen ja keskisuuren kouluverkkomuutoksen kuntien ryhmiä. Kunnat, joissa kouluverkko kasvoi, sijoitettiin ryhmään ”vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat”, sillä kahdelle kasvavan kouluverkon kunnalle oman ryhmän muodostamista ei pidetty mielekkäänä. Myös kunnat, joissa kouluverkko ei muuttunut, ja joissa toimi useampi kuin yksi koulu sijoitettiin kyseiseen ryhmään. Suuren kouluverkkomuutoksen kunnat -ryhmä säilytettiin, mutta rajaukseen tehtiin muutos: ryhmään kuuluvat tässä tarkastelussa kunnat, joiden kouluverkko supistui 40–50 prosentilla. Kunnat, joissa kouluverkko supistui yli 50 prosentilla, muodostavat oman ”erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnat” -ryhmän. Lisäksi kunnat, joissa oli vuonna 2010 vain yksi koulu, muodostavat ”yhden koulun kunnat” -ryhmän. Lopulliset ryhmittelyt kriteereineen on esitetty taulukossa 14.

Taulukko 14. Tilastotarkastelussa hyödynnettävät kouluverkkomuutosluokat. Lähde: Luokitus mukailten Tantarimäki & Törhönen 2016; kouluverkkomuutokset: Tilastokeskus, erillisaineisto.

Ryhmä	Ryhmän kriteerit	Kunnat ryhmässä
Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui alle 20 % vuosien 2010-2020 aikaan	95 kuntaa
Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010.	84 kuntaa

		Kouluverkko supistui 20 - 39,9 % vuosien 2010-2020 aikana Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010.	
Suuren kunnat	kouluverkkomuutoksen	Kouluverkko supistui 40 - 50,1 % vuosien 2010-2020 aikana* Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010.	50 kuntaa
Erittäin	suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Kouluverkko supistui yli 50,1 % vuosien 2010-2020 aikana* Kunnassa on vain yksi koulu vuonna 2010	44 kuntaa
Yhden koulun kunnat**			20 kuntaa

*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.

Taulukossa 15. on kuvattu yllä esitettyjä kouluverkkomuutosluokkia ristiin taulukoituna kuntaryhmittäin. Pelkkä ristiintaulukointi ja kuntien osuudet taulukossa paljastavat merkittäviä eroja Suomen kouluverkon kehityksessä. Yhdessäkin Helsingin seudun kaupunkikunnista kouluverkko ei supistunut yli 40 prosentilla ja suurin osa ryhmän kunnista sijoittui vähäisen kouluverkkomuutoksen luokkaan. Vastaavasti muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa yli 40 prosentin muutokset kouluverkossa olivat harvinaisia. 20–40 prosentin muutokset olivat kuitenkin huomattavasti yleisempiä kuin Helsingin seudun kaupunkikunnissa. Myös keskiuurissa ja pienissä kaupungeissa yli 40 prosentin muutokset olivat harvinaisia, mutta yksittäisissä kunnissa tapahtui jopa yli 50 prosentin muutoksia¹³.

Maaseutumaisissa kunnissa muutokset kouluverkossa olivat pääsääntöisesti merkittävästi suurempia kuin kaupunkimaisissa kunnissa. Kaupungin läheinen maaseutu poikkeaa alueen muusta maaseudusta jossain määrin ja muistuttaa osin kaupunkialueita. Noin puolessa kaupungin läheisen maaseudun kuntia muutokset kouluverkossa olivat vähäisiä. Toisaalta noin 30 prosentissa kaupungin läheisen maaseudun kuntia kouluverkko supistui yli 40 prosentilla. Yli 50 prosentin muutoksia tapahtui muutamissa kunnissa ja yksittäisissä kunnissa kouluverkko supistui yhteen kouluun ajanjakson aikana. Ydinmaaseudun kunnissa muutokset olivat vielä suurempia, 40 prosentissa ydinmaaseudun kuntia kouluverkko supistui yli 40 prosentilla, 25 prosentissa kuntia kouluverkko supistui joko yli 50,1 prosentilla tai kunnassa toimi vain yksi koulu. Yksittäisissä ydinmaaseudun kunnissa koulujen määrä supistui jopa 75 – 90 prosentilla ja useissa kunnissa oli jäljellä vain yksi koulu vuonna 2020. Harvaan asutun maaseudun kunnissa koulujen määrä supistui erityisen voimakkaasti. Alle 10 prosentissa ryhmän kuntia kouluverkko supistui alle 20 prosentilla ja noin 70 prosentissa ryhmän kuntia kouluverkko supistui yli 40 prosentilla tai koulussa toimi vain yksi koulu jo vuonna 2010.

Tuloksia tarkastellessa on kuitenkin tärkeä huomioida, että tarkasteluun käytetty lähdeaineisto ei ole täydellistä. Esimerkiksi osassa ”yhden koulun kuntia” on todellisuudessa saman yksikön alla

¹³ Kaupunkimaisista kunnista 2010-luvun suurimmat kouluverkon muutokset tapahtuivat Imatralla (seitsemästä koulusta kolmeen kouluun), Heinolassa (yhdeksästä koulusta neljään kouluun) ja Kangasalalla (16 koulusta yhdeksään kouluun). Etenkin Kangasalan kehitys on mielenkiintoista, sillä kaupungin väestö kasvoi merkittävästi saman ajanjakson aikaan. Heinolan ja Imatran väestönkehitys oli sen sijaan hyvin haastavaa 2010-luvulla.

useampi koulurakennus, jonka vaikutus koulutuksen saavutettavuuden kannalta on käytännössä identtinen erillisten yksiköiden kanssa. Kouluverkkokehityksen tarkempi tarkastelu vaatiikin aina tapauskohtaista tulkintaa.

Taulukko 15. Kuntaryhmät ja kouluverkkomuutosluokat ristiintaulukoituna; arvo kertoo kuhunkin ryhmään kuuluvien kuntien määrän

	Vähäisen kouluverkko-muutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Suuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkko-muutoksen muutos	Yhden kunnan	koulun
Helsingin seudun kaupunkikunnat	6	2	-	-	-	
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	7	9	1	-	-	
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	16	13	2	1	-	
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	28	15	10	4	3	
Ydinmaaseudun kunnat	32	27	15	18	7	
Harvaan asutun maaseudun kunnat	6	18	22	21	10	

5.1 Väestönkehitys ja kouluverkon muutos

Väestönkehityksen erot olivat 2010-luvulla huomattavia kouluverkkomuutosluokittain ja kuntaryhmittäin. Kaikissa kuntaryhmissä väestö kehittyi 2010-luvulla otollisimmin kunnissa, joissa kouluverkkomuutokset olivat vähäisimpiä. Toisaalta myös kuntaryhmien välillä oli eroja. Suurempien kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa, joissa kouluverkkomuutokset olivat vähäisiä, väestö kasvoi voimakkaasti, kun taas useimmissa maaseutukunnissa, joissa kouluverkkomuutokset olivat vähäisiä, väestö supistui kohtuullisesti. Kuitenkin myös maaseutumaisissa kunnissa kuntaryhmään katsomatta väestönkehitys oli huomattavasti vahvempaa kunnissa, joissa kouluverkon muutokset olivat vähäisiä.

Taulukko 16. Väestönmuutos 2010-2020 (%) kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain.

Lähde: Väestönmuutokset: Tilastokeskus: Statfin, väestörakenne. Aineiston luokittelu: MDI.

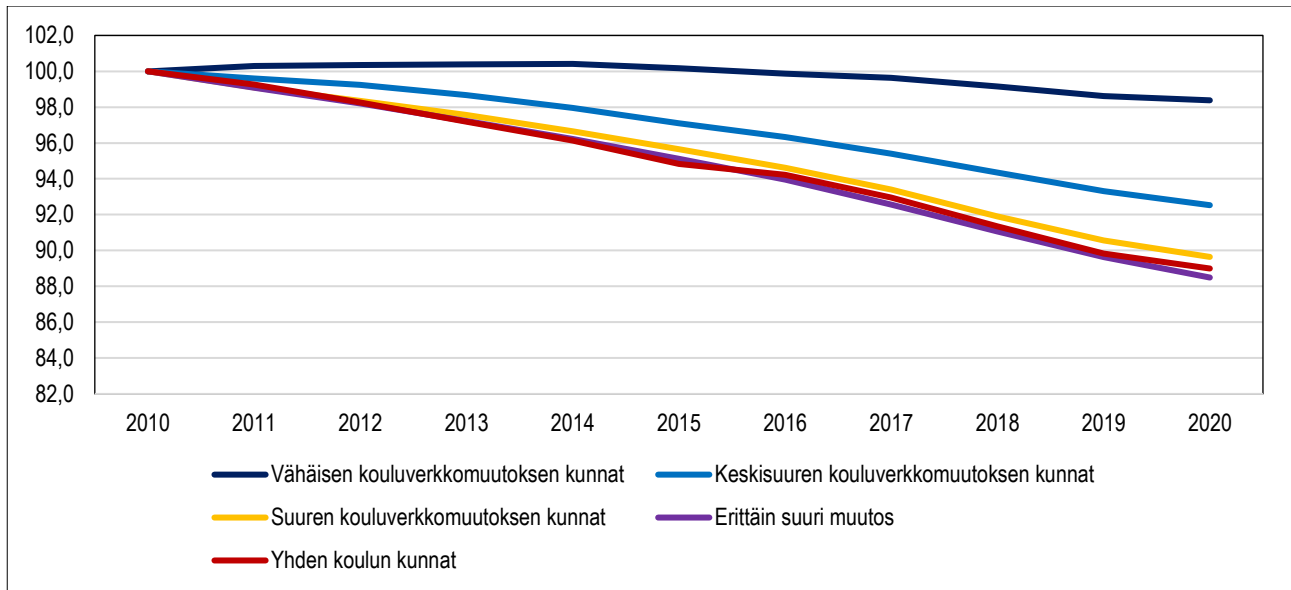
Väestönkehitys 2010-2020	Vähäisen kouluverkko-muutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Suuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkko-muutoksen muutos	Yhden koulun kunnat
Helsingin seudun kaupunkikunnat	14,0 %	11,8 %	-	-	-
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	9,5 %	9,5 %	8,6 %	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	1,1 %	-3,6 %	-1,2 %	-8,6 %	-
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	2,7 %	-2,1 %	-1,6 %	-7,6 %	-3,2 %
Ydinmaaseudun kunnat	-6,3 %	-9,9 %	-11,5 %	-8,8 %	-11,3 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	-2,0 %	-10,1 %	-14,0 %	-15,7 %	-14,3 %

Vastaavasti keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnissa väestönkehitys oli pääsääntöisesti vahvempaa kuin suurempien muutosten kunnissa, joskin erot olivat merkittäviä lähinnä ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa. Erityisesti harvaan asutun maaseudun kunnissa myös keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnissa väestönkehitys oli selvästi muita kuntaryhmiä vahvempaa. Suuren tai erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntia on lähinnä ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa. Erojen "lineaarisuus" katkeaa suuren ja erittäin suuren muutoksen ydinmaaseudun kuntien välillä, sillä erittäin suuren muutoksen kunnissa väestö supistui maltillisemmin kuin erittäin suuren muutoksen kunnissa. Harvaan asutulla maaseudulla lineaarisuus jatkuu: hyvin suuren muutoksen harvaan asutun maaseudun kunnissa väestö supistui merkittävästi enemmän kuin suuren tai keskisuuren muutoksen kunnissa.

Yhden koulun kunnissa ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla väestö supistui voimakkaasti, mutta kehitys ei merkittävästi eronnut suuren tai erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnista. Ylipäätään selvin ero väestönkehityksessä ryhmien välillä on vähäisen kouluverkon muutoksen ja muiden luokkien välillä. Muiden luokkien väliset erot ovat pääosin suhteellisen pieniä.

Vähäisen kouluverkkomuutoksen luokan ja muiden luokkien välinen kehitysero korostuu kuviossa 22., jossa kuvataan väestönkehitystä maaseutumaisissa kunnissa kouluverkkomuutosluokittain aikasarjana. Vähäisen kouluverkon muutoksen maaseutumaisissa kunnissa väestö kasvoi 2010-luvun alussa ja väheni vain hieman koko ajanjakson aikana. Luokan kunnissa väestö alkoi vähentyä merkityksellistä vasta syntyvyyden voimakkaan laskun seurauksena vuosikymmenen puolivälissä. Muissa luokissa väestö väheni koko ajanjakson ajan ja merkittävästi voimakkaammin kuin vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa. Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kuntien luokassa kehitys oli kuitenkin hieman maltillisempaa kuin suuremman muutoksen ryhmissä, ryhmän kunnissa väestö väheni 7,5 prosentilla vuosien 2010-2020 aikana. Suuren tai erittäin suuren kouluverkkomuutoksen maaseutumaisissa kunnissa sekä yhden koulun kunnissa väestö supistui voimakkaasti halki

tarkastelujakson. Erot lopullisessa väestönkehityksessä olivat näiden kolmen ryhmän välillä hyvin vähäisiä.



Kuvio 22. Väestönkehitys 2010-2020 indeksinä maaseutumaisissa kunnissa kouluverkko muutosten luokittain (2010=100). Maaseutumaiset kunnat ovat kaupungin läheisen, ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnat. Lähde: Väestömuutokset: Tilastokeskus: Statfin, väestörakenne. Aineiston luokittelu: MDI

Taulukossa 17. on tarkasteltu koko väestönkehityksen sijaan pelkästään peruskouluikäisen väestön kehitystä, minkä yhteys kouluverkon kehitykseen koulujen lakkautusten seurauksena on oletettavasti suurempi. Myös peruskouluikäisten ryhmässä erot sekä kuntaryhmien että kouluverkko muutosten luokkien välillä ovat suuria. Koko väestön tavoin vähäisen kouluverkko muutoksen kunnissa väestö kehittyi merkittävästi vahvemmin kuin muissa luokissa, niin kaupunkialueilla, kuin maaseutualueilla. Esimerkiksi ydinmaaseudun kunnissa, joissa kouluverkon muutokset olivat vähäisiä, peruskouluikäisten määrä väheni vuosien 2010-2020 aikana vain 2,7 prosentilla, kun keskimäärin ryhmän kunnissa peruskouluikäisten määrä väheni noin yhdeksällä prosentilla. Harvaan asutun maaseudun kunnissa, joissa kouluverkko muutokset ovat olleet vähäisiä peruskouluikäisten määrä jopa kasvoi. Ryhmään kuului kuitenkin vain suhteellisen vähän kuntia. Kaupungin läheisellä maaseudulla kehitys poikkeaa muista maaseutumaisten kuntien ryhmästä, sillä ryhmän kunnissa ero peruskouluikäisen väestön kehityksessä on vähäinen kouluverkko muutosten luokittain.

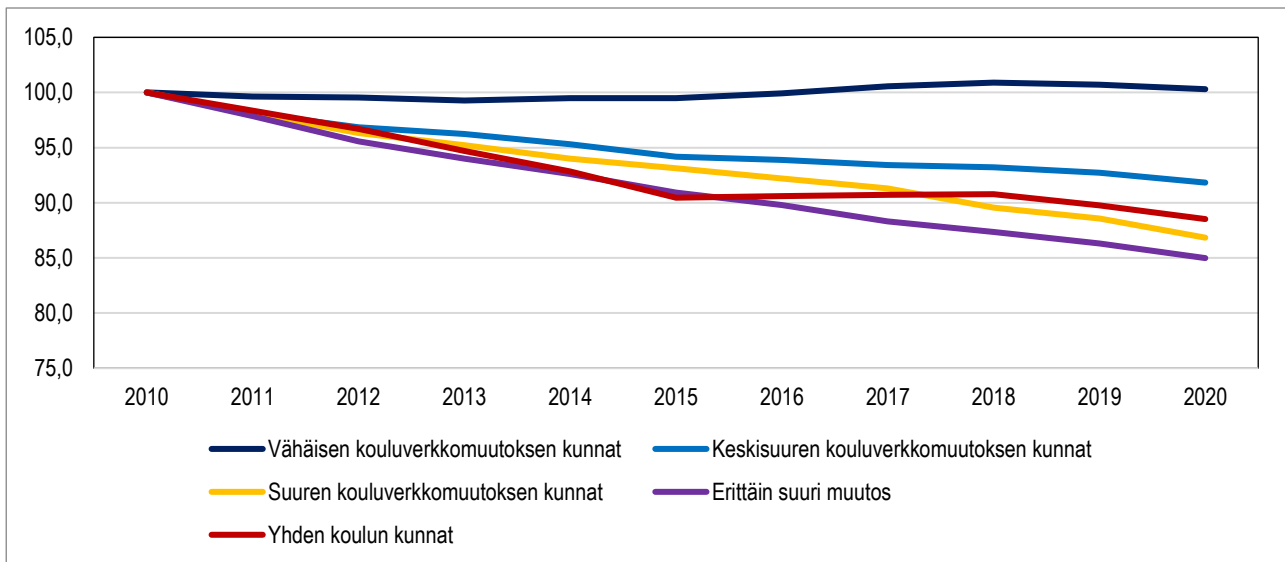
Erot muiden kouluverkko muutosten luokkien välillä ovat pääosin suhteellisen maltillisia maaseutualueilla. Ydinmaaseudulla peruskouluikäisen väestön määrä väheni erityisen voimakkaasti keskisuuren ja suuren muutoksen kunnissa, mutta erittäin suuren muutoksen sekä yhden koulun kunnissa supistuminen oli ehkä hieman yllättäen maltillisempaa. Harvaan asutun maaseudun kunnissa taas keskisuuren kouluverkko muutoksen kunnissa peruskouluikäinen väestö supistui voimakkaasti, mutta merkittävästi maltillisemmin kuin suuremman kouluverkko muutoksen kunnissa. Harvaan asutulla maaseudulla suuren ja erittäin suuren kouluverkko muutoksen kunnissa peruskouluikäinen väestö väheni jopa 22 – 25 prosentilla. Yhden koulun kunnissa peruskouluikäinen

väestö väheni taas jopa 23 prosentilla. Muutosta voi pitää erittäin suurena 11 vuoden ajanjakson kehitykseksi, jota 2010-luvun syntyvyyden lasku tulee entisestään voimistamaan 2020-luvun aikana.

Aikasarjana kuvattuna peruskouluikäisten kehityksen erot maaseutumaisissa kunnissa kouluverkko- ja väestömuutokset tulevat vahvemmin esille (kuviot 23.). Etenkin vähäisen kouluverkon muutoksen kunnat poikkeavat täysin muista luokista, sillä näissä maaseutumaisissa kunnissa peruskouluikäisten määrä kasvoi 2010-luvun aikana hieman. Muissa kouluverkko- ja väestömuutosten luokissa peruskouluikäisten määrä väheni koko ajanjakson ajan. Luokkien välille syntyy hieman suurempia eroja kuin koko väestön osalta. Keskisuuren muutoksen kunnissa kehitys oli vahvempaa kuin suuren muutoksen kunnissa, erittäin suuren muutoksen kunnissa kehitys oli kaikista heikointa. Yhden koulun maaseutumaisissa kunnissa peruskouluikäisten määrä kehittyi keskisuuren muutoksen kunnista heikommin, mutta suuren muutoksen kunnista vahvemmin.

Taulukko 17. Peruskouluikäisten väestönmuutos 2010-2020 (%) kuntaryhmittäin ja kouluverkko- ja väestömuutosten luokittain. Lähde: Väestömuutokset: Tilastokeskus: Statfin, väestörakenne. Aineiston luokittelu: MDI.

	Vähäisen kouluverkko- muutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkko- muutoksen kunnat	Suuren kouluverkko- muutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkko- muutoksen muutos	Yhden koulun kunnat
Peruskouluikäisten (7-15-vuotiaat) kehitys 2010-2020 (%)					
Helsingin seudun kaupunkikunnat	20,9 %	10,0 %	-	-	-
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	10,1 %	14,5 %	17,1 %	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	3,4 %	-5,3 %	-4,4 %	-9,1 %	-
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	2,2 %	1,0 %	0,7 %	-5,6 %	-3,4 %
Ydinmaaseudun kunnat	-2,7 %	-13,3 %	-14,4 %	-9,6 %	-6,5 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	4,4 %	-12,7 %	-22,7 %	-25,2 %	-23,2 %



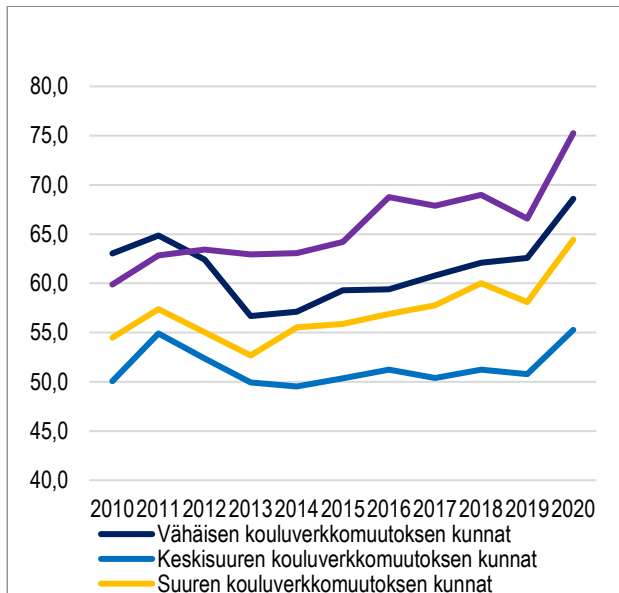
Kuvio 23. Peruskouluikäisten kehitys indeksinä maaseutumisissa kunnissa kouluverkko muutosluokissa 2010-2020 (2010=100). Lähde: Väestönmuutokset: Tilastokeskus: Statfin, väestörakenne. Aineiston luokittelu: MDI.

On huomionarvoista, että väestönkehityksen tarkastelu kouluverkko muutosluokissa ei kerro suoraan tai yksiselitteisesti kouluverkko muutosten vaikutuksista. Yhteys voi olla myös toisen suuntainen: kouluverkko on voitu supistaa voimakkaasti ennakoiden, koska väestönkehitys on ollut tai väestönkehityksen on ennakoitu olevan heikkoa tulevaisuudessa. Pitkään jatkunut haastava väestönkehitys voi tuottaa kuntaan taloudellisia haasteita, jotka pakottavat säästämään kunnan resursseja esimerkiksi kouluverkko supistamalla. Toisaalta tämäkään ei yksiselitteisesti selitä väestönkehityksen ja kouluverkon supistumisen välistä yhteyttä, vaan kehitys saattaa perustua molempiin tekijöihin. Heikkoon väestönkehitykseen etenkin peruskouluikäisten ryhmässä reagoidaan supistamalla kouluverkko, mikä entisestään heikentää väestönkehitystä vähentämällä kunnan veto- ja pitovoimaa.

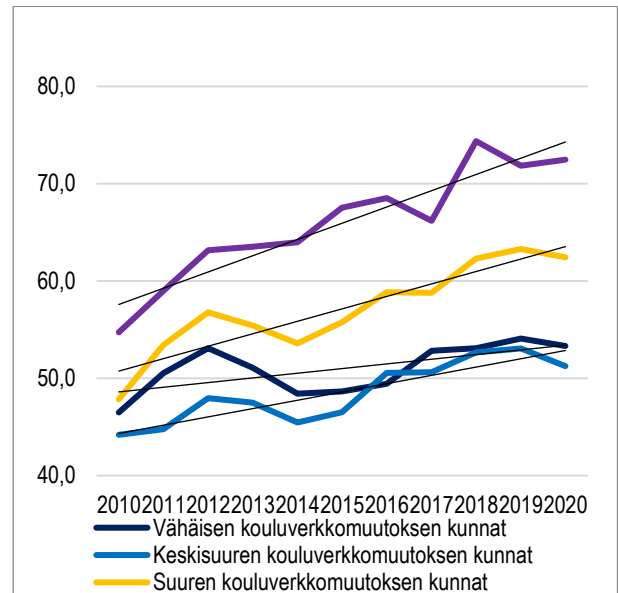
Veto- ja pitovoiman kehityksen tarkastelemiseksi kuviossa 24. ja 25. on kuvattu kuntien välistä tulo- ja lähtömuuttoa vastaavina aikasarjoina maaseutumisissa kunnissa kouluverkko muutosluokissa 2010-luvun aikana. Tulomuutot tarkoittavat kuntaan muuttavien määrää ja lähtömuutot kunnasta muuttavien määrää. Näiden erotuksesta syntyy kuntien välinen nettomuutto, joka kertoo muuttoliikkeen väestöä supistavan vaikutuksen. Kuvioissa molemmat arvot on suhteutettu 1 000 asukkaaseen ryhmien väestöllisten koko erojen vaikutusten vähentämiseksi. Tulo- ja lähtömuuttoa on tarkasteltu vain 25-49-vuotiaiden ja alle 15-vuotiaiden ikäryhmissä, sillä kouluverkon muutosten vaikutusten tulisi olla suurin muuttajien ryhmässä, jolla on lapsia tai jotka ovat iässä, jossa lasten hankintaan suunnitellaan. Vaikka lapsen kanssa muuttavia tai lapsen hankintaa suunnittelevia on myös 25-44-vuotiaiden ryhmää nuoremmissa ja vanhemmissa ryhmissä, nämä ryhmät suljettiin tarkastelusta pois, sillä etenkin nuorten 20-24-vuotiaiden ryhmässä koulutus- ja työperustaisten muuttojen merkitys on suuri ja muuttojen määrä on huomattava, mikä voi peittää alleen kouluverkko muutosten vaikutuksia.

Koska koulujen lakkautusten vaikutukset saattavat heijastua muuttoliikkeeseen vasta pidemmän ajanjakson aikana, seuraavissa tarkasteluissa luokittelu kouluverkonmuutosluokkiin on tehty

vuosien 2000–2010, ei 2010–2020 kouluverkon muutoksen perusteella. Luokittelu on muuten sama, mutta luokka ”yhden koulun kunnat” on jätetty pois, koska vielä vuoden 2000 alussa vain yksittäisissä Manner-Suomen kunnissa oli vain yksi peruskoulu. Nämä kunnat on jätetty kokonaan tarkastelun ulkopuolelle.



Kuvio 24. Tulomuutot maaseutumaisiin kuntiin 1 000 asukasta kohden vuosien 2010-2020 aikana. Kouluverkkomuutosluokitus vuosien 2000-2010 kehityksen perusteella. Lähde: Tilastokeskus: Statfin, muuttoliike; väestörakenne. Aineiston luokittelu: MDI.



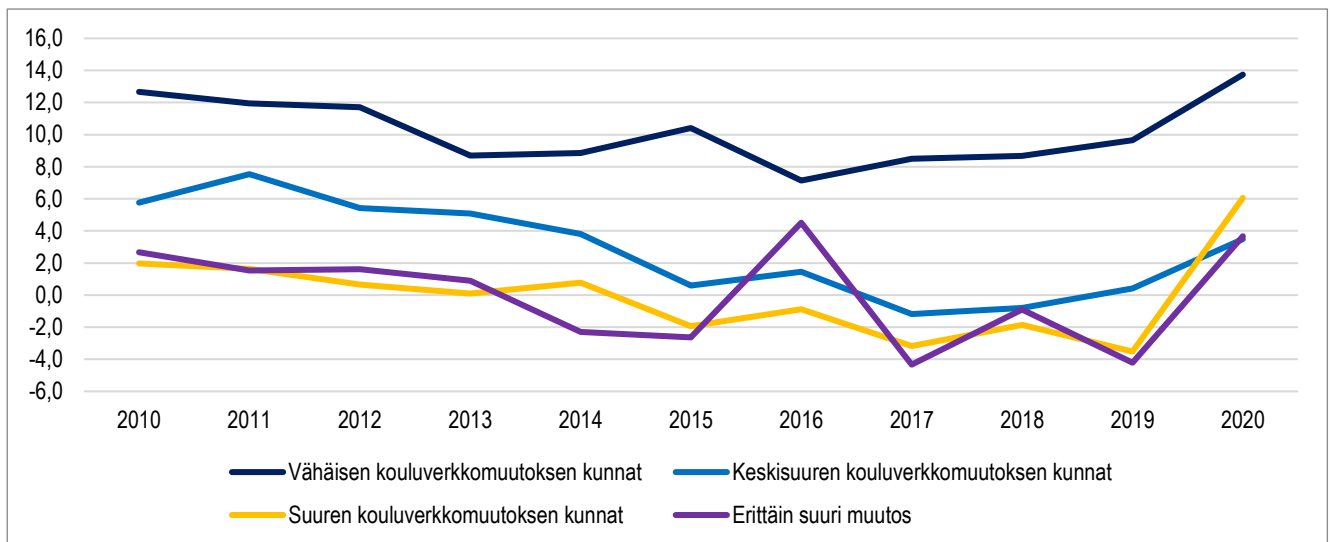
Kuvio 25. Lähtömuutot maaseutumaisiin kuntiin 1 000 asukasta kohden vuosien 2010-2020 aikana. Kouluverkkomuutosluokitus vuosien 2000-2010 kehityksen perusteella. Lähde: Tilastokeskus: Statfin, muuttoliike; väestörakenne. Aineiston luokittelu: MDI.

Tulomuuttoja tehdään yllättäen eniten asukaslukuun suhteutettuna erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin. Mielenkiintoisesti ero on suhteellisen suuri verrattuna suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin. Toiseksi eniten muuttoja tehtiin vähäisen kouluverkkomuutoksen kuntiin. Vähiten muuttoja tehtiin keskisuuren kouluverkkomuutoksen kuntiin. Kaikkiin kouluverkkomuutoksen kuntiin tehtyjen muuttojen määrä on kasvanut 2010-luvun aikana ja etenkin vuonna 2020. Tulomuuton näkökulmasta ei vaikuta, että suuriakaan kouluverkkomuutoksia tehneisiin kuntiin kohdistuisi pidemmän ajan kuluttua merkittävästi vähemmän tulomuuttoa. Tämän perusteella kouluverkkomuutoksen voimakkuudella ei ole selvää vaikutusta koko kunnan vetovoimaan.

Lähtömuuttojen osalta tilanne on osin toinen. Tulomuuttojen tavoin asukaslukuun suhteutettuna lähtömuuttoja tehtiin 25-49-vuotiaiden ja lasten ikäryhmässä eniten suuren kouluverkkomuutoksen kunnista. Ero on huomattavan suuri muihin kouluverkkomuutosluokkiin verrattuna. Toiseksi eniten lähtömuuttoja tehtiin suuren kouluverkkomuutoksen kunnista vuosien 2010-2020 aikana 25-49-vuotiaiden ja lasten ikäryhmässä. Vähäisen ja keskisuuren muutoksen kunnista lähtömuuttojen määrä oli vastaava, ja selvästi vähäisempi kuin suurempien kouluverkkomuutosten kuntien

ryhmässä. Trendinä lähtömuuttojen määrä on kasvanut kaikissa kuntaryhmissä vuosien 2010-2020 aikana; kasvava lähtömuuttojen trendi on voimakkain suurten kouluverkkomuutosten kunnissa.

Nettomuuttojen näkökulmasta erot vuosien 2000-2010 perusteella muodostettujen koulutusverkkomuutos-luokkien ovat huomattavat. Kaikki maaseutukuntien koulutusverkkomuutos-luokat saivat muuttovoittoja 25-49-vuotiaista ja lapsista¹⁴, mutta erot muuttovoittojen määrissä ovat huomattavat. Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat saivat erittäin suuria muuttovoittoja vuosien 2010-2020 aikana. Yksikään muu maaseutukuntien koulutusverkkomuutos -luokka ei saanut vastaavaa muuttovoittoa vuosien 2010-2020 aikana maan sisäisestä muuttoliikkeestä. Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnat saivat myös kohtuullista muuttovoittoa koko ajanjakson aikana, kun taas tätä suuremman kouluverkkomuutoksen kunnat saivat aikana vain pientä muuttovoittoa, pitkälti vuoden 2020 merkittävän muuttovoiton vaikutuksesta.



Kuvio 26. Nettomuutot maaseutumaisiin kuntiin 1 000 asukasta kohden vuosien 2010-2020 aikana. Kouluverkkomuutosluokitus vuosien 2000-2010 kehityksen perusteella. Lähde: Tilastokeskus: Statfin, muuttoliike; väestörakenne. Aineiston luokittelu: MDI

On kuitenkin huomionarvoista, että erityyppiset kunnat eivät valikoidu sattumanvaraisesti kouluverkkomuutosluokkiin, vaan etenkin 2000-luvun alun maltillisen kouluverkkomuutoksen-luokassa kaupungin läheisen maaseudun kunnat ovat voimakkaasti ylikorostuneita ja ryhmään kuuluu esimerkiksi suurten kaupunkiseutujen kehyskuntia, joiden asema maan sisäisessä muuttoliikkeessä on erittäin vahva. Tästä huolimatta suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa huomattavasti korostunut lähtömuuttoalttius on mielenkiintoinen löydös, jonka voi tulkita linkittyvän kunnan pitovoiman haasteisiin, johon myös kouluverkko vaikuttaa merkittävästi.

¹⁴ Maaseutukuntien muuttovoittolisuus vuosien 2010-2020 aikaan lasten ja 25-49-vuotiaiden ryhmässä voi tulla yllätyksenä, sillä maaseutukunnat kärsivät 2010-luvun aikana suuria muuttotappioita. Tätä selittää kuitenkin nuorten 15-24-vuotiaiden ikäryhmä, jossa maaseutukunnat kärsivät erittäin suuria muuttotappioita.

Yhteys voimakkaasti supistuvan kouluverkon ja korkean lähtömuuttoalttiuden välillä voi olla väestönkehitystä vastaava: heikko pitovoima johtaa kouluverkon supistamispaaneeseen, mutta ilman heikon pitovoiman taustalla vaikuttavien tekijöiden korjaantumista lähtömuuttoalttiuus pysyy myös tulevaisuudessa korkeana. Toisaalta haastavin tilanne syntyy, jos kouluverkon supistaminen heikentää merkittävästi kunnan pitovoimaa, jolloin riskinä on noidankehä: kunnan pitovoima on heikko, jonka seurauksena taloudellisen tai väestöllisen paineen takia kouluverkkoa supistetaan, joka entisestään heikentää kunnan pitovoimaa, johtaen myös tulevaisuudessa paineeseen supistaa kunnan palveluita.

Tulomuutto ei näytä reagoivan kouluverkon kehitykseen. Vähäinen vaikutus tulomuuttoon on osin odotettua: kunnan ulkopuolelta muuttava muuttaa kyseiseen kuntaan lukuisten eri motiivien ohjaamana. Yksittäisen alueen koulun sulkeminen ei välttämättä estä muuttoa koko kuntaan, vaan ohjaa muuttoa kunnan sisällä. Koulun lakkauttamisen vaikutukset tulomuuttoihin oletettavasti korostuvat vasta kunnan sisäisellä aluetasolla.

5.2 Taloudellinen kehitys ja kouluverkon muutos

Erot kouluverkkomuutosluokkien välillä ovat huomattavia myös taloudellisten muuttajien ja näiden kehityksen näkökulmasta. Taulukoissa 18. ja 19. on kuvattu vuosien 2010–2020 pohjalta rakennetuissa kouluverkkomuutosluokissa tapahtunutta työllisen väestön ja työpaikkojen kehitystä vuosien 2010–2019 aikana ristiintaulukoituna kuntaryhmittäin. On huomionarvoista, että etenkin työllisten kehitys linkittyy vahvasti aiemmin esitettyyn väestönkehitykseen. Kuntaryhmissä, joissa väestö väheni voimakkaasti, luonnollisesti myös työllisten määrä väheni voimakkaasti.

Taulukko 18. Työllisten kehitys 2010–2019* kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain

	Vähäisen kouluverkko muutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkko muutoksen kunnat	Suuren kouluverkko muutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkko muutoksen muutos	Yhden koulun kunnat
Työlliset 2010-2019					
Helsingin seudun kaupunkikunnat	10,8 %	6,4 %	-	.	-
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	9,1 %	8,1 %	6,4 %	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	-0,3 %	-6,8 %	-4,4 %	-12,2 %	-
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	0,7 %	-3,8 %	-2,3 %	-11,9 %	-7,1 %
Ydinmaaseudun kunnat	-9,4 %	-12,8 %	-13,7 %	-10,7 %	-15,1 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	0,1 %	-10,9 %	-14,8 %	-18,1 %	-15,6 %

*Tarkastelussa ei olla käytetty vuoden 2020 tietoja vuoden poikkeuksellisuuden takia. Lähde: Tilastokeskus, Statfin, työssäkäynti. Aineiston luokittelu: MDI.

Erot työllisten ja työpaikkojen kehityksessä ovat huomattavia sekä kouluverkkomuutosluokittain että kuntaryhmittäin. Kaupunkimaisissa kunnissa sekä työllisten että työpaikkojen kehitys oli vahvempaa kuin maaseutumaisissa kunnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa työpaikkojen ja työllisten kehitys oli pääsääntöisesti vahvempaa vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa vuosien 2010-

2019 aikana. Ero on merkittävä kaikissa kaupunkimaisissa kuntaryhmissä sekä työllisten että työpaikkojen osalta vähäisen kouluverkkomuutoksen ja muiden kouluverkkomuutosluokkien välillä.

Myös maaseutumaisissa kunnissa työpaikkakehitys ja työllisten määrän kehitys vuosien 2010–2019 aikana on selvästi muita kouluverkkomuutosluokkia vahvempaa vähäisen kouluverkkomuutoksen luokassa. Kaupungin läheisen maaseudun kunnissa sekä harvaan asutun maaseudun kunnissa työllisten ja työpaikkojen määrä kasvoi tässä luokassa. Ydinmaaseudun kunnissa taas työllisten ja työpaikkojen määrä supistui myös vähäisen kouluverkkomuutoksen-luokassa voimakkaasti, mutta merkittävästi maltillisemmin kuin muissa kouluverkkomuutoksen-luokissa.

Taulukko 19. Työpaikkojen kehitys 2010-2019 kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain.

Lähde: Tilastokeskus: Statfin, työssäkäynti. Aineiston luokittelu: MDI.

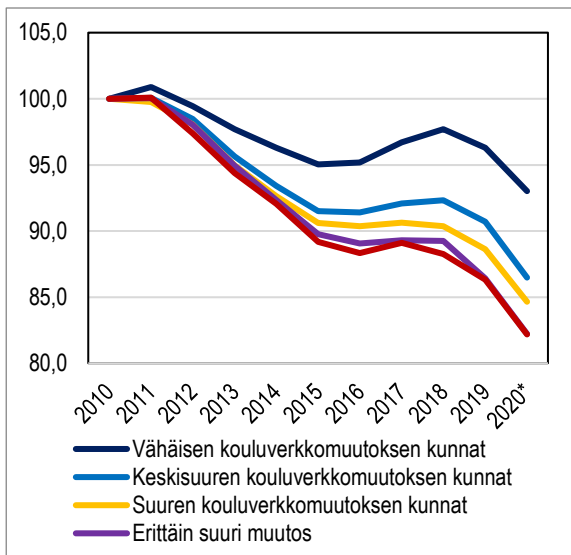
Työpaikat 2010-2019	Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen muutos	Yhden koulun kunnat
Helsingin seudun kaupunkikunnat	9,6 %	6,6 %	-	-	-
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	12,7 %	7,4 %	2,8 %	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	1,1 %	-8,4 %	-2,5 %	-15,8 %	.
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	1,7 %	-2,5 %	-3,2 %	-13,8 %	-11,1 %
Ydinmaaseudun kunnat	-5,7 %	-11,8 %	-13,2 %	-12,7 %	-9,9 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	1,0 %	-6,3 %	-12,0 %	-15,8 %	-14,3 %

Muiden kouluverkkomuutosluokkien välillä erot olivat maltillisempia maaseutumaisissa kunnissa. Kaupungin läheisellä maaseudulla lähinnä erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa työpaikkojen ja työllisten kehitys oli selvästi muita luokkia heikompaa, mutta ryhmään kuuluu vain yksittäisiä kuntia. Ydinmaaseudulla erot keskisuuren, suuren ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kokeneiden kuntien välillä olivat maltillisia. Harvaan asutulla maaseudulla erot ovat suurempia myös muiden kouluverkkomuutosluokkien välillä. Esimerkiksi keskisuuren kouluverkkomuutoksen kokeneissa kunnissa työllisten ja työpaikkojen kehitys oli merkittävästi maltillisempaa kuin suuren tai erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kokeneissa kunnissa. Yhden koulun kunnissa työllisten ja työpaikkojen kehitys oli suhteellisen vastaavaa kuin suuren tai erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kokeneissa kunnissa: työllisten ja työpaikkojen määrä laski näissä kunnissa voimakkaasti niin kaupungin läheisellä maaseudulla, ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla.

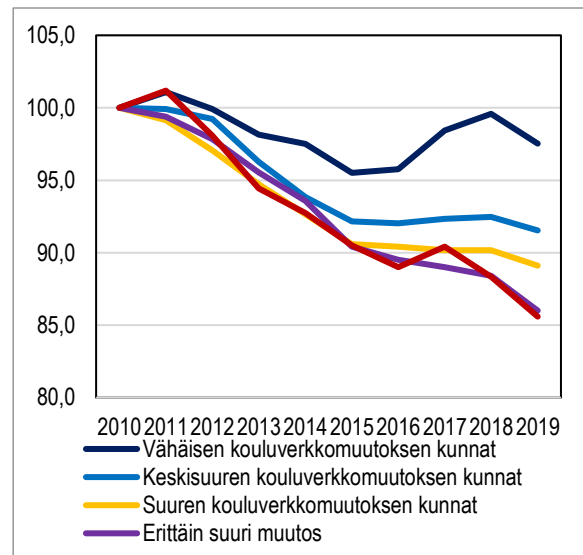
Kuvioissa 27. ja 28. on tarkasteltu työllisten ja työpaikkojen kehitystä aikasarjana vuosien 2010–2019/2020 aikana maaseutumaisissa kunnissa kouluverkkomuutosluokittain (indeksi, jossa vuosi 2010 saa arvon 100). Kuvioissa kouluverkkomuutosluokat perustuvat vuosien 2010–2020 kouluverkkomuutoksiin. Aikasarja paljastaa työllisten ja työpaikkojen kaikissa kouluverkkomuutosluokissa ”aaltomaisen” kehityksen, joka liittyy laajempaan kansantalouden suhdannevaihteluihin.

Vuositason vaihtelusta huolimatta ero etenkin vähäisen kouluverkkomuutoksen kokeneiden kuntien ja muiden kouluverkkomuutosluokkien välillä on huomattavan suuri. Työllisten ja työpaikkojen määrä väheni kaikissa kouluverkkomuutosluokissa vuosien 2010–2019/2020 välillä, mutta vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa kehitys oli selvästi vahvinta. Työllisten määrä väheni vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa vain 3,7 prosentilla ja työpaikkojen määrä väheni 2,5 prosentilla. Ryhmän sisällä on kuitenkin eroja: kehitys oli vahvaa etenkin (suurten) kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa, muulla maaseudulla myös vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa kehitys oli haastavampaa.

Muiden kouluverkkomuutosluokkien välillä kehityserot olivat vähäisempiä, työllisten ja työpaikkojen määrä väheni kaikissa näissä luokissa voimakkaasti. Maltillisemmista eroista huolimatta muutkin kouluverkkomuutosluokat järjestäytyvät muutoksen voimakkuuden mukaan: kehitys oli maltillisinta keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnissa ja heikointa erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa. Yhden koulun kuntien kehitys oli hyvin vastaavaa kuin erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa. Sekä työllisten että työpaikkojen määrä väheni reilusti yli 10 prosentilla yhden koulun maaseutumaisissa kunnissa vuosien 2010–2019 aikana. Työllisten kehityksessä vuosi 2020 on huomionarvoinen: työllisten määrä laski merkittävästi pandemian seurauksena myös kaikissa kouluverkkomuutosluokissa, vaikka suurin taloudellinen shokki pandemiasta heijastuikin ensisijaisesti kaupunkimaisille alueille.



Kuvio 27. Työllisten määrän muutos maaseutumaaisissa kunnissa kouluverkkoalueiden mukaan vuosina 2010-2020 indeksinä, jossa vuoden 2010 arvo on 100. Lähde: Tilastokeskus: Statfin, työssäkäynti. Aineiston luokittelu: MDI.



Kuvio 28. Työpaikkojen määrän muutos maaseutumaaisissa kunnissa kouluverkkoalueiden mukaan vuosina 2010-2020 indeksinä, jossa vuoden 2010 arvo on 100. Lähde: Tilastokeskus: Statfin, työssäkäynti. Aineiston luokittelu: MDI.

Vaikka erot eri kouluverkkoalueissa ovat työllisten ja työpaikkojen kehityksen näkökulmasta suuria, verotulojen näkökulmasta erot kehityksessä ryhmien välillä ovat hyvin vähäisiä. Taulukoissa 20. ja 21. on kuvattu asukasta kohden laskettujen verotulojen muutosta vuosien 2010-2019 aikana kuntaryhmittäin ja kouluverkkoalueittain. Asukasta kohden laskettuna verotulot kasvoivat kaikissa tarkastelun luokissa, kuntatasollakin vain yksittäisissä kunnissa asukasta kohden laskettuna verotulot laskivat.

Kuntaryhmien välillä verotulojen kehityksessä on kohtuullisia eroja. Kaupunkimaisissa kunnissa asukasta kohden laskettuna verotulot kasvoivat maltillisemmin kuin maaseutumaaisissa kunnissa, joskin ero määrällisessä muutoksessa on korkeamman lähtötason takia vähäisempi kuin ero suhteellisessa muutoksessa. Tilanne muuttuisi, jos tarkasteltaisiin asukasluvuun suhteuttamattomia verotuloja, jolloin etenkin Helsingin seudun kaupunkikuntien verotulojen suhteellinen kehitys olisi huomattavan vahvaa, sillä alueella väestöpohja on kasvanut voimakkaasti. Taas etenkin ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla väestöpohja on supistunut voimakkaasti, jonka seurauksena verotulojen kehitys oli heikompaa. Kouluverkkoalueiden vaikutuksen näkökulmasta asukasta kohden lasketut muutokset ovat kuitenkin mielenkiintoisempia, sillä väestönkehityksen eroja on jo tarkasteltu aiemmissa luvuissa.

Vaikka kuntaryhmien välillä verotulojen kehityksessä on kohtuullisia eroja, kouluverkkoalueittain selkeitä eroja ei ole havaittavissa. Helsingin seudun ja muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa verotulot kehittyivät vahvemmin vähäisen kouluverkkoalueiden kunnissa, mutta keskisuuren ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnissa selkeää yhteyttä verotulojen ja kouluverkkoalueiden välillä ei ole.

Maaseutumaisissa kunnissa vastaavasti selvää yhteyttä kouluverkkomuutoksen ja asukasta kohden laskettujen verotulojen kehityksen välillä ei ole havaittavissa. Kaupungin läheisellä maaseudulla asukasta kohden laskettujen verotulojen kehitys on heikointa vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa ja vahvinta suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa. Ydinmaaseudulla kehitys on vahvinta erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa, mutta heikointa yhden koulun kunnissa. Harvaan asutulla erot luokkien välillä olivat myös vähäisiä; asukasta kohden verotulot kehittyivät otollisimmin yhden koulun kunnissa, kun taas kehitys oli heikointa keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnissa.

Taulukko 20. Asukasta kohden laskettu verotulojen suhteellinen kehitys 2010-2019* kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain. Lähde: Tilastokeskus: kaupunki- ja seutuindikaattorit. Aineiston luokittelu: MDI.

	Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen muutos	Yhden koulun kunnat
Helsingin seudun kaupunkikunnat	15,4 %	12,9 %	-	-	-
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	17,3 %	14,9 %	17,7 %	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	17,7 %	16,7 %	18,0 %	14,9 %	-
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	19,1 %	20,3 %	23,0 %	22,7 %	26,2 %
Ydinmaaseudun kunnat	19,9 %	20,5 %	21,0 %	24,0 %	18,2 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	23,1 %	22,5 %	23,1 %	22,5 %	25,3 %

Taulukko 21. Asukasta kohden laskettu verotulojen määrällinen kehitys 2010-2019* kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain. Lähde: Tilastokeskus: kaupunki- ja seutuindikaattorit. Aineiston luokittelu: MDI

	Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen muutos	Yhden koulun kunnat
Helsingin seudun kaupunkikunnat	785	593	-	-	-

Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	719	587	728	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	701	679	717	595	-
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	785	771	835	875	942
Ydinmaaseudun kunnat	708	700	751	815	593
Harvaan asutun maaseudun kunnat	859	792	823	767	908

Indeksipohjaisena aikasarjana tarkasteltuna (ei esitetty kuviona) maaseutumaisten kuntien asukasta kohden laskettujen verotulojen kehityksessä ei ole merkityksellisiä eroja kouluverkkoryhmien välillä. On kuitenkin huomionarvoista, että eroja verotulojen kehityksessä olisi havaittavissa, jos verotuloja ei suhteutettaisi asukaslukuun, sillä etenkin vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa väestö kasvoi huomattavasti vahvemmin kuin muissa kouluverkkomuutosluokissa.

Koulutus- ja kulttuurimenojen kehitys ei myöskään paljasta yksiselitteistä kouluverkon supistamisen vaikutuksia. Taulukoissa 22. ja 23. on kuvattu koulutus- ja kulttuurimenojen muutosta vuosien 2015-2020 aikana kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain asukasta kohden ja alle 15-vuotiasta asukasta kohden laskettuna. On huomionarvoista, että mukana arvoissa on kulttuurimenot, joita ei ole mahdollista erottaa koulutusmenoista.

Taulukko 22. Koulutus- ja kulttuurimenojen asukasta kohden laskettu muutos 2015-2020 kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain. Lähde: Tilastokeskus: Kuntien taloustiedot. Aineiston luokittelu: MDI.

Muutos 2015-2020	Vähäisen kouluverkko-muutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Suuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Yhden koulun kunnat
Helsingin seudun kaupunkikunnat	11,1 %	11,0 %	-	-	-
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	6,1 %	38,1 %	0,9 %	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	6,9 %	8,1 %	7,2 %	11,5 %	-
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	12,2 %	9,6 %	6,6 %	1,0 %	10,5 %
Ydinmaaseudun kunnat	21,2 %	9,9 %	19,2 %	9,4 %	15,1 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	9,2 %	8,9 %	5,7 %	4,7 %	16,8 %

Taulukko 23. Koulutus- ja kulttuurimenojen lasta kohden laskettu muutos 2015-2020 kuntaryhmittäin ja kouluverkko- ja kulttuurimuutosluokittain. Lähde: Tilastokeskus: Kuntien taloustiedot. Aineiston luokittelu: MDI.

Muutos 2015-2020	Vähäisen kouluverkko-muutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Suuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkko-muutoksen kunnat	Yhden koulun kunnat
Helsingin seudun kaupunkikunnat	12,6 %	21,4 %	-	-	-
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	10,4 %	44,4 %	8,3 %	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	12,3 %	15,8 %	16,6 %	19,2 %	-
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	20,0 %	18,0 %	16,3 %	9,4 %	17,0 %
Ydinmaaseudun kunnat	26,7 %	16,2 %	26,9 %	15,7 %	22,2 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	15,1 %	14,3 %	14,3 %	16,1 %	21,3 %

Kouluverkko- ja kulttuurimuutosluokittain asukasta kohden laskettuina menojen kehityksessä ei ole selvää kaikkia alueita yhdistävää kehityssuuntaa. Kaupunkimaisista kunnista (pl. Helsingin kaupunkikunnat) menot ovat kehittyneet maltillisimmin kunnissa, joissa kouluverkko- ja kulttuurimuutokset vuosien 2010-2020 olivat vähäisiä. Maaseutumaisissa kunnissa menot ovat kasvaneet eniten tai toiseksi eniten vähäisen kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen kunnissa. Toisaalta menojen kasvu ei ole kaupungin läheistä maaseutua lukuun ottamatta selvästi muita luokkia suurempaa. Esimerkiksi ydinmaaseudulla suuren kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen tehneissä kunnissa menot kasvoivat lähes vastaavasti kuin vähäisen kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen tehneissä kunnissa, kun taas harvaan asutulla maaseudulla sekä kaupungin läheisellä maaseudulla keskisuuren kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen kunnissa menot ovat kasvaneet lähes vastaavasti kuin vähäisen kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen kunnissa. Harvaan asutulla maaseudulla menot ovat kasvaneet erityisen voimakkaasti yhden koulun kunnissa, mutta vain vähän suuren tai erittäin suuren kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen kunnissa.

Kehitys ei ryhmitä selkeästi maaseutualueilla myöskään, vaikka menojen kasvu suhteutetaan alle 15-vuotiaaseen väestöön. Kaupunkialueilla menot ovat kasvaneet alle 15-vuotiaaseen väestöön suhteutettuna maltillisimmin vähäisen kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen kunnissa, mutta kaupungin läheisellä maaseudulla ja ydinmaaseudulla menot kasvoivat erityisen voimakkaasti vähäisen kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen kunnissa. Harvaan asutulla maaseudulla menot kasvoivat erityisen voimakkaasti yhden koulun kunnissa. Myös ydinmaaseudulla yhden koulun kunnissa koulutus- ja kulttuurimenot ovat kasvaneet voimakkaasti suhteutettuna alle 15-vuotiaaseen väestöön. Alle 15-vuotiaaseen väestöön suhteutettuna etenkin harvaan asutun maaseudun menojen kehityserot kouluverkko- ja kulttuurimuutosluokkien välillä lähes katoavat. Suhteutuksen vaikutus on erityisen suuri suuren ja erittäin suuren kouluverkko- ja kulttuurimuutoksen kunnissa harvaan asutulla maaseudulla: menojen kasvu

oli näissä kunnissa maltillista asukasluukuun suhteutettuna, mutta merkittävää suhteutettuna alle 15-vuotiaaseen väestöön.

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. Enemminkin vuosien 2010–2020 pohjalta muodostetuissa kouluverkkomuutosluokkien 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.

Verotulojen ja koulutusmenojen kehitys ei maalaa yhtä selvää kuvaa kouluverkkomuutosten vaikutuksista. Verotulojen muutoksessa asukasluukuun suhteutettuna ei ole havaittavissa selvää yhteyttä kouluverkkomuutoksiin kuntaryhmittäin, vaikka itse kuntaryhmien välillä onkin suurempia eroja. Tämä ei ole yllättävää, sillä on epätodennäköistä, että 2010-luvun aikana tehdyt kouluverkkopäätökset ehtisivät merkittävästi vaikuttaa verotulojen kehitykseen, etenään asukasluukuun suhteutettuna. Kunnat voivat nostaa veroprosenttia tarvittaessa paikkaamaan laskevia tuloja. Lisäksi myös yhteisöverojen ja muiden verotulojen kehitys heijastuu verokertymän kehitykseen.

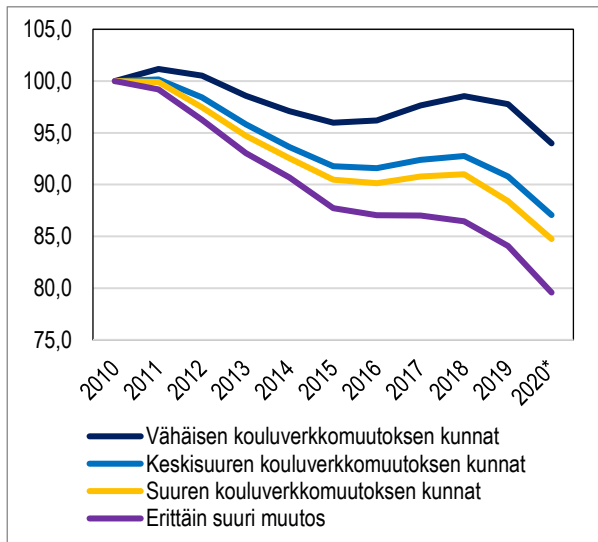
Koulutus- ja kulttuurimenojen kehityksessä ei myöskään ole selvää yhteyttä kouluverkkomuutosluokkiin, joskin osalla maaseutualueita koulutusmenot vaikuttavat kasvaneen eniten vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa. Tähän tulokseen tulee kuitenkin suhtautua varauksella, sillä kaupunkialueilla kehitys on täysin päinvastainen ja ero osaan kuntaryhmistä on hyvin vähäinen. Toisaalta menojen kehityksen tarkastelun pohjalta selvää koulutus- ja (kulttuuri)menojen maltillisempaa kehitystä suurilla kouluverkkomuutoksilla tehneissä kunnissa ei ole havaittavissa, mikä vie pohjaa taloudellisilta argumenteilta liittyen kouluverkkoon.

Kouluverkkolakkautukset voivat kuitenkin vaikuttaa kuntien taloudelliseen pohjaan joko pidemmän ajanjakson aikana, eli 2000-luvun alun vaikutukset saattavat näkyä vasta nyt. Lisäksi vaikutukset saattavat olla välillisiä: kuntien talouspohja heikkenee, jos väestö supistuu voimakkaasti. Jos kouluverkkomuutokset vaikuttavat negatiivisesti väestönkehitykseen koko kunnan tasolla, tällä on myös negatiivisia välillisiä vaikutuksia kunnan taloudelliseen tilaan.

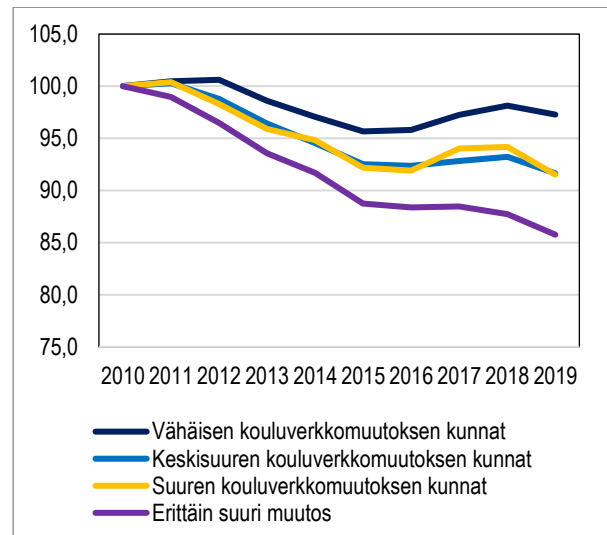
Kuvioissa 29. ja 30. on tarkasteltu työllisten ja työpaikkojen kehitystä vuosien 2000–2010 kouluverkko-muutoksen pohjalta muodostettujen luokkien perusteella. Aiemman vuosikymmenen kouluverkkomuutoksen pohjalta rakennettu luokittelu kertoo paremmin kouluverkkomuutosten jälkeisestä pidempiaikaisesta kehityksestä ja antaa mahdollisesti viitteitä myös kouluverkkomuutosten vaikutuksista pidemmällä ajanjaksolla.

Työllisten ja työpaikkojen kehitys oli 2010-luvulla vahvinta maaseutumaisissa kunnissa, joissa tehtiin vain vähäisiä muutoksia kouluverkossa vuosien 2000–2010 aikana. Ryhmän kunnissa työllisten ja työpaikkojen määrä väheni alle kolmella prosentilla vuosien 2010–2019 aikana. Ero suuremman kouluverkkomuutoksen tehneisiin kuntiin on huomattavan suuri. Keskeinen ero muihin

kouluverkkomuutosluokkiin on vuosien 2015-2018 kehitys, jolloin vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa työllisten ja työpaikkojen määrä kasvoi suhteellisen voimakkaasti, kun taas suuremman kouluverkkomuutoksen kunnissa kasvua ei joko tapahtunut tai kasvu jäi merkittävästi vähäisemmäksi. Vastaavasti, 2010-luvun alkupuolella kunnissa, joissa kouluverkkomuutos oli vähäinen vuosien 2000-2009 aikana, työllisten ja työpaikkojen määrä väheni muita luokkia selvästi maltillisemmin.



Kuvio 29. Työllisten määrän muutos maaseutumaaisissa kunnissa vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutosluokkien mukaan vuosina 2010-2020 indeksinä (2010=100). Lähde: Tilastokeskus: Statfin, työssäkäynti. Aineiston luokittelu: MDI.



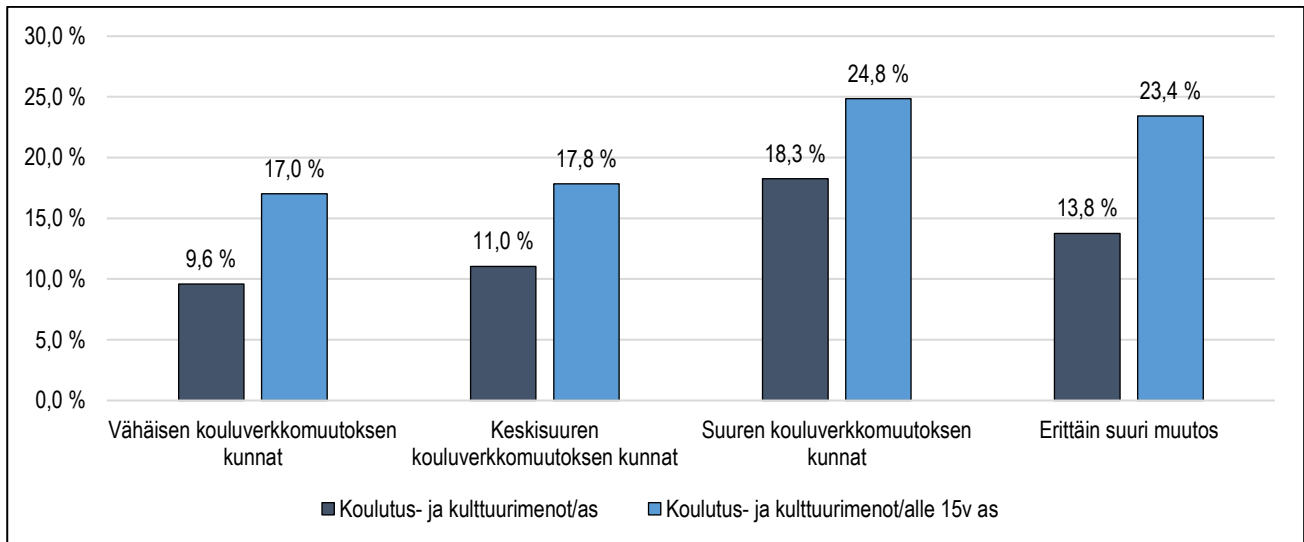
Kuvio 30. Työpaikkojen määrän muutos maaseutumaaisissa kunnissa vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutosluokkien mukaan vuosina 2010-2020 indeksinä (2010=100). Lähde: Tilastokeskus: Statfin, työssäkäynti. Aineiston luokittelu: MDI.

Muiden vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutoksen pohjalta muodostettujen luokkien välillä erot 2010-luvun työllisten ja työpaikkojen kehityksessä olivat vähäisemmät. Ero kehityksessä oli erityisen vähäinen keskisuuren ja suuren kouluverkkomuutoksen vuosien 2000–2009 aikana kokemien maaseutumaisten kuntien välillä. Näissä kunnissa työpaikkojen määrä supistui lähes vastaavasti, jonka lisäksi myös työllisten kehitys oli hyvin vastaavaa. Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen vuosien 2000–2009 aikana kokeneissa kunnissa työpaikkojen ja työllisten kehitys oli sen sijaan selvästi muita luokkia heikompaa. Kyseisellä alueella työllisten määrä laski erittäin voimakkaasti, eikä koko ajanjakson aikana tapahtunut juurikaan kasvua edes yksittäisinä vuosina.

Vaikka työllisten ja työpaikkojen kehityksessä ero maaseutumaisten kuntien kouluverkkomuutosluokissa on huomattava vuosien 2000–2009 aikana tehtyjen kouluverkkomuutosten perusteella, verotulojen kehityksessä ei ole myöskään vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutosten perusteella merkittävää yhteyttä kouluverkkomuutosluokkiin. Verotulot ovat kasvaneet asukasta kohden suhteellisen vastaavasti kaikissa luokissa. Kasvun voimakkuudessa on yhteys kuntaryhmään, ei kouluverkkomuutosluokkiin.

Sen sijaan koulutus- ja kulttuurimenojen kehitys vuosien 2015–2020 aikana on mielenkiintoinen vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutosten näkökulmasta. Vuosien 2010–2020

kouluverkkomuutosluokkien välillä ei ollut selvästi havaittavia eroja koulutus- ja kulttuurimenoissa, mutta vuosien 2000–2009 muutoksen suurus näyttää heijastuvan koulutus- ja kulttuurimenojen kehitykseen. 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 keskisuuren kouluverkkomuutoksen kuntiin, mutta huomattavan suurta suuren ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin verrattuna.



Kuvio 31. Koulutus- ja kulttuurimenojen muutokset vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutosluokkien perusteella maaseutumaisissa kunnissa vuosien 2015–2020 aikana asukasta kohden ja alle 15-vuotiasta asukasta kohden laskettuna. Lähde: Tilastokeskus: Kuntien taloustiedot. Aineiston luokittelu: MDI.

Tulos on mielenkiintoinen suhteessa kouluverkon supistumista perusteleviin argumentteihin, sillä koulujen lakkauttamista perustellaan usein taloudellisilla syillä. Vuosien 2000–2009 merkittävät kouluverkon supistamiset eivät vaikuta kuitenkaan enää vuosien 2015–2020 aikana suojaavan kuntia menojen kasvulta, päinvastoin, menot ovat kasvaneet vähäisemmän muutoksen kuntia voimakkaammin. Tulos ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, sillä eri kouluverkkomuutosluokkien maaseutumaisten kuntien rakenne on erilainen: paikallisella tasolla on merkittävästi myös muita tekijöitä, jotka saattavat selittää voimakkaammin kasvavia menoja kouluverkon supistamisen sijaan. Havainto on kuitenkin mielenkiintoinen tapaustutkimusten kannalta: vähentääkö vai lisääkö kouluverkon lakkautus todellisuudessa pidemmällä aikavälillä kunnan koulutusmenoja?

Vaikka kouluverkon supistuminen saattaa heikentää pidemmällä aikavälillä kuntien elinvoimaa myös talouden näkökulmasta, kouluverkon supistumisen taustalla vaikuttaa selvästi alueen heikko elinvoiman kehitys. Tästä kertoo taulukossa 24. kuvattu maaseutumaisten kuntien työllisyysaste vuosien 2000–2019 aikana kuntaryhmittäin ja vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutosluokissa. Erot jo kuntaryhmien välillä ovat suuria työllisyysasteessa niin vuonna 2000 kuin 2019, mutta myös kuntaryhmien sisällä kouluverkkomuutosluokkien välillä erot työllisyysasteissa ovat huomattavia ja säilyvät halki tarkastelujakson.

Kaupungin läheisen maaseudun kunnissa työllisyysasteet ovat muuta maaseutua selvästi korkeammat, mutta erot kouluverkkomuutosluokkien välillä ovat vähäisimmät. Selkein ero löytyy kuntamäärissä suurimpien ryhmien välillä: maltillisen muutoksen vuosina 2000-2009 kokeneiden kaupungin läheisen maaseudun kunnissa työllisyysaste oli 2000-luvun alussa ja oli yhä 2010-luvun lopussa selvästi korkeampi kuin keskisuuren muutoksen samoina vuosina kokeneissa kunnissa. Toisaalta suuren muutoksen vuosien 2000-2009 aikana kokeneissa kaupungin läheisen maaseudun kunnissa työllisyysaste oli vuonna 2000 vielä korkeampi kuin maltillisen muutoksen kokeissa kunnissa, joskin työllisyysasteen heikomman kehityksen takia luokan työllisyysaste jäi muina poikkileikkaus-vuosina maltillisia kuntia matalammaksi. On kuitenkin huomionarvoista, että ryhmään kuuluu vain neljä kuntaa. Erittäin suuren muutoksen kunnan arvo ei ole mielenkiintoinen, sillä ryhmässä on vain yksi kunta (Harjavalta).

Ydinmaaseudun kunnissa erot koulutusluokkien välillä ovat vielä merkittävästi selvemmat. Työllisyysaste oli 2000-luvun alussa selvästi korkein maltillisen muutoksen kokeneissa ydinmaaseudun kunnissa ja selvästi heikoin erittäin suuren muutoksen kokeneissa kunnissa. Ero näiden ääripäiden välillä on erittäin suuri ja ero on säilynyt suurena koko ajanjakson ajan. Maltillisen muutoksen kokeneissa ydinmaaseudun kunnissa työllisyysaste oli vuonna 2019 lähellä tavoiteltua 75 prosenttia, kun taas erittäin suuren muutoksen kokeneissa ydinmaaseudun kunnissa työllisyysaste oli yhä alle 70 prosenttia. Keskisuuren ja suuren kouluverkkomuutoksen kokeneissa ydinmaaseudun kunnissa työllisyysaste jäi ääripäiden väliin, mutta näiden kahden luokan välillä ei ollut merkittävää eroa ajanjakson alussa eikä lopussa.

Taulukko 24. Työllisyysaste 2000-2019 maaseutumaisissa kunnissa kuntaryhmittäin vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutosluokissa. Lähde: Tilastokeskus: Statfin, työssäkäynti. Aineiston luokittelu: MDI

Kuntaryhmä	Kouluverkkomuutosluokat 2000-2009	2000	2005	2010	2015	2019*
Kaupunkien läheinen maaseutu	Maltillinen muutos	71,5 %	73,2 %	74,0 %	73,5 %	77,6 %
	Keskisuuri muutos	68,5 %	69,8 %	71,3 %	70,9 %	75,4 %
	Suuri muutos	72,2 %	73,1 %	73,1 %	73,0 %	77,0 %
	Erittäin suuri muutos**	66,6 %	67,6 %	68,2 %	67,4 %	72,0 %
Ydinmaaseudun kunnat	Maltillinen muutos	68,6 %	70,3 %	70,4 %	70,4 %	74,6 %
	Keskisuuri muutos	65,4 %	67,1 %	67,9 %	67,2 %	71,7 %
	Suuri muutos	64,9 %	66,1 %	66,7 %	67,3 %	71,8 %
	Erittäin suuri muutos	60,2 %	61,8 %	62,7 %	63,0 %	67,8 %
Harvaan asuttu maaseutu	Maltillinen muutos	62,0 %	62,5 %	66,4 %	66,9 %	70,8 %
	Keskisuuri muutos	57,0 %	59,7 %	62,6 %	63,3 %	69,6 %
	Suuri muutos	56,1 %	58,4 %	61,5 %	61,4 %	67,7 %
	Erittäin suuri muutos	57,3 %	58,1 %	60,0 %	60,6 %	66,6 %

*Vuosi 2020 on pandemian vaikutuksen takia jätetty tarkoituksellisesti pois taulukosta.

**Ryhmässä vain yksi kunta

Myös harvaan asutulla maaseudulla erot ääripäiden välillä ovat merkittävät, mutta vähäisemmät kuin ydinmaaseudun kunnissa. Maltillisen kouluverkon muutoksen kokeneissa kunnissa työllisyysaste oli korkeampi kuin muissa ryhmissä. Mielenkiintoisesti muiden ryhmien välillä ei ollut

vielä vuonna 2000 merkittävää eroa, sillä kaikissa näissä luokissa työllisyysaste oli vuonna 2000 erittäin matala. Ajanjakson aikana erot harvaan asutun maaseudun luokkien välillä ovat tulleet vahvemmin esille: työllisyysaste on selvästi korkein vuonna 2019 harvaan asutuissa kunnissa, joissa vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutos oli maltillinen. Muiden luokkien työllisyysasteet seuraavat muutoksen suuruuden mukaisessa järjestyksessä: keski-suuren muutoksen kunnissa työllisyysaste oli vuonna 2019 korkeampi kuin suuren muutoksen kunnissa, joissa työllisyysaste oli erittäin suuren muutoksen kokoneita kuntia korkeampi.

Koko ajanjakson aikana työllisyysasteet ovat lähentyneet toisiaan sekä kuntaryhmien että kouluverkkomuutosluokkien osalta. Vuosien 2000-2020 aikana työllisyysasteet vahvistuivat eniten matalimman työllisyyden kunnissa. Harvaan asutun maaseudun kouluverkkomuutosluokat poikkeavat tästä kuitenkin jonkin verran. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kouluverkon muutokset vaikuttaisivat positiivisesti työllisyysasteen nousuun. Enemminkin matalan työllisyysasteen alueilla eläköitymispaine on ollut suurta ikäryhmissä joissa työllisyysaste on ollut heikko, joka näkyy työllisyysasteen kasvuna. Lisäksi suhteellisen korkea työllisyysaste ei edes voi kasvaa kovin merkittävästi, sillä työllisyysasteen lähestyessä 80 prosenttia osissa ikäryhmiä aletaan saavuttamaan täystyöllisyyden rajaa.

Työllisyysasteiden erot tai niiden kehityksissä tuskin näkyy merkittävästi kouluverkkomuutosten vaikutukset, sillä muuttuja reagoi vain vähän suhteellisen pieniin vaikutuksiin ja toisaalta esimerkiksi suhdannevaihtelun vaikutukset muuttujaan ovat erittäin suuret. Työllisyysasteen erot kertovat kuitenkin elinvoiman ja kouluverkon supistamisen välisestä yhteydestä. Kunnat ja kuntaryhmät, joissa työllisyyden lähtötilanne oli haastava, tekivät merkittävästi suurempia muutoksia kouluverkkoon verrattuna kuntiin joissa työllisyyden lähtötilanne oli vahvempi. Kouluverkon lakkautukset eivät luonnollisesti ole ratkaisseet heikon työllisyyden tilaa, vaan erot ovat säilyneet ryhmien välillä. Vaikka työllisyysaste ei kerrokaan päivittäisestä vaikutuksesta, harvaan asutun maaseudun erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kokoneiden kuntien työllisyysasteen muita luokkia merkittävästi heikompaa kehitystä voi pitää mielenkiintoisena kehityksenä ja mahdollisesti tulkita viitteenä kouluverkon supistumisen negatiivisista elinvoimavaikutuksista.

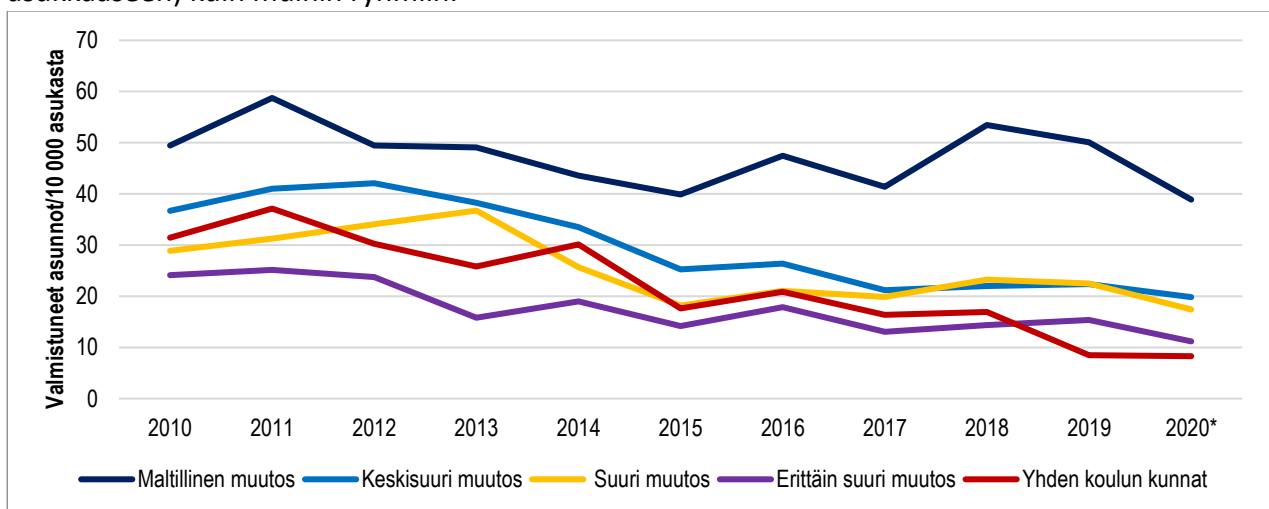
5.3 Muut elinvoiman muuttajat ja kouluverkon muutos

Elinvoimaa ja Suomen kuntien rakennetta tarkasteltiin luvussa 2. myös koulutusrakenteen, asuntotuotannon sekä taajamaan keskittyneisyyden perusteella. Kouluverkon supistuminen tuskin vaikuttaa lyhyellä aikavälillä väestön koulutusrakenteeseen. Pidemmällä aikavälillä väestönkehityksen heikentyminen ja etenkin kasvanut lähtömuutto voivat johtaa koulutusrakenteen odotettua heikompaan kehitykseen, etenkin kun huomioidaan korkeamman koulutuksen muuttoalttiutta kasvattava vaikutus. Vaikka koulutusrakenteen kehitystä ei tarkastella kouluverkkomuutosluokkien näkökulmasta, on huomionarvoista, että erot väestön koulutusrakenteessa ovat suuria kuntaryhmien välillä. Erot ovat myös maltillisia kouluverkkomuutosluokkien välillä, suuremman kouluverkkomuutoksen kunnissa väestön koulutustaso on pääsääntöisesti matalampi myös kuntaryhmien sisällä. Nämä erot ovat kuitenkin kuntaryhmien välisiä eroja merkittävästi maltillisempia.

Valmistuneiden asuntojen määrä on sen sijaan alueen elinvoimaa kuvaava muuttuja, joka reagoi suhteellisen nopeasti alueen elinvoiman kehitykseen. Lisäksi alueelle valmistuvien asuntojen määrä kertoo alueen elinvoiman tulevaisuudesta: alueelle, jolle valmistuu hyvin vähän asuntoja ei ole odotettavissa merkittävää kasvupiikkiä tulevaisuudessa. Kuntaryhmittäin erot asuntotuotannossa ovat huomattavia. Kaupunkimaisiin kuntiin valmistuu määrällisesti huomattavasti enemmän asuntoja kuin maaseutumaisiin kuntiin, mutta myös asukaslukuun suhteutettuna etenkin suuriin kaupunkeihin valmistuu merkittävästi asuntoja (ks. luku 3.1). Maaseutumaisten kuntien välillä erot ovat kuitenkin myös suuria, esimerkiksi kaupungin läheiselle maaseudulle valmistuu moninkertainen määrä asuntoja harvaan asuttuun maaseutuun verrattuna. Kuntien sijainnin ja väestönkehityksen vaikutus asuntotuotantoon onkin erittäin suuri.

Kuviossa 32. on kuvattu asuntotuotantoa 10 000 asukasta kohden vuosien 2010-2020 aikana maaseutumaisissa kunnissa kouluverkkomuutosluokittain (vuosien 2010-2020 muutoksen pohjalta). Erot kouluverkkomuutosluokkien välillä olivat huomattavan suuria. Erityisesti vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa valmistuneiden asuntojen määrät ovat olleet koko ajanjakson ajan huomattavasti suurempia kuin muissa kouluverkkomuutosluokissa. Muiden luokkien välillä erot olivat maltillisemmat, etenkin 2010-luvun lopulla keskisuuren ja suuren kouluverkkomuutoksen kuntien välillä erot asuntotuotannossa 10 000 asukasta kohden olivat hyvin vähäisiä. Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen ja yhden koulun maaseutumaisissa kunnissa asuntotuotanto jäi kuitenkin jonkin verran vähäisemmäksi kuin keskisuuren ja suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa.

Osa vähäisen kouluverkkomuutoksen kuntien suuremmasta valmistuneiden asuntojen määrästä perustuu vähäisen kouluverkkomuutoksen-luokan kuntarakenteeseen. Kaupungin läheisen maaseudun kunnat korostuvat luokassa selvästi muita luokkia vahvemmin: kaupungin läheisen maaseudun valmistuneiden asuntojen määrä oli selvästi suurempi kuin muiden maaseutukuntien valmistuneiden asuntojen määrä. Erot kouluverkkomuutosluokkien välillä kuitenkin säilyvät, vaikka asuntotuotantoa tarkasteltaisiin kuntaryhmien sisällä. Kaikissa kuntaryhmissä asuntotuotanto oli vahvinta vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa. Erot vähäisen kouluverkkomuutoksen kuntien ja muiden luokkien kuntien välillä on myös suuri: esimerkiksi ydinmaaseudulla vähäisen kouluverkkomuutoksen kuntiin valmistui 53 prosenttia enemmän asuntoja (suhteessa 10 000 asukkaaseen) kuin muihin ryhmiin.



Kuvio 32. Valmistuneet asunnot 10 000 asukasta kohden vuosien 2010-2020 aikana maaseutumaisissa kunnissa vuosien 2010-2020 kouluverkkomuutoksen perusteella

muodostetuissa luokissa. Lähde: Tilastokeskus, kaupunki- ja seutuindikaattorit: rakentaminen.

*Vuotta 2020 tulee tulkita suuntaa antavana, sillä osa vuoden tiedoista on vielä puutteellisia.

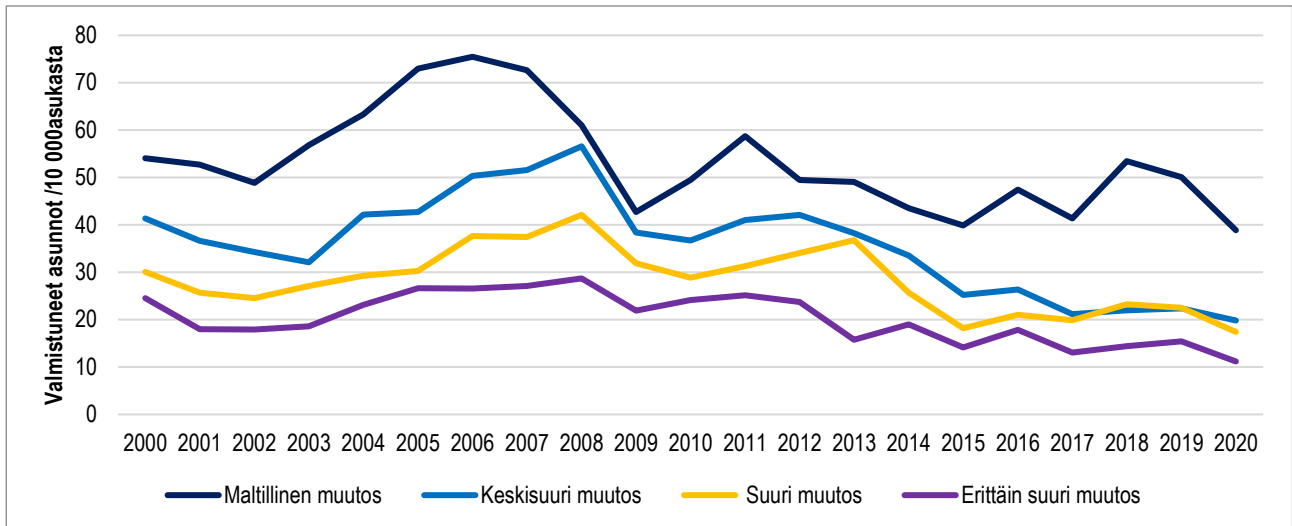
Maaseutumaisiin kuntiin valmistuneiden asuntojen määrä siis vaihtelee voimakkaasti kouluverkkomuutosluokittain. Tämän lisäksi myös valmistuneiden asuntojen määrän kehitys vaihtelee voimakkaasti kouluverkkomuutosluokittain. Jos asukasluokittain suhteutettuja valmistuneiden asuntojen määriä verrataan vuosien 2010-2012 ja 2017-2019 välillä¹⁵ valmistuneiden asuntojen määrä väheni kaikissa maaseutumaisten kuntien kouluverkkomuutosluokissa. Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa valmistuneiden asuntojen määrä (suhteessa asukasluokittain) väheni kuitenkin selvästi maltillisimmin (vain 8,1 prosentilla). Muissa kouluverkkomuutosluokissa valmistuneiden asuntojen määrä väheni huomattavasti tätä voimakkaammin, luokasta riippuen 30 – 60 prosentilla. Keskisuuren, suuren ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen luokkien välillä erot valmistuneiden asuntojen määrän muutoksessa olivat maltillisia. Suurin pudotus asunnontuotannossa tapahtui yhden koulun kunnissa, joista osaan ei valmistunut yhtään uutta asuntoa 2010-luvun loppupuolella. Erot säilyivät vastaavina, vaikka luokkien erilainen kuntarakente huomioitaisiin.

Jos valmistuneita asuntoja tarkastellaan aiemman vuosikymmenien kouluverkkomuutoksen perusteella, kuva asuntotuotannosta ja asuntotuotannon kehityksestä säilyy suhteellisen vastaavaa kuin vuosien 2010–2020 kouluverkkomuutoksen perusteella. Asuntotuotanto oli koko 2010-luvun selvästi muita vuosien 2000–2009 perusteella rakennettuja kouluverkkomuutosluokkia vahvempaa vähäisen muutoksen kunnissa. Muiden ryhmien väliset erot olivat maltillisia, joskin erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa valmistuneiden asuntojen kehitys on ollut hieman keskisuuren ja suuren muutoksen kuntia heikompaa.

Vastaavat erot ovat olleet havaittavissa koko 2000-luvun ajan. Voimakkaamman kouluverkkomuutoksen kuntiin valmistui jo 2000-luvun alussa merkittävästi vähemmän uusia asuntoja kuin vähäisemmän kouluverkkomuutoksen kuntiin. Tämä tukee ajatusta jo ennestään heikon elinvoiman vaikutuksesta kouluverkon kehitykseen. Kunnat, joissa elinvoiman tila on jo ennestään haastava, ovat supistaneet eniten kouluverkkoaan. Voimakkaasti kouluverkkoaan supistaneisiin kuntiin valmistui myös tämän jälkeen heikosti uusia asuntoja.

Kaikissa maaseutumaisten kuntien vuosien 2000–2009 perusteella muodostetuissa kouluverkkomuutosluokissa valmistuneiden asuntojen määrä väheni 2000-luvun aikana. Muutos oli, kuten vuosien 2010–2020 kouluverkkomuutosluokissa, maltillisinta vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa. Muiden kouluverkkomuutosluokkien asuntotuotanto väheni 2000-luvun aikana voimakkaasti.

¹⁵ Tässä on käytetty useamman vuoden keskiarvoa suuren vuosittaisen vaihtelun takia. Vuotta 2020 ei otettu mukaan kehityksen tarkasteluun, sillä kyseisen vuoden toimintaympäristö oli aiemmasta voimakkaasti poikkeava ja tiedot ovat vielä osin epätätymättömiä.



Kuvio 33. Valmistuneet asunnot 10 000 asukasta kohden vuosien 2010-2020 aikana maaseutumaisissa kunnissa vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutoksen perusteella muodostetuissa luokissa. Lähde: Tilastokeskus, kaupunki- ja seutuindikaattorit: rakentaminen.

*Vuotta 2020 tulee tulkita suuntaa antavana, sillä osa vuoden tiedoista on vielä puutteellisia.

Osana muuta elinvoimaa tarkasteltiin lasten pahoinvointia lastensuojelun palveluiden käytön ja menojen näkökulmasta. Taulukoissa 25. ja 26. sekä kuviossa 34. on kuvattu lastensuojelun palveluiden käyttöä ja kustannuksia suhteessa 0–17-vuotiaaseen väestöön kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain perustuen vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutoksiin. Lastensuojelun kehitystä tarkastellaan 2000-luvun alun kouluverkkomuutoksen perusteella, sillä kouluverkkomuutosten mahdolliset vaikutukset lasten hyvinvointiin heijastuvat lastensuojeluun oletettavasti vasta pidemmän ajanjakson aikana. On huomionarvoista, että erityisesti pienissä kunnissa osa lastensuojelun tiedoista on salassapidon alaisia pienen tapausmäärän takia. Nämä tiedot on jätetty täysin huomiotta, myös suhteutuksessa asukasluukuun¹⁶.

Taulukko 25. Avohuollon asiakkuudet suhteessa 0-17-vuotiaaseen väestöön kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain. Lähde: THL, sotkanet. Luokittelu: MDI.

Kuntaryhmä	Kouluverkkomuutosluokat (2000-2009)	2000-2004 keskitaso	2005-2009 keskitaso	2010-2014 keskitaso	2015-2019 keskitaso	Muutos %:yksikköä 2000 alku- 2010 loppu	Muutos %:yksikköä 2010 alku- 2010 loppu
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	Maltillinen muutos	2,7 %	4,0 %	5,0 %	3,4 %	0,6 %	-1,7 %
	Keskisuuri muutos	3,4 %	4,7 %	6,4 %	3,9 %	0,5 %	-2,5 %

¹⁶ Jos kunnan K tiedot ovat salassapidon alla tietynä vuotena, on kyseisenä vuotena kunnan väkiluvuksi määritetty nolla asukasta. Tällöin kuntaryhmittäin lasketut arvot eivät vääristy salassa pidettävien tietojen takia. Tästä huolimatta salassapito lisää epävarmuutta lukuihin, poistamalla pienimpien kuntien arvot luokittaisista tiedoista.

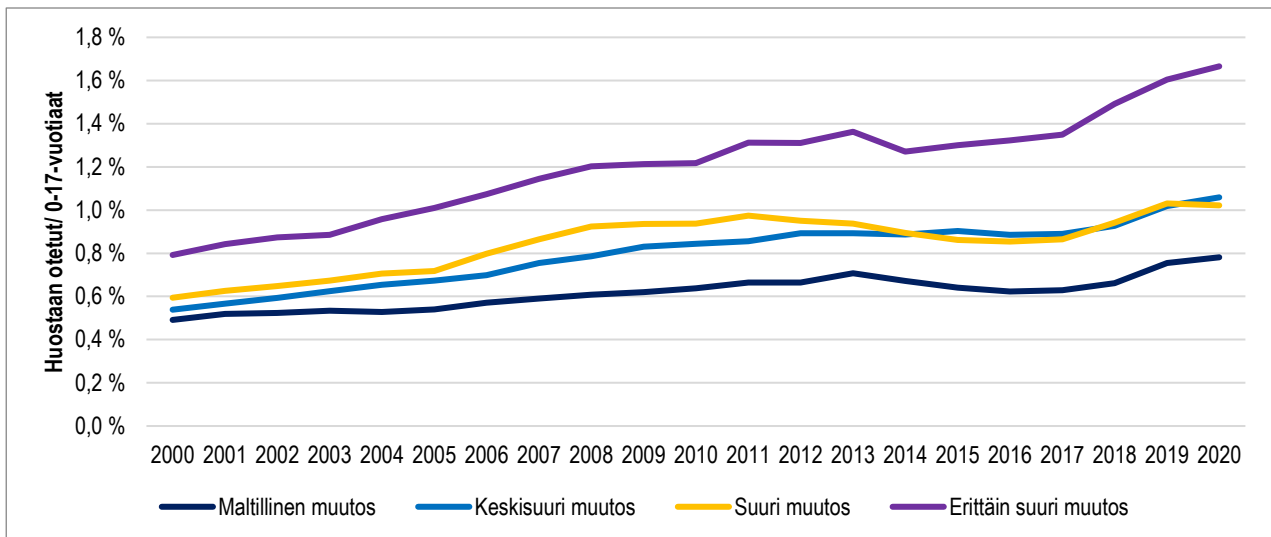
Ydinmaaseudun kunnat	Suuri muutos	2,4 %	5,1 %	5,7 %	3,7 %	1,3 %	-2,0 %
	Erittäin suuri muutos*	3,2 %	3,2 %	6,1 %	6,7 %	3,5 %	0,7 %
	Maltillinen muutos	3,1 %	3,8 %	5,9 %	4,1 %	1,1 %	-1,7 %
	Keskisuuri muutos	3,5 %	4,7 %	6,8 %	5,1 %	1,7 %	-1,7 %
	Suuri muutos	4,0 %	4,7 %	6,4 %	4,6 %	0,6 %	-1,8 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	Erittäin suuri muutos	2,9 %	3,7 %	6,6 %	4,6 %	1,7 %	-2,0 %
	Maltillinen muutos	5,6 %	6,8 %	7,5 %	7,9 %	2,2 %	0,4 %
	Keskisuuri muutos	3,3 %	4,2 %	6,4 %	5,0 %	1,7 %	-1,4 %
	Suuri muutos	4,1 %	5,1 %	7,0 %	5,2 %	1,1 %	-1,8 %
	Erittäin suuri muutos	3,7 %	5,0 %	6,7 %	6,2 %	2,5 %	-0,5 %

*Ryhmässä vain kaksi kuntaa.

Lasten avohuollon asiakkuuksien osuus 0–17-vuotiaasta väestöstä kasvoi 2000-luvulla, mutta väheni 2010-luvulla koko maassa, kaikissa kuntaryhmissä ja käytännössä kaikissa kouluverkkomuutosluokissa kuntaryhmittäin (poikkeuksena yksittäiset kuntaryhmien kouluverkkomuutosluokat, joihin kuului vain muutamia kuntia). Lähtötilanteessa erot avohuollon asiakkuuksien osuuksissa ovat suhteellisen suuria kuntaryhmien välillä, mutta eivät niinkään kouluverkkomuutosluokkien välillä kuntaryhmien sisällä. Suuria kouluverkkomuutoksia vuosien 2000–2009 tehneissä kunnissa avohuollon asiakkuuksien osuus 2000-luvun alussa ei siis ollut merkittävästi korkeampi tai matalampi kuin maltillisemmän muutoksen kunnissa.

Myöskään asiakkuuksien osuuden kehityksellä ei ole selvää yhteyttä 2010-luvun aikana kouluverkkomuutosluokkiin kuntaryhmien sisällä. Kuntaryhmittäin asiakkuuksien osuus väheni kaupungin läheisellä maaseudulla voimakkaammin 2010-luvun aikana. 2010-luvun lopulla asiakkuuksien osuus 0–17-vuotiaasta väestöstä oli kaupungin läheisellä maaseudulla matalamman lähtötilanteen ja voimakkaamman vähenemisen seurauksena merkittävästi matalampi kuin muilla maaseutualueilla.

Huostaan otettujen lasten osuutta 0-17-vuotiaasta väestöstä on kuvattu kuviossa 34. Huostaan otettujen lasten osuuksia ei ollut mahdollista tarkastella samaan aikaan kuntaryhmän ja kouluverkkomuutosluokan perusteella, sillä salattujen tietojen määrä on erityisen suuri huostaan otettujen lasten tilastoinnissa pienissä kunnissa. Kuviossa onkin kuvattu huostaan otettujen lasten osuutta maaseutumaisissa kunnissa kouluverkkomuutosluokittain (perustuen vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutoksiin).



Kuvio 34. Aikasarja vuosien 2000-2020 huostaan otetuista suhteessa 0-17-vuotiaaseen väestöön vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutoksen perusteella muodostetuissa luokissa. Lähde: THL, sotkanet. Luokittelu: MDI.

Lähtötason erot huostaan otettujen lasten osuudessa (0-17-vuotiaasta väestöstä) olivat suuria kouluverkkomuutosluokkien välillä. Mitä suurempi kouluverkkomuutos vuosien 2000-2009 aikana, sitä korkeampi huostaan otettujen lasten osuus oli ennen muutoksia (vuonna 2000). Ero on merkittävä etenkin erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntien ja muiden luokkien välillä. Muiden luokkien väliset erot olivat sen sijaan suhteellisen vähäisiä. Huostaan otettujen lasten osuus kasvoi vuosien 2000-2009 aikana kaikissa kouluverkkomuutosluokissa. Osuuden kasvu vaikutti olevan yhteydessä kouluverkkomuutoksen suuruuteen, keskimääräinen vuosittainen muutos huostaan otettujen lasten osuudessa kasvoi vähiten maltillisen kouluverkkomuutoksen kunnissa ja eniten erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa. Eriävien lähtötasojen ja erilaisen kehityksen seurauksena erot huostaan otettujen lasten osuuksissa kärjistyivät kouluverkkomuutosluokkien välillä vuosien 2000-2020 aikana.

Kouluverkkomuutosluokat ovat kuitenkin rakenteeltaan erilaisia: maltillisen muutoksen kunnissa kaupungin läheisen maaseudun painoarvo korostuu, kun taas suuren tai erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun merkitys korostuu. Koska näiden alueiden välillä on suuria eroja huostaan otettujen lasten osuudessa, vaikutus heijastuu myös kouluverkkoryhmiin. Tarkkaa jokaisen ryhmän tarkastelua ei ole mahdollista tehdä salausten takia, mutta kouluverkkomuutosluokkien kehityksen tarkastelu pelkästään ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kuntien osalta (yhteenlaskettuna) paljastaa erilaisen kuntarakenteen vaikutukset.

Lähtötason erot säilyvät erittäin suuren muutoksen luokan ja muiden luokkien välillä, jos tarkastellaan maaseutukuntien kouluverkkomuutosluokkien huostaan otettujen lasten kehitystä ilman kaupungin läheistä maaseutua, mutta katoavat muiden ryhmien väliltä. Eriytynyt kehitys luokkien välillä sen sijaan kääntyy jopa pääläelle: ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa maltillisen tai keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnissa huostaan otettujen lasten osuudet kasvoivat vuosien 2000-2020 aikana vuositasolla keskimäärin voimakkaammin kuin

suurempien muutosten kunnissa. Lähtötasoerojen takia prosenttiyksikköinä laskettu muutos oli kuitenkin erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa suurempi kuin muissa kuntaryhmissä.

Taulukossa 26. on tarkasteltu lastensuojelumenojen kehitystä 0-17-vuotiasta väestöä kohti laskettuna (euroina) vuosien 2006-2020 aikana kuntaryhmittäin ja vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutosluokittain laskettuna. Lastensuojelumenoja ei ole mahdollista tarkastella ennen vuotta 2006. Arvoista on poistettu Kainuun hallintokokeilun kuntien arvot, sillä alueen kuntien tiedot olivat virheellisiä/puutteellisia vuosien 2006-2012 aikana. Myös tätä myöhemmät arvot poistettiin, jotta lastensuojelumenojen kehityksen luvut eivät vääristyisi.

Taulukko 26. Lastensuojelumenojen kehitys 2006-2019 kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain*. Lähde: THL, sotkanet. Luokittelu: MDI

Kuntaryhmä	Kouluverkko- muutosluokat (2000-2009)	2006*-2009 keskitaso	2010-2014 keskitaso	2015-2019 keskitaso	2010-luvun alku-2010-luvun loppu, muutos euroa/lapsi	2010-luvun alku- 2010-luvun loppu, muutos %
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	Maltillinen muutos	463	635	851	216	34,0 %
	Keskisuuri muutos	600	811	1068	257	31,7 %
	Suuri muutos	480	658	910	252	38,3 %
	Erittäin suuri muutos	469	771	1667	896	116,2 %
Ydinmaaseudu n kunnat	Maltillinen muutos	420	735	938	203	27,6 %
	Keskisuuri muutos	507	756	1033	277	36,6 %
	Suuri muutos	558	743	942	199	26,8 %
	Erittäin suuri muutos	579	888	1302	414	46,6 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	Maltillinen muutos	512	880	1289	408	46,4 %
	Keskisuuri muutos	640	874	1224	350	40,1 %
	Suuri muutos	603	844	1121	276	32,8 %
	Erittäin suuri muutos	657	1059	1471	412	38,9 %

*Luvuista on poistettu Kainuun hallintokokeilualueen kuntien arvot (Hyrynsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi), johtuen alueen virheellisestä tilastoinnista vuosien 2006-2012 aikana.

Lähtötasona on mahdollista tarkastella vasta vuotta 2006. Kuntaryhmien väliset erot menojen lähtötasossa ovat suhteellisen suuret. Kaupungin läheisellä maaseudulla lastensuojelumeno olivat vuonna 2006 huomattavasti maltillisemmat kuin muulla maaseudulla. Kouluverkkomuutosluokittain erot lähtötasossa eivät ole yhtä selkeät etenkin kaupungin läheisellä maaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Ydinmaaseudulla sen sijaan suuremman kouluverkkomuutoksen kunnissa lastensuojelumeno olivat vuonna 2006 suuremmat kuin maltillisemman kouluverkkomuutoksen kunnissa. Vuoden 2010 erot olivat kuitenkin selkeämmät

myös harvaan asutulla maaseudulla erittäin suuren muutoksen kuntien ja muiden luokkien välillä. Harvaan asutun maaseudun kunnissa, joissa kouluverkkoa supistettiin yli 50 prosentilla vuosien 2000–2009 aikana, lastensuojelumenot olivat selvästi suurimmat kouluverkkomuutosluokista vuonna 2010.

Lastensuojelumenot kasvoivat kaikissa kuntaryhmien kouluverkkomuutosluokissa vuosien 2010–2019 aikana. Menojen kasvussa ei kuitenkaan ole kovin selvää yhteyttä kouluverkkomuutoksiin. Erityisesti kaupungin läheisellä maaseudulla kasvu oli hyvin vastaavaa kaikissa kouluverkkomuutosluokissa, joihin kuului merkityksellisesti kuntia. Myöskään ydinmaaseudulla tai harvaan asutulla maaseudulla selvää suoraviivaista yhteyttä lastensuojelumenojen kasvun ja kouluverkkomuutoksen suuruuden välillä ei ole. Erittäin suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa vuosien 2006–2019 lastensuojelumenojen kasvu oli kuitenkin selvästi suurempaa kuin muissa kouluverkkomuutosluokissa, joiden välillä taas ei ollut merkittävää eroa. Vuosien 2000–2006 puuttuvat tilastot kuitenkin haastavat tulkintoja.

Lastensuojelun tilastojen kehitys kouluverkkomuutosluokkien ja kuntaryhmien näkökulmasta ei tuota selvää yksiselitteistä näkemystä kouluverkkomuutoksen vaikutuksesta lastensuojeluun. Keskeinen havainto on kuitenkin lähtötason erot. Etenkin erittäin suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa lastensuojelun tarve ja kustannukset ovat suurempia kuin vähäisemmän kouluverkkomuutoksen kunnissa, korostaen näiden kuntien haastavaa elinvoiman tilaa jo ennen kouluverkon supistamista. Erittäin suuria muutoksia tehneet kunnat näyttävät olevan ainoa ryhmä, jonka lastensuojelun tarve ja menojen kehitys poikkeaa suuremman kasvun takia muista luokista. Tämän pohjalta voisi väittää, että erittäin suuret kouluverkon muutokset saattavat lisätä lasten pahoinvointia ja lastensuojelun tarvetta. Tulkinta on kuitenkin haastava muiden kouluverkkomuutosluokkien osalta, johtuuko lasten pahoinvoinnin merkittävä lisääntyminen hyvin suurista kouluverkon muutoksista vai peittykö paikallinen pahoinvoinnin lisääntyminen muun kunnan kehitykseen maltillisemmän kouluverkkomuutoksen kunnissa?

Lastensuojelun tilastojen haasteena ovat tiukat tilastojen salaukset, jonka takia etenkin pienten kuntien tiedot ovat osin puutteellisia. Tämä on myös tärkeä huomioida tulkintoja tehdessä: puutteelliset tilastot saattavat vääristää sekä eroja menojen lähtötasossa ja kehityksessä. Lisäksi tulkinnassa täytyy huomioida, että palveluiden käytössä ja rahoituksessa voi olla alueellisia eroja (erityisesti avohuollon palveluissa), mikä voi omalta osaltaan selittää sekä vääristää tilastojen kuvaamia arvoja.

Muun elinvoiman muuttujana asunnontuotannon ja lasten pahoinvoinnin lisäksi taajamissa asuvan väestön kehitystä. Taajamaaväestön kehitys ja osuus ei suoraan kerro kunnan elinvoimasta, mutta taajamaväestö voi kertoa kouluverkkomuutosten vaikutuksista. Hypoteettisesti voimakkaasti keskittyvän kouluverkon tulisi keskittää myös väestöä kohti keskustajamaa, sillä kouluverkkoa karsitaan yleensä haja-asutusalueilla tai pienemmistä taajamissa.

Taulukossa 27. kuvataan taajamaväestön osuutta koko kunnan väestöstä vuonna 2020 kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokissa. Ensisijainen havainto on itsestään selvyys: kaupunkimaisissa kunnissa taajamaväestön osuus on huomattavasti korkeampi kuin maaseutumaisissa kunnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa suuremmat kouluverkon muutokset ovat

hieman yleisempiä kunnissa, joissa taajama-aste on matalampi. Matalamman taajama-asteen kunnissa kouluverkko on oletettavasti ollut laajempi ja vähemmän keskittynyt. Maaseutumaisissa kunnissa taajama-aste on selvästi korkein kaupungin läheisellä maaseudulla ja matalin harvaan asutulla maaseudulla. Kuitenkin myös harvaan asutulla maaseudulla muiden kuntaryhmien tavoin yli puolet väestöstä asuu taajamissa.

Kouluverkkomuutosluokittain taajama-asteen erot ovat maaseutumaisissa kunnissa mielenkiintoisia. Taajama-aste oli kaikkien maaseutumaisten kuntien ryhmässä selvästi korkein vähäisen kouluverkko-muutoksen kunnissa, joka voi kertoa tiiviimmin asutun kunnan vähäisemmästä tarpeesta supistaa kouluverkkoa. Ylipäätänsä, mitä suurempi kouluverkkomuutos kunnassa on tehty, sitä matalampi luokan taajama-aste oli: keskisuuren muutoksen kunnissa taajama-aste on suuren kouluverkkomuutoksen kuntia korkeampi jne. Etenkin kaupungin läheisen maaseudun kunnissa keskisuuren ja suuren kouluverkkomuutoksen 2010-luvulla tehneiden kuntien taajama-asteissa oli huomattavan suuri ero.

Mielenkiintoisesti ja ehkä hieman yllättäen yhden koulun kunnissa taajama-aste oli pääosin hyvin matala, etenkin harvaan asutulla maaseudulla yhden koulun kunnissa taajama-aste on selvästi matalin jääden ainoana merkityksellisenä tarkasteluryhmänä alle 50 prosentin (kaupungin läheisen maaseudun yhden koulun kuntiin kuuluu vain neljä kuntaa). Voi pitää jossain määrin yllättävänä, että vähiten keskittyneimmän väestön kunnissa kouluverkko on eniten keskittynyt. Toisaalta tätä osin selittää yhden koulun kuntien väkiluvut, suurin osa ryhmän kunnista on väestöpohjaltaan hyvin pieniä.

Taulukko 27. Taajamissa asuvan väestön osuus koko väestöstä kuntaryhmittäin ja kouluverkkomuutosluokittain. Lähde: Tilastokeskus: Statfin: väestörakenne. Luokittelu: MDI

	Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat	Keskisuuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen muutokset	Yhden koulun kunnat
Helsingin seudun kaupunkikunnat	97,8 %	93,8 %	-	-	-
Muiden suurten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	95,1 %	94,0 %	85,4 %	-	-
Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kaupunkikunnat	89,6 %	86,5 %	90,3 %	96,6 %	-
Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat	75,0 %	72,5 %	62,6 %	69,1 %	44,7 %*
Ydinmaaseudun kunnat	68,1 %	62,9 %	60,8 %	56,9 %	58,2 %
Harvaan asutun maaseudun kunnat	60,4 %	56,3 %	55,8 %	51,8 %	43,5 %

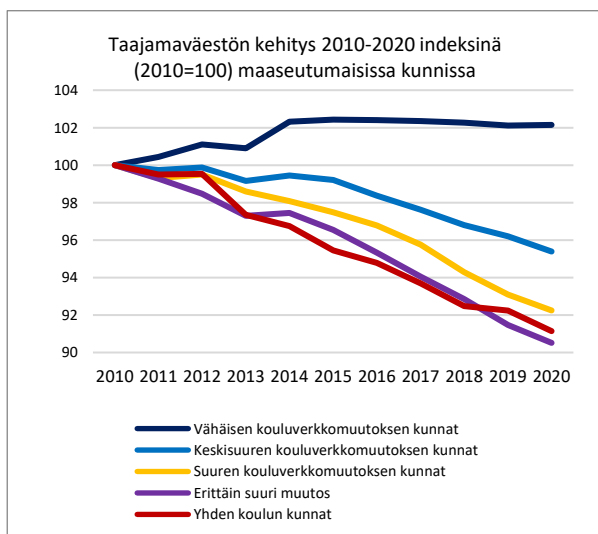
*Ryhmässä vain neljä kunta.

Kuvioissa 35. ja 36. on kuvattu taajamissa asuvan väestön kehitystä sekä taajama-asteen kehitystä 2010-luvulla indeksinä maaseutumaisissa kunnissa vuosien 2010–2020 perusteella muodostetuissa kouluverkkomuutosluokissa. Hypoteettisesti voimakkaasti supistuvan kouluverkon voisi olettaa

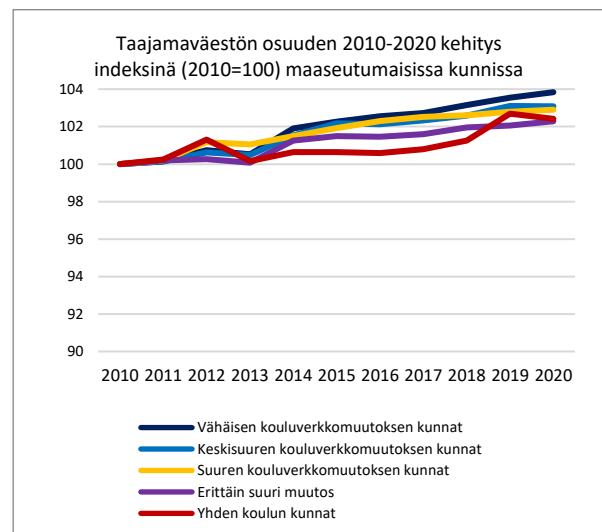
keskittävän väestöä maaseutumaississa kunnissa. Vuosien 2010–2020 kouluverkkomuutosten pohjalta muodostetuissa kouluverkkomuutosluokissa näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Taajamissa asuva väestö kasvoi vuosien 2010–2020 aikana vähäisen kouluverkon muutoksen kunnissa (erotuksena koko väestöön joka supistui hieman saman ryhmän kunnissa). Muissa kouluverkkomuutosluokissa taajamissa asuva väestö supistui, mutta maltillisemmin merkittävästi maltillisemmin kuin haja-asutus alueiden väestö. Taajamaväestön supistuminen oli maltillisinta keski-suuren kouluverkkomuutoksen maaseutumaississa kunnissa ja voimakkainta erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa. Tämä ei suoraan kerro kuitenkaan väestön keskittymisestä, sillä taajamassa supistuva väestö on odotettua, jos kouluverkkomuutosluokan koko väestö on supistunut voimakkaasti saman ajanjakson aikana.

Koska kaikissa kouluverkkomuutosluokissa taajamissa asuva väestö kehittyi vahvemmin kuin koko väestö, kaikissa kouluverkkomuutosluokissa väestö keskittyi 2010-luvun aikana. Taajamassa asuvan väestön osuus koko väestöstä kasvoi kaikissa kouluverkkoryhmissä. Hypoteesin vastaisesti taajamassa asuvan väestön osuus ei kasvanut eniten suurempien kouluverkkomuutosten tai yhden koulun maaseutumaississa kunnissa, vaan vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa. Erittäin suuren muutoksen tai yhden koulun kunnissa taajamassa asuvan väestön osuuden kasvu oli vähäisintä kouluverkkomuutosluokista, vaikkakin erot luokkien välillä ovat vähäisiä. Kokonaiskuva ei juuri muutu, vaikka tarkastelu tehtäisiin myös kuntaryhmät huomioiden.



Kuvio 35. Työllisten määrän muutos maaseutumaississa kunnissa vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutosluokkien mukaan vuosina 2010-2020 indeksinä (2010=100). Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne. Luokittelu: MDI



Kuvio 36. Työpaikkojen määrän muutos maaseutumaississa kunnissa vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutosluokkien mukaan vuosina 2010-2020 indeksinä (2010=100). Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne. Luokittelu: MDI

Kouluverkkomuutoksen suuruus ei siis näytä keskittävän väestöä erityisen voimakkaasti kohti keskustaajamia ainakaan lyhyen ajanjakson aikana. Pidempiaikaisten kouluverkkomuutosten huomioimiseksi taulukossa 28. on kuvattu taajama-asteen kehitystä vuosien 2000–2020 aikana maaseutumaisissa kunnissa vuosien 2000–2009 perusteella muodostetuissa kouluverkkomuutosluokissa. Vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutoksen perusteella yhteys taajama-asteen ja kouluverkkomuutoksen suuruuden välillä ei ole enää yhtä selkeä ja kuntaryhmien välillä on jonkin verran eroja muutoksen suuruudessa.

Taulukko 28. Taajamaväestön osuuden kehitys kuntaryhmittäin ja vuosien 2000–2009 perusteella muodostetuissa kouluverkkoryhmissä

Kuntaryhmä	Kouluverkkomuutosluokat 2000-2009	2000	2005	2010	2015	2020
Kaupunkien läheinen maaseutu	Vähäinen muutos	69,9 %	69,8 %	72,8 %	74,3 %	75,4 %
	Keskisuuri muutos	62,7 %	63,3 %	63,1 %	64,6 %	65,4 %
	Suuri muutos	60,9 %	61,9 %	61,9 %	63,2 %	64,7 %
	Erittäin suuri muutos*	78,3 %	78,1 %	76,4 %	77,0 %	77,2 %
Ydinmaaseudun kunnat	Vähäinen muutos	59,1 %	60,4 %	57,9 %	59,2 %	59,9 %
	Keskisuuri muutos	65,8 %	67,0 %	65,7 %	67,0 %	67,7 %
	Suuri muutos	61,5 %	62,9 %	60,0 %	61,2 %	61,8 %
	Erittäin suuri muutos	52,4 %	54,1 %	53,4 %	54,2 %	54,2 %
Harvaan asuttu maaseutu	Vähäinen muutos	43,1 %	45,2 %	45,8 %	46,2 %	45,9 %
	Keskisuuri muutos	57,1 %	58,3 %	58,4 %	59,1 %	59,4 %
	Suuri muutos	50,2 %	51,9 %	51,7 %	52,4 %	52,5 %
	Erittäin suuri muutos	51,3 %	52,7 %	52,5 %	53,2 %	53,4 %

*Ryhmässä vain kaksi kuntaa. Lähde: Tilastokeskus: Statfin: väestörakenne. Luokittelu: MDI

Kaupungin läheisellä maaseudulla taajama-aste oli korkein vuonna 2000 ja vuonna 2020 erittäin suuren kouluverkkomuutoksen vuosien 2000–2009 aikana tehneissä kunnissa, mutta ryhmään kuuluu vain kaksi kuntaa, joten näihin arvoihin ei tule laittaa kovin paljoa painoarvoa. Useamman kunnan luokissa kaupungin läheisen maaseudun taajama-aste oli selvästi korkein tarkastelujakson alussa ja lopussa vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa, vuosien 2010–2020 kouluverkkomuutoksen tavoin.

Taajama-aste on taas selvästi matalampi keskisuuren ja suuren kouluverkkomuutoksen tehneissä kunnissa, näiden luokkien välillä erot ovat taas vähäisiä. Taajama-asteen erot kaupungin läheisen maaseudun kouluverkkomuutosluokissa ovat suhteellisen loogista: jo valmiiksi suhteellisen keskittyneessä kunnassa tarve radikaaleihin kouluverkon muutoksiin on vähäisempi kuin hajautuneemmassa kunnassa.

Ydinmaaseudulla taajama-asteen suhde kouluverkkomuutokseen on erilainen. Taajama-aste oli ajanjakson alussa ja lopussa korkein keskisuuren kouluverkkomuutoksen tehneissä ydinmaaseudun kunnissa ja toiseksi korkein suuren kouluverkkomuutoksen tehneissä kunnissa. Vähäisen muutoksen tehneissä kunnissa taajama-aste on taas merkittävästi matalampi kuin keskisuuren muutoksen tehneissä kunnissa, erittäin suuren muutoksen tehneissä kunnissa taajama-aste oli taas

selvästi matalin. Ero on mielenkiintoinen kaupungin läheiseen maaseutuun verrattuna, mutta myös vuosien 2010-2020 kouluverkkomuutoksen pohjalta luokiteltujen ydinmaaseudun kuntiin verrattuna, missä taajama-aste oli selvästi korkein vähäisen kouluverkkomuutoksen tehneissä kunnissa.

Harvaan asutulla maaseudulla ydinmaaseudun tavoin taajama-aste oli korkein keskisuuren kouluverkko-muutoksen vuosien 2000-2009 aikana tehneissä kunnissa 2000-luvun alussa ja 2010-luvun lopussa. Taajama-aste oli taas matalin vähäisen kouluverkkomuutoksen tehneissä kunnissa, päinvastoin kuin kaupungin läheisellä maaseudulla. Vähäisen kouluverkkomuutoksen vuosina 2000-2009 tehneiden harvaan asutun maaseudun kuntien ryhmä koostuu kuitenkin vain muutamista kunnista. Suuren- ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen tehneissä harvaan asutun maaseudun kunnissa taajama-aste oli suhteellisen matala, selvästi alle keskisuuren muutoksen tehneiden kuntien taajama-asteen.

2010-luvun kouluverkkomuutoksen perusteella rakennettujen luokkien perusteella väestö ei keskittynyt taajamiin suuren kouluverkkomuutoksen kunnissa voimakkaammin kuin vähäisemmän kouluverkko-muutoksen kunnissa. Näin ei myöskään käynyt vuosien 2000-2009 kouluverkkomuutoksen perusteella rakennetuissa luokissa. Taajama-aste ei ole kasvanut suuremman kouluverkkomuutoksen tehneissä kunnissa voimakkaammin kuin vähäisen kouluverkkomuutoksen tehneissä kunnissa yhdessäkään kuntaryhmässä. Kaupungin läheisellä maaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla taajama-aste kohosi eniten vähäisen kouluverkkomuutoksen luokassa, päinvastoin kuin voisi odottaa, jos kouluverkkomuutokset keskittäisivät väestöä pois haja-asutusalueelta.

Taajama-asteen tarkastelu ei kuitenkaan täysin poissulje hypoteesia kouluverkon supistumisen väestöä keskittävästä vaikutuksesta. Kuntien taajama- ja haja-asutusrakenteet ovat moninaisia ja yksittäinen kunta saattaa koostua useasta taajamasta, jolloin väestön keskittyminen toisesta taajamasta toiseen ei vaikuta taajama-asteen kehitykseen. Lisäksi väestön mahdollinen supistuminen koulun lakkautuksen seurauksen osissa kunnan haja-asutusalueilta ei heijastu taajama-asteen kehitykseen, jos väestöä tai potentiaalista väestönkasvua siirtyykin maaseutukuntien pienten taajamien sijaan kunnan sisällä toiselle haja-asutusalueelle. Kouluverkkolakkautusten väestöä keskittävien vaikutusten tarkastelu vaatiikin tarkkaa paikallisen kuntarakenteen huomiointia sekä paikkatietopohjaisia aineistoja.

5.4 Yhteenveto yleisestä tilastotarkastelusta

Maaseutumaisissa kunnissa kouluverkon kehitys on selvästi yhteydessä elinvoiman lähtötilanteeseen, mutta kouluverkon supistamisen vaikutukset elinvoiman kehitykseen jäävät yleisen tarkastelun perusteella epäselvemmiksi. Osa tarkastelluista muuttujista antaa viitteitä kouluverkon voimakkaan supistamisen negatiivisista vaikutuksista koko kunnan elinvoiman kehitykseen, mutta nämä viitteet eivät ole suoria todisteita tästä, sillä elinvoiman kehityksen taustalla vaikuttaa lukuisia muitakin tekijöitä. Osa tarkastelun muuttujista ei taas reagoi juurikaan kouluverkon supistamiseen.

Selvää on, että elinvoiman lähtötilanne heijastuu merkittävästi kouluverkkomuutoksiin maaseutumaisissa kunnissa. Vaikka lähes kaikissa kunnissa kouluverkkoa supistettiin 2000-luvun aikana, radikaalimpia kouluverkon muutoksia tehtiin maaseutumaisissa kunnissa, joissa elinvoiman lähtötilanne oli haastava. Esimerkiksi työllisyysaste, nettomuuton tase, väestönkehitys, valmistuneet asunnot, lastensuojelu jne. olivat suuren tai erittäin suuren kouluverkkomuutoksen tehneissä kunnissa huomattavasti heikommalla tasolla verrattuna maltillisemman kouluverkkomuutoksen tehneisiin kuntiin. Kouluverkon merkittävillä lakkautuksilla ei luonnollisesti saavutettu vahvempaa elinvoimaa. Suuria kouluverkkomuutoksia 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä tehneissä kunnissa elinvoiman tila säilyi haastavana myös 2010-luvulla, osalla mittareita kehitys oli myös merkittävästi heikompaa kuin vähäisempiä kouluverkkomuutoksen tehneissä kunnissa.

Kouluverkkolakkautuksia tuetaan usein taloudellisilla syillä ja säästöillä. Vuosien 2015–2020 aikana koulutus- ja kulttuurimenot eivät kuitenkaan kehittyneet asukasta tai lasta kohden laskettuna otollisemmin kunnissa, joissa kouluverkkoa oli supistettu merkittävästi 2010-luvun aikana. Jos koulutus- ja kulttuurimenojen kehitystä vuosien 2015–2020 aikana tarkasteltiin vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutoksen perusteella, suurempia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa koulutus- ja kulttuurimenot kasvoivat jopa voimakkaammin kuin vähäisempiä kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa. Vaikka menojen kehitystä oli tilastorajoitteiden takia mahdollista tarkastella vain suhteellisen lyhyen ajanjakson ajalta, on tulos huomionarvoinen: jos kouluverkkolakkautuksilla ei saavuteta pidemmän ajanjakson aikana merkityksellistä taloudellista säästöä, voi kouluverkon lakkautusten (taloudellista) mielekkyyttä kyseenalaistaa. Menojen kehityksessä verrataan kuitenkin toisistaan eroavien kuntien ryhmää, eikä hypoteettista tilannetta menojen kehityksestä yhdessä kunnassa ilman kouluverkon supistamista, joka voi osin selittää tulosta.

Vaikka yleinen kuntien kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutusten tarkastelu ei kuvailevien menetelmiensä johdosta pysty yksiselitteisesti osoittamaan syntykö koulujen lakkautuksesta suoria negatiivisia (tai positiivisia) elinvoiman vaikutuksia, joitain viitteitä vaikutuksista löytyi. Väestönkehityksen näkökulmasta ehkä kiinnostavin ovat huomattavasti kohonneet lähtömuuttoalttiudet. Lähtömuuttajien määrät olivat 2010-luvulla alle 15-vuotiaiden ja 25–49-vuotiaiden ikäryhmissä suurempia (suhteessa väestöpohjaan) maaseutumaisissa kunnissa, jotka tekivät 2000-luvun aikana suurempia kouluverkkomuutoksia. Tämä selittää osin, miksi suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa väestö on kehittynyt maltillisempia muutoksia tehneitä maaseutumaisia kuntia heikommin 2010-luvulla. Toisaalta tulomuuttojen määrissä vastaavaa vaikutusta ei tapahtunut, mutta on jossain määrin kyseenalaista, kuinka merkittävästi paikalliset kouluverkon muutokset todellisuudessa vaikuttavat ulkokunnista kohdistuvaan muuttoon. Kuntien sisällä kouluverkkolakkautukset saattavat kuitenkin vaikuttaa myös tulomuuttojen suuntautumiseen.

Muun elinvoiman näkökulmasta suurempia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa työllisten ja työpaikkojen kehitys oli haastavampaa kuin maltillisempia muutoksia tehneissä kunnissa, minkä lisäksi työllisyysasteet olivat näissä kunnissa heikompi. Erot olivat vastaavia kuitenkin jo ennen kouluverkkomuutoksia, esimerkiksi lähtötaso työllisyysasteessa oli heikompi suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa. Kouluverkkomuutoksen työllisyysdynamiikan

vaikutuksia ei tule tulkita liiaksi, ennemminkin heikko työllisyysdynamiikka selittänee päätöksiä suurten kouluverkkomuutosten taustalla. Lisäksi väestönkehitys oli heikompaa kunnissa, joissa kouluverkkoa supistettiin radikaalimmin, minkä seurauksena myös työllisten määrä kyseessä olevissa kunnissa on kehittynyt heikommin.

Taloudellisen elinvoiman osalta tarkasteltiin myös verotettavien tulojen kehitystä. Asukasta kohden laskettuna verotulot eivät kehittyneet kouluverkkomuutosluokittain, vaan huomattavasti merkittävämpi maaseutumaisia kuntia erotteleva tekijä oli kuntatyyppi (kaupungin läheinen maaseutukunta, ydinmaaseudun kunta jne.). Jos kouluverkon supistaminen heikentää väestönkehitystä, myös verotulojen kehitys kärsii tästä välillisesti, vaikka tätä ei voi havaita asukaslukuun suhteutettuna. Elinvoiman kehitystä tarkasteltiin myös asuntotuotannon näkökulmasta. Asuntotuotannon lähtötaso oli selvästi korkein maltillisia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa ja matalin suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa. Tämä ero säilyi ajanjakson aikana ja suurempia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa asuntotuotannon taso supistui myös maltillisempia muutoksia tehneitä kuntia voimakkaammin. Jälleen tämä ei välttämättä ole suora seuraus kouluverkkomuutosten vaikutuksista, vaan liittyy enemmän siihen toimintaympäristöön, jossa merkittäviä kouluverkkomuutoksia tehdään. Kouluverkkomuutoksen seurauksena heikentyvä väestönkehitys kuitenkin vähentää (uutta) rakentamista alueella. Toisaalta uuden asuntotuotannon puute estää myös alueen mahdollista tulevaa kasvua.

Lasten pahoinvointia ja pahoinvoinnin kehitystä tarkasteltiin lastensuojelun palveluiden ja menojen näkökulmasta. Lähtötaserojen lisäksi muita selviä yksiselitteisiä yhteyksiä kouluverkkomuutoksen ja lastensuojelun tarpeen yhteydestä ei löytynyt, lukuun ottamatta erittäin suurten kouluverkkomuutoksen kuntien muita kouluverkkomuutosluokkia heikompaa kehitystä. Muiden luokkien kehityksessä ei ollut eroja. Tämä havainto nostaa kuitenkin esille mahdolliset paikalliset vaikutukset lasten hyvin- ja pahoinvointiin, jotka saattavat peittyä koko kunnan kehityksen sekä voimakkaasti kasvaneen lastensuojelun palvelutarpeen taakse. Lastensuojelun tarpeen kehityksen tutkimusta kuntatasolla haastaa kuitenkin salaukset, joiden seurauksena etenkin pienistä kunnista ei saa kattavasti tilastotietoa.

Tarkastelussa esitettiin hypoteettisesti merkittävien kouluverkkomuutosten keskittävän väestöä taajamiin, sillä kouluverkkoa supistettiin erityisesti haja-asutusalueilta. Yleinen tilastoanalyysi ei tue tätä hypoteesia. Väestö keskittyi taajamiin vuosien 2010–2020 ja 2000–2020 aikana kaikissa kouluverkkomuutosluokissa, mutta keskittymisen voimakkuus ei ollut riippuvaista kouluverkkomuutoksen suuruudesta. Tämä ei kuitenkaan poissulje kouluverkkomuutosten mahdollista väestöä keskittävää vaikutusta kuntien hyvin erilaisten rakenteiden sekä kuntien sisäisten kehityserojen seurauksena. Mahdollisten keskittävien vaikutusten tarkastelu vaatiikin yleistä tarkastelua enemmän yksittäisten tapauskuntien tarkastelua, joka mahdollistaa paikallisen toimintaympäristön sekä kuntien aluerakenteen tarkemman huomioinnin.

Kouluverkkomuutosten yleisistä elinvoimavaikutuksista jää keskeisiä kysymyksiä vastattavaksi tapauskuntien tarkasteluun. Keskeisimpiä tapauskuntien tarkastelun tarkemmin ratkaistavia kysymyksiä ovat käytännön vaikutukset, joita kouluverkon supistuminen aiheuttaa yksittäisessä kunnassa, huomioiden koko kunnan kehityksen lisäksi kunnan sisäisen kehityksen erot. Kuntatason

tarkastelu on ”sokea” kunnan sisäisille muutoksille, jotka saattavat kuitenkin pitkän ajanjakson aikana heikentää tai vahvistaa koko kunnan kehitystä.

Yleisen kouluverkkomuutosten elinvoimatarkastelun haasteena on myös havaita suoria kouluverkkomuutosten vaikutuksia, sillä maaseutukunnat muodostavat suuren ryhmän kuntia, joissa kaikissa toimintaympäristö, elinvoiman lähtökohdat, koulujen lakkautusten käytännön vaikutukset sekä muut tekijät, jotka heijastuvat kunnan elinvoimaan ovat erilaisia. Näiden eri tekijöiden huomiointi ja erittely ei ole helposti toteutettavissa kaikkien maaseutumaisten kuntien osalta tai mahdollisesti edes täysin mahdollista. Seuraavassa luvussa tarkastellaan muutamien tapauskuntien kautta tarkemmin kouluverkkomuutosten vaikutuksia paikallisella tasolla, huomioiden paikalliset lähtökohdat kunkin tapauskunnan omista lähtökohdista.

6 Syvennetty tapauskunta-tarkastelu

Tapauskunta-tarkastelun tavoitteena oli syventää ymmärrystä kouluverkkomuutosten vaikutuksesta maaseutukuntien elinvoimaan. Syventävässä tarkastelussa huomioidaan yleistä tarkastelua paremmin kunkin kunnan toimintaympäristö, lähtökohdat ja koulujen lakkautusten taustat. Lisäksi tapauskunta-tarkastelu mahdollistaa kunnan sisäisen kehityksen tarkastelun paikkatietopohjaisilla aineistoilla. Paikkatietoaineistojen pohjalta on mahdollista tutkia kunnan sisäisiä elinvoimavaikutuksia, jotka saattavat peittyä koko kunnan tason tarkasteluissa.

Tapauskuntien tarkastelu tuottaa tarkempaa tietoa kouluverkkomuutosten vaikutuksesta, mikä mahdollistaa myös yleisten vaikutusten tarkemman ymmärtämisen erityyppisissä maaseutukunnissa. On huomionarvoista, että jokaisen kunnan toimintaympäristö on erilainen. Tapauskuntien tulokset eivät välttämättä ole aina täysin yleistettävissä kaikkiin maaseutumaisiin kuntiin, vaan mahdolliset eriävät vaikutukset tulee tunnistaa kunnan omista lähtökohdista käsin.

6.1 Tapauskuntien valinnan kriteerit ja valinta

Tapauskuntien valintaan käytettiin kriteerejä, joista jokaisen tulee täytyä ainakin yhdessä tapauskunnassa. Lisäksi valintaan käytettiin muutamia lisäkriteerejä, joiden täyttymistä tavoiteltiin, mutta joiden toteutuminen ei ollut täysmääräisesti välttämätöntä.

Tapauskuntien kriteerit olivat seuraavat:

1. Tapauskunnat ovat maaseutumaisia kuntia, huomioiden eri maaseutualueyypit
2. Tapauskunnat sisältävät ainakin yhden saaristokunnan, jossa saaristomaisuuden vaikutus koulutus-palveluiden järjestämiseksi on merkittävä
3. Tapauskunnat sisältävät kuntia, joissa kouluverkko on eri tavoin keskittynyt
4. Tapauskunnat sisältävät tuoreita kouluverkon muutoksia
5. Tapauskunnat ovat kielirakenteeltaan monipuolisia
6. Tapauskuntien tarkastelu tuottaa lisätietoa yleisen tarkastelun keskeisiin kysymyksiin

Lisäkriteereinä käytetään alueellista kattavuutta (tavoitteena kunta jokaiselta AVI-alueelta), väestönkehitystä (tavoitteena erilaisen väestönkehityksen kuntien huomiointi), kuntaliitoksia (tavoitteena on saada mukaan kuntaliitoksia tehneitä kuntia) sekä käytännön syitä (moninaiset syyt, jotka helpottavat tapauskuntien tarkastelua, esimerkiksi toimivat kuntien osa-aluejaot).

Raportissa ei esitellä näitä kuntia kuntien omilla nimillä, ainoastaan tapauskuntien valinnan kriteerien muodostamalla profiililla. Tapauskunnat ovat kuitenkin todellisia kuntia Manner-Suomessa ja näissä kunnissa tehdyt havainnot ovat kyseisissä kunnissa tapahtuneita elinvoiman muutoksia. Kuntien nimeämistä ei nähty mielekkääksi, sillä syventävän analyysin tarkoitus ei ole ymmärtää kouluverkkomuutoksia juuri näissä kunnissa, vaan ymmärtää kouluverkkomuutosten

paikallisia vaikutuksia yleistettävällä tasolla. Lisäksi koulujen lakkautuksiin liittyvät keskustelut ovat usein hyvin tulehtuneita, eikä tässä selvityksessä haluta nostaa yksittäisiä kuntia esiin kouluverkkomuutosten negatiivisten vaikutusten osalta.

Kriteerien pohjalta syventävään tarkasteluun valittiin kuusi tapauskuntaa:

- A. Tapauskunta 1. Saaristokunta (TK1).** Lounais-Suomessa sijaitseva kaupungin läheisen maaseudun kunta. Valittiin mukaan tarkasteluun edustamaan kuntaa, jossa saaristomaisuudella on merkittävä vaikutus koulutuspalveluiden järjestelyyn.
- B. Tapauskunta 2. Kaksikielinen ydinmaaseudun kunta (TK2).** Ydinmaaseudun kunta Etelä-Suomessa. Kaksikielinen kunta ja merkityksellinen vieraskielisen väestön vähemmistö.
- C. Tapauskunta 3. Kaupungin läheinen maaseutukunta (TK3).** Maaseutumainen kunta Länsi- ja Sisä-Suomessa, jonka toimintaympäristöön vaikuttaa merkittävästi työpaikkaliikenne sekä muuttovirrat suhteessa läheiseen suureen kaupunkiin. Kunnan kasvava väestöpohja tukee valintaa.
- D. Tapauskunta 4. Voimakkaasti supistuva harvaan asutun maaseudun kunta (TK4).** Syrjäinen harvaan asutun maaseudun kunta Itä-Suomessa, jossa väestöpohja on vähentynyt erittäin voimakkaasti. Valintaa tukee pitkät etäisyydet kunnan sisällä sekä vahvasti keskittynyt kouluverkko.
- E. Tapauskunta 5. Merkittävän kouluverkkomuutoksen ydinmaaseudun kunta (TK5).** Monikeskuksinen seutukaupunki Pohjois-Suomessa, jossa toimivien koulujen määrää on vähennetty huomattavasti vuosien 2010-2021 aikana.
- F. Tapauskunta 6. Harvaan asutun maaseudun kunta (TK6).** Kunta Lapissa, jota leimaa kunnan hyvin matala väestötiheys sekä monikeskuksisuus. Kunnan valintaa tukee merkittävä saamenkielisten vähemmistö.

6.2 Syventävän analyysin asetelma

Syventävässä analyysissä tutkittiin kuudessa tapauskunnassa koulujen lakkautusten vaikutuksia koko kunnan tasolla sekä kuntien sisäisillä alueilla. Kouluverkkomuutosten vaikutuksia tarkasteltiin tapauskunnissa etenkin väestönkehityksen näkökulmasta. Fokusointia kouluverkkomuutosten vaikutuksiin väestönkehityksen näkökulmasta tukee yleisen analyysin tulokset sekä käytettävissä olevat aineistot kuntien sisäisestä kehityksestä.

Yleisessä analyysissä väestönkehityksen todettiin jäävän selvästi heikommaksi maaseutumaisissa kunnissa, joissa tehtiin suuria kouluverkkomuutoksia verrattuna kuntiin, joissa tehtiin maltillisempia kouluverkkomuutoksia. Myös edeltävänä vuosikymmeninä suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa väestönkehitys oli 2010-luvulla heikompaa kuin maltillisempia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa. Lisäksi suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa lähtömuuttojen määrän havaittiin olevan voimakkaammin koholla kuin kunnissa, joissa kouluverkkomuutokset olivat vähäisempiä. Näissä kunnissa lähtömuuttojen määrä kasvoi myös 2010-luvulla voimakkaammin. Väestönkehitys tapahtuu kuitenkin aina paikallisella tasolla ja kuntien sisällä on huomattavia eroja väestönkehityksessä. Jos kouluverkkomuutokset heikentävät kunnan väestönkehitystä, tämän pitäisi tapahtua ensisijaisesti alueilla, joihin kouluverkkomuutos vaikuttaa.

Syventävän analyysin aineistona käytetään jo yleisessä analyysissä käytettyä Tilastokeskuksen paikkatietoaineistoa Suomen kouluista vuosien 2010-2020 aikana. Kyseisen aineiston pohjalta

voidaan määrittää tarkka aktiivisten ja lakkautettujen koulujen sijainti tapauskunnissa. Aineistoa laajennettiin osana tapauskuntien tarkastelua keräämällä vastaava tietoa vuoden 2021 kouluista sekä osassa kuntia vuosien 2000-2009 tehdyistä kouluverkkomuutoksista. Paikkatietopohjainen kouluverkko-aineisto mahdollistaa kunnan sisäisten vaikutusten tarkastelun alueilla, joita kouluverkkomuutokset koskettivat.

Vaikutuksia alueiden elinvoimaan on tarkasteltu paikkatietoaineistoilla (esim. Tilastokeskuksen 1x1km väestöruudut vuosilta 2010-2021), jotka mahdollistavat erilaisten vaikutusalueiden rakentamisen tarkastelun kohteena olleiden koulujen ympärille. Lisäksi tarkastelussa hyödynnettiin kuntien tilastollisia osa-alueita, jotka ovat kuntien sisäinen hierarkkinen aluejako. Osa-alueitasossa kunta on jaettu suuralueisiin, tilastoalueisiin ja pienalueisiin. Kouluverkkomuutosten vaikutuksia on tarkasteltu pienalueitasolla. Osa-alueen aineistot mahdollistavat etenkin tarkemman väestönkehityksen ja muuttoliikkeen tarkastelun. Yksittäisissä tapauskunnissa on myös tarkasteltu muita yleisessä analyysissä tarkasteltuja elinvoiman teemoja mahdollisuuksien mukaan.

6.3 Syventävän analyysin tulokset

Tapauskuntien analyysin perusteella kouluverkkomuutosten vaikutukset vaihtelevat merkittävästi ja yksittäisissä kunnissa vaikutukset vaihtelevat myös kunnan sisällä. Taulukossa 29. on kuvattu tiivistetysti tapauskuntien syventävän analyysin tuloksia keskeisten kysymysten näkökulmasta.

Tapauskunnassa 1. (saaristokunta) lakkautettiin kaksi koulua vuosien 2010-2021 aikana. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana kunnassa tehtiin vielä merkittävämpi kouluverkkomuutos. Koulujen lakkautusten vaikutus vaihteli kunnassa. Toisella alueella väestönkehitys heikkeni lakkautuksen jälkeen lähtömuuttojen määrän kasvun ja tulomuuttojen määrän laskun seurauksena. Toisella alueella väestönkehitys ei taas heikentynyt koulun lakkautuksen jälkeen, kun kieliryhmittäinen vaikutus huomioitiin. Muista tapauskunnista poiketen tapauskunta 1:ssä väestönkehitys ei ollut aktiivisen koulun alueella muuta kuntaa vahvempaa, eikä väestönkehitys ollut jo ennestään muuta kuntaa heikompaa alueilla, joista koulu lakkautettiin. Myöskään alueilla, joilta lakkautettiin koulu 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, väestönkehitys ei merkittävästi eronnut alueista, joilla toimi aktiivinen koulu. Tätä saattaa kuitenkin selittää kunnan yhä suhteellisen kattava kouluverkko.

Tapauskunnassa 2. (ydinmaaseudun kaksikielinen kunta) lakkautettiin 2010-luvun aikana kaksi koulua kunnan kylistä, joskin toisen lakkautuksen yhteydessä lakkautettiin vain yläkoulu. Toiseen kylään jääneen alakoulun lisäksi kunnassa toimii kouluja vain keskustaajamassa. 2010-luvun aikana myös muut kunnan yläkouluikäiset siirtyivät käymään koulua naapurikuntaan. Tapauskunnan 2. syventävä analyysi tehtiin vain paikkatietoaineistoja käyttäen, jonka seurauksena tarkennettuja ikäryhmittäisiä tai muuttoliikkeen analyysejä ei voitu tehdä. Kunnassa koulujen lakkautuksen seurauksena alueella, josta koulutoiminta loppui kokonaan, väestönkehitys heikkeni lakkautuksen jälkeen. Alueella, jossa alakoulu jatkoi toimintaansa, väestönkehityksessä ei tapahtunut muutoksia yläkoulun lakkautuksen jälkeen. Kunnassa väestönkehitys on selvästi muuta kuntaa vahvempaa keskustaajamassa, jossa koulutoiminta jatkui. Keskustaajaman väestönkehitys vahvistui hieman kouluverkkomuutosten jälkeen suhteessa muuhun kuntaan. Muun kunnan ja lakkautusten kokeneiden alueiden välillä ei ollut merkittävää eroa väestönkehityksessä.

Tapauskunnassa 3. (kaupungin läheisen maaseudun kunta) lakkautettiin yksi koulu. Koulun lakkautus ei näytä vaikuttaneen lähialueen väestönkehitykseen millään tavalla. Tätä saattaa selittää suhteellisen lähellä jatkuva koulutustoiminta sekä kunnan kasvu suuren kaupungin vaikutuksesta. Kunta kasvaa etenkin läheisestä suuresta kaupungista tulevan muuttoliikkeen vaikutuksesta, kun taas 0-14-vuotiaiden ja 25-49-vuotiaiden lähtömuuton merkitys kunnan kehitykselle on suhteellisen vähäinen. Alueen palveluverkkoon tehdyt muutokset vaikuttavat ensisijaisesti kunnassa jo asuvien henkilöiden asuinpaikkavalintoihin, joiden merkitys on kyseisessä kunnassa useimpia maaseutumaisia kuntia vähäisempi kunnan alueiden väestönkehityksen kannalta. Kunnassa väestönkasvu keskittyy kuitenkin käytännössä täysin aktiivisten koulujen lähialueelle, kun taas etenkin koulutuspalveluiden (ja muiden palveluiden) näkökulmasta syrjäisempien alueiden väestönkehitys oli merkittävästi heikompa.

Tapauskunnassa 4. (voimakkaasti supistuva harvaan asutun maaseudun kunta) lakkautettiin kolme koulua 2010-luvun aikana. Näiden lakkautusten jälkeen kunnassa toimi enää yksi koulu keskustaajamassa. Kunnan toimintaympäristöä leimaa erittäin voimakkaasti vähenevä väestö, mikä oletettavasti toimii myös kouluverkkomuutosten ajurina. Väestö väheni kunnassa voimakkaasti kaikilla pienalueilla, mutta supistumisen voimakkuus oli hieman muita alueita vähäisempää keskustaajaman pienalueilla, joiden läheisyydessä toimi yhä koulu. Lakkautuksen kokeneilla alueilla väestönkehitys oli erittäin heikkoa jo ennen koulujen lakkautusta. Lakkautusten jälkeen väestön supistuminen on voimistunut, mutta supistumisen voimakkuuden ja vähäisen väestöpohjan seurauksena tarkkoja vaikutuksia on haastava arvioida. Lakkautuksen kokeneilta alueilta muutettiin pois aiempaa enemmän koulujen lakkautuksen jälkeen.

Tapauskunnassa 5. (merkittävän kouluverkkomuutoksen ydinmaaseudun kunta) lakkautettiin seitsemän koulua 2010-luvun aikana. Vuosien 2000-2009 aikana kunnassa lakkautettiin kuusi koulua. Tästä huolimatta kunnassa toimii yhä useampi koulu. Tapauskunnassa osa lakkautuksista kohdistui keskustaajaman kouluverkkoon, osa taas kylä- ja haja-asutusalueen kouluverkkoon. Koulujen lakkautusten vaikutukset vaihtelivat voimakkaasti koulun sijainnista riippuen. Keskustaajaman alueilla lakkautukset eivät juuri vaikuttaneet väestönkehitykseen tai muuttoliikkeeseen. Keskustaajaman ulkopuolisilla alueilla koulujen lakkautukset taas heikensivät merkittävästi väestönkehitystä, alueille muutettiin aiempaa vähemmän ja alueilta muutettiin pois aiempaa enemmän. 2010-luvun aikana tehtyjen lakkautuksien seurauksena lakkautuksen kokeneiden alueiden väestönkehitys heikkeni. Väestönkehitys jäi 2010-luvulla erityisen heikoksi alueilla, joilta lakkautettiin 2010-luvun aikana koulu. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana lakkautuksen kokeneilla alueilla vaikutukset olivat 2010-luvulla vähäisemmät.

Samassa kunnassa (tapauskunta 5). väestönkehitys keskittyi hyvin vahvasti alueille, joiden läheisyydessä toimi aktiivinen koulu verrattuna muuhun kuntaan. Lakkautuksen kokeneilla alueilla väestönkehitys oli jo ennestään haastavaa, mitä lakkautus näyttää entisestään voimistaneen. Myös esimerkiksi työpaikkakehitys oli lakkautuksen kokeneilla alueilla ennen lakkautusta erittäin heikkoa, korostaen alueiden elinvoiman tilan ongelmia jo ennen koulujen lakkautusta. Tapauskunnan 5. väestönkehitys on vahvistunut merkittävästi vuosien 2020-2021 aikana, mutta kunnan sisällä väestönkehitys vahvistui vain alueilla, joilla tai joiden läheisyydessä toimi aktiivinen koulu.

Tapauskunnassa 6. (harvaan asutun maaseudun kunta) lakkautettiin yksi koulu 2010-luvun aikana ja neljä koulua vuosien 2000-2009 aikana. Kunnassa lakkautuksen kokeneella alueella väestönkehitys heikkeni koulun lakkautuksen jälkeen. Lakkautuksen jälkeen lähtömuutoissa ei tapahtunut merkittävää muutosta, mutta kunnan sisältä alueelle muutettiin merkittävästi aiempaa vähemmän. Mielenkiintoisesti alueelle muutettiin aiempaa enemmän muista kunnista. Tätä kuitenkin selittää tapauskunnan 6. muuttoliikkeen rakenne: alueelle muutetaan erityisesti hyvin pitkän matkan päästä (etenkin Helsingin seudulta) ja muuttojen määrä kuntaan on kasvanut voimakkaasti 2010-luvulla. Tapauskunnassa väestönkasvu keskittyy lähes täysin aktiivisten koulujen lähialueelle. Alueen, jolla koulu lakkautettiin, väestönkehitys oli jo ennen lakkautusta heikompaa kuin kunnassa keskimäärin.

Taulukko 29. Tiivistys syventävän analyysin tuloksista.

	TK1	TK2	TK3	TK4	TK5	TK6
Heikensikö koulun lakkautus 2010-luvulla kohdealueen väestönkehitystä?	OSITTAIN	OSITTAIN	EI	KYLLÄ	KYLLÄ*	KYLLÄ
Heikensikö koulun lakkautus 2010-luvulla kohdealueen väestönkehitystä alle 15-vuotiaiden ja 25-49-vuotiaiden ikäryhmässä?	OSITTAIN	-	EI	-	KYLLÄ*	KYLLÄ
Lisääntykö lähtömuutto muihin kuntiin koulun lakkautuksen jälkeen (kohdealueella)?	KYLLÄ	-	EI	KYLLÄ	KYLLÄ*	EI
Vähениkö tulomuutto muihin kuntiin koulun lakkautuksen jälkeen (kohdealueella)?	KYLLÄ	-	EI	EI	KYLLÄ*	EI
Lisääntykö lähtömuutto kunnan sisällä koulun lakkautuksen jälkeen (kohdealueella)?	EI	-	-	KYLLÄ	KYLLÄ*	EI
Vähениkö tulomuutto kunnan sisällä koulun lakkautuksen jälkeen (kohdealueella)?	KYLLÄ	-	-	EI	KYLLÄ*	KYLLÄ
Oliko väestönkehitys jo ennestään lakkautusalueilla heikompaa kuin aktiivisten koulujen alueella?	EI	EI	OSITTAIN	KYLLÄ	KYLLÄ*	KYLLÄ
Oliko väestönkehitys vahvempaa aktiivisten koulujen alueilla muuhun kuntaan verrattuna?	EI	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ*	KYLLÄ

*Keskustajaman ulkopuolella

Syventävän analyysin perusteella koulujen lakkautusten suorat elinvoimavaikutukset ovat hyvin vaihtelevia ja tapauskohtaisia. Osassa tapauskuntia väestönkehitys heikkeni selvästi lakkautusten jälkeen (myös suhteessa koko kunnan mahdollisesti heikentyneeseen kehitykseen), mutta osassa tapauskuntia vastaavaa kehitystä ei tapahtunut. Saman kunnankin sisällä lakkautuksen vaikutukset voivat erota toisistaan: tapauskunnassa 1. toisella alueella lakkautus heikensi väestönkehitystä, toisella alueella taas vastaavaa vaikutusta ei syntynyt. Koulujen lakkautusten vaikutus vaikuttaa olevan hyvin vahvasti sidoksissa kunnan ja kohdealueen toimintaympäristöön, muuhun kouluverkkoon, kunnan ja alueen väestönkehityksen muodostumiseen sekä mahdollisiin muihin tekijöihin. Lakkautusten vaikutukset täytyykin aina arvioida tapauskohtaisesti. Edes tapauskohtainen arviointi ei ole aina helppoa, sillä esimerkiksi väestönkehitykseen syntyvien vaikutusten arviointia haastaa lakkautusalueiden usein pieni väestöpohja.

Vaikka koko maan tasolla voidaan olettaa koulujen lakkautusten heikentävän väestönkehitystä (ks. esim. Lehtonen 2021), yksittäisen kunnan tai koulun kohdalla näin ei voida suoraan olettaa. Syventävässä tarkastelussa ei voida yksiselitteisesti osoittaa, miksi koulun lakkautus vaikutti toisessa tapauskunnassa, mutta ei toisessa. Hypoteettisia syitä nousee kuitenkin esille tapauskuntien

tarkastelussa. Esimerkiksi tapauskunnassa 1. ja 3. kouluverkko oli lakkautusten jälkeenkin yhä kattava, tapauskunnassa 3. tämän lisäksi väestönkehityksessä painottuu voimakkaasti suuresta kaupungista tuleva muuttoliike, jolloin kunnassa jo asuvien tekemien asuinpaikkavalintojen merkitys jää vähäisemmäksi. Tapauskunnassa 2. yläkoulun lakkautus ei taas vaikuttanut väestönkehitykseen, mutta kunnan toisessa kylässä tehty koko koulun lakkautus vaikutti väestönkehitykseen. Tapauskunnassa 6. väestönkehitys heikkeni lakkautuksen jälkeen, mutta ulkoa tuleva lisääntynyt muutto kuntaan ja lakkautuksen kokeneelle alueelle vähensi lakkautuksen vaikutusta väestönkehitykselle.

Lakkautuksen vaikutuksen kannalta tapauskunta 5. tuotti tärkeää tietoa lakkautuksen kohdealueen merkityksestä. Kunnassa keskustaajamassa tehdyt lakkautukset eivät juuri vaikuttaneet edes välittömän lähialueen väestönkehitykseen, mutta syrjäisemmillä alueilla tehdyt lakkautukset vaikuttivat voimakkaasti väestönkehitykseen. Koulun lakkautus alueella, joissa lakkautus ei esimerkiksi vaikuta merkittävästi koulumatkan pituuteen, ei oletettavasti vaikuta merkittävästi lakkautuksen kokeneen alueen väestönkehitykseen ja tätä kautta alueen laajempaan elinvoimaan. Syrjäisellä alueella tehdyllä lakkautuksella voi taas olla merkittäviä negatiivisia elinvoimavaikutuksia.

Tapauskunnissa, joissa koulujen lakkautus heikensi väestönkehitystä, heikentynyt kehitys paikantui alle 15-vuotiaiden ja 25-49-vuotiaiden ikäryhmiin. Tämä on linjassa yleisen tarkastelun tulosten kanssa: kouluverkkomuutoksen negatiivisten vaikutusten tulisi heijastua ensisijaisesti ikäryhmiin, jolle koulutuspalveluiden merkitys on suuri. Tällä on myös merkitystä pidempiaikaisen elinvoiman kehityksen näkökulmasta. Heikentynyt kehitys lasten ja 25-49-vuotiaiden ikäryhmässä syö pitkän ajanjakson aikana alueen elinvoimaa merkittävästi, supistamalla lasten määrää ja työikäistä väestöä. Tämä kehitys korostaa usein jo ennestään suuria eroja kunnan eri alueiden ikärakenteessa, johtuen pidemmän ajanjakson aikana hyvin iäkkääseen väestörakenteeseen. Iäkäs väestörakenne taas voimistaa pidemmän ajanjakson aikana alueen väestön supistumista.

Yleisen analyysin perusteella esitettiin hypoteesina lähtömuuton lisääntymisen selittävän heikentyvää väestönkehitystä lakkautuksen kokeneella alueella. Syvennetty analyysi ei tue tätä hypoteesia, vaan syy heikentyvään väestönkehitykseen vaihtelee tapauskunnittain ja alueittain. Osassa tapauskuntia lähtömuuttojen määrä kasvoi lakkautuksen jälkeen hypoteesin mukaisesti, mutta esimerkiksi tapauskunnassa 6. alueelle muuttavien määrän väheneminen, ei alueelta muuttavien määrän kasvu selitä heikentynyttä kehitystä. Tapauskunnassa 5. heikentynyttä kehitystä taas selitti sekä lisääntynyt lähtömuutto ja vähentynyt lähtömuutto. Lisäksi kunnan sisäisen ja muihin kuntiin suuntautuvan muuttoliikkeen vaikutus lakkautuksen kokeneella alueella vaihteli. Osassa kuntia heikentynyt väestönkehitys oli seurausta lähinnä kunnan sisäisestä muuttoliikkeestä, osassa taas myös kuntien välisestä muuttoliikkeestä. Heikentyvän väestönkehityksen mekanismit eivät ole vastaavia kaikissa lakkautuksen kokeneissa kunnissa, vaan riippuvat kyseisen kunnan ja alueen toimintaympäristöstä sekä väestönkehityksen muodostumisesta.

Syventävän analyysin tulokset ovat pitkälti linjassa yleisen analyysin tulosten kanssa, kun tarkastellaan lakkautuksen kokeneiden alueiden lähtötilannetta. Yleisen analyysin ehkä selvin ja useimmissa elinvoiman mittareissa näkyvin tulos liittyy merkittäviä kouluverkkomuutoksia tehneiden alueiden lähtötilanteeseen. Yksinkertaistaen, mitä suurempia kouluverkkomuutoksia

alueella on tehty, sitä haastavampi kunnan lähtötila on ollut elinvoiman mittareiden valossa. Syventävä analyysi tukee tätä tulosta myös kuntien sisällä. 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. Esimerkiksi tapauskunnassa 5. keskustaaajaman ulkopuolella tehdyt koulujen lakkautukset koskettivat alueita, joiden väestöpohja ja työpaikkojen määrä supistui voimakkaasti ja jotka kärsivät suuria muuttotappioita. Käänteisesti yhdessäkään tapauskunnassa lakkautuksen kokoneen alueen elinvoiman tila ei ollut ennen lakkautusta merkityksellisesti koko kunnan keskitasoa vahvempi. Tulos itsessään on looginen, sillä vahvasti kehittyvällä alueella tarve koulutustoiminnan lakkautukseen on vähäinen tai vähintään merkittävästi vaikeammin perusteltava.

Syventävän analyysin perusteella koulujen lakkautukset ovat osa kuntien sisäisen eriytymisen dynamiikkaa. Viidessä tapauskunnasta kuudessa väestönkehitys oli toiminnassa olevien koulujen lähialueella merkityksellisesti vahvempaa kuin alueilla, joiden läheisyydessä ei toimi aktiivista koulua. Etenkin keskustaaajamien ja keskustaaajamien lähialueen kehitys oli selvästi muuta kuntaa vahvempaa. Esimerkiksi tapauskunnissa 2., 5. ja 6. tapahtui kasvua tai kunnissa oli merkittävästi kasvavia alueita, käytännössä kaikki väestönkasvu kohdistui alueille, joiden läheisyydessä toimi aktiivinen koulu. Väestönkehityksen keskittyminen voimistaa kuntien sisäisiä eroja, joita osassa tapauskuntia voimisti entisestään koulujen lakkautukset.

Kuntien sisäisten erojen kasvu tarkoittaa käytännössä väestön keskittymistä kuntien sisällä. Yleisessä analyysissä väestön keskittymistä tarkasteltiin taajama-asteen perusteella, mutta yhteyttä kouluverkko muutosten suuruuteen ei havaittu. Syventävän analyysin tästä eroavaa tulosta selittänee ainakin valituissa tapauskunnissa taajama-alueen määrittely: ”Taajamaksi määritellään kaikki vähintään 200 asukkaan rakennusryhmät, joissa rakennusten välinen etäisyys ei yleensä ole 200 metriä suurempi” (Tilastokeskus, käsitteet: taajama). Tapauskunnissa merkittävimmät kasvun pisteet sijaitsivat pääosin taajamaa reunustavalla haja-asutusalueella, joilla tapahtui merkityksellistä asuntotuotantoa. Kasvun ja asuntotuotannon jatkuessa nämä alueet liittyvät osaksi taajama-aluetta, mutta eivät välttämättä kuulu vielä taajamaan voimakkaan kasvun aikana. Syventävän analyysin pohjalta yleisen analyysin nollatulosta taajama-asteen ja kouluverkko muutosten yhteydestä voi ainakin kyseenalaistaa.

Elinvoiman kehityksen kannalta ehkä merkityksellisimpiä syventävän analyysin tuloksia olivat tapauskunnan 5. lakkautusten vaikutus tulevaan väestönkehitykseen. Tapauskunnan 5. väestönkehitys vahvistui merkittävästi vuosien 2020-2021 aikana. Kunnan sisällä kaikkien alueiden väestönkehitys ei kuitenkaan vahvistunut. Vahvistunut kehitys paikantui täysin alueille, joiden läheisyydessä toimii yhä aktiivinen koulu, lakkautuksen kokoneilla alueilla koko kunnan vahvistunut kehitys ei vaikuttanut mitenkään alueen väestönkehitykseen.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksien tilastoanalyysissä tarkasteltiin laajasti maaseutu- ja saaristokuntien kouluverkkomuutosten vaikutuksia elinvoiman eri osa-alueisiin. Tilastoanalyysi kuvaa myös käänteisesti elinvoiman tilan vaikutusta kouluverkkomuutoksiin maaseutu- ja saaristokunnissa. Laajassa yleisessä analyysissä tarkasteltiin kouluverkkomuutosten ja elinvoiman välistä yhteyttä kuvailevilla menetelmillä. Syventävässä analyysissä tarkennettiin tuloksia tarkastelemalla paikallisia kouluverkkomuutoksen vaikutuksia kuudessa erilaisessa tapauskunnassa.

Alue- ja kuntatason elinvoiman tilaa sekä kehitystä leimaavat suuret alueiden väliset erot. Elinvoima kehittyi myös täysin eri suuntaisesti eri alueilla useimmilla muuttujilla mitattuna. Esimerkiksi väestönkehitys on ollut jo pitkään voimakkaasti eriytynyttä suurten kaupunkiseutujen ja muun maan välillä. Etenkin suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella sijaitsevilla maaseutukunnissa väestö on vähentynyt jo pitkään. Pitkään jatkunut eriytynyt väestönkehitys on johtanut hyvin suuriin väestörakenteen eroihin, jotka taas selittävät yhä enenemässä määrin myös eriytynyttä toteutuvaa kehitystä. Eriytyminen ja erot alueiden välillä ovat suuria myös muun elinvoiman osalta, esimerkiksi työllisyydessä tai väestön hyvinvoinnissa.

Erot ovat myös suuria maaseutumaiden kuntien välillä. Kaupungin läheisen maaseudun kunnissa elinvoiman tila on pääsääntöisesti huomattavasti vahvempi kuin muulla maaseudulla. Harvaan asutulla maaseudulla elinvoiman kehitys on selvästi muuta maaseutua haastavampaa. Erilaisen elinvoiman tilan ja kehityksen seurauksena kouluverkkomuutoksia tehdään maaseutukunnissa hyvin erilaisissa olosuhteissa. Tämän johdosta myös kouluverkkomuutosten vaikutukset eroavat alueittain. Elinvoiman kehityksen erot ovat myös havaittavissa kuntien sisällä, millä on myös vaikutuksia koulujen lakkautusten kohdentumiseen.

Vaikka erot kehityksessä ovat olleet suuria alue- ja kuntatasolla 2000-luvulla, kouluverkon kehityksessä on paljon yhdistäviä piirteitä. Keskeinen yhdistävä tekijä käytännössä kaikilla alueilla on ollut koulujen määrän väheneminen: vain kahdessa Manner-Suomen kunnassa koulujen määrä kasvoi 2010-luvun aikana. Koulujen määrä väheni myös alueilla, joissa oppilaiden määrä kasvoi merkittävästi. Suomen kouluverkko siis keskittyi ja tiivistyi 2010-luvun aikana. Suurimmat muutokset kouluverkossa tapahtuivat kuitenkin maaseutualueilla, etenkin harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun kunnissa. Kouluverkon supistuminen on kaikkia alueita koskettava ilmiö, mutta erityisen leimallisesti se on maaseutualueita koskettava ilmiö.

Koko yleistä analyysia läpileikkaava löydös on haastava elinvoiman lähtötaso maaseutumaisissa kunnissa, joissa tehtiin radikaaleja kouluverkkomuutoksia. Tiivistettynä, mitä haastavampi väestönkehityksen, muuttoliikkeen, työllisyyden ja työpaikkojen kehityksen tila kunnassa oli, sitä suurempia muutoksia kouluverkkoon tehtiin seuraavan 10-20 vuoden aikana. Vastaavasti esimerkiksi lastensuojelutarve oli ennen kouluverkkomuutoksia merkittävästi koholla maaseutumaisissa kunnissa, joissa tehtiin merkittäviä kouluverkkomuutoksia seuraavan 10-20 vuoden aikana.

Haasteet tai tulkitut haasteet (mitattavassa) elinvoimassa ajavat maaseutumaisia kuntia tekemään huomattavan suuria kouluverkkomuutoksia. Kouluverkkomuutokset eivät kuitenkaan johda vahvempaan elinvoiman kehitykseen, vaan useimmilla tarkastelun muuttujilla elinvoiman erot säilyivät koko tarkastelujakson ajan eri alueiden ja eri tasoisia kouluverkkomuutoksia tehneiden kuntien välillä. Kouluverkkomuutoksia ei pääsääntöisesti tehdä elinvoiman kasvattamiseksi, mutta taloudellisilla argumenteilla puolletaan kouluverkon karsimista. Tarkastelun perusteella 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana merkittäviä kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa kulttuuri- ja opetusmenot kasvoivat kuitenkin vuosien 2015-2020 aikana voimakkaammin kuin maltillisia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa. Löydös ei suoraan tarkoita, että kouluverkkomuutoksista ei saada taloudellista hyötyä, mutta osoittaa, että yksiselitteisesti ei voida olettaa suurelta kouluverkkomuutoksen tuovan automaattista taloudellista hyötyä.

Koulujen lakkautuksilla voi olla yleisen ja syventävän analyysin perusteella selviä negatiivisia vaikutuksia. Yleisen analyysin perusteella suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa väestönkehitys on ollut selvästi heikompaa alle 15-vuotiaiden ja 25-44-vuotiaiden ryhmässä verrattuna maltillisempia kouluverkkomuutoksia tehneisiin kuntiin. Kehitys oli näissä kunnissa haasteellisempaa, vaikka jo ennestään heikompi lähtötaso huomioitiin. Kuntien heikompaa kehitystä selitti lähinnä lähtömuutosten määrän kasvu, ja tästä seurannut heikompi nettomuuton tase.

Syventävä tapauskuntien analyysi antaa osin tukea tälle löydökselle, mutta moninaistaa kuvaa lakkautusten paikallisista vaikutuksista. Osassa tapauskuntia väestönkehitys heikkeni lakkautuksen jälkeen merkittävästi juuri alueilla, joihin lakkautukset kohdistuivat. Syyt heikentyneeseen väestönkehitykseen olivat kuitenkin vaihtelevia. Osassa kuntia muutos johtui ensisijaisesti kunnan sisäisen muuttoliikkeen muutoksista, osassa myös kuntien välisessä muuttoliikkeessä tapahtuneista muutoksista. Toisaalta osassa tapauskuntia koulujen lakkautukset eivät vaikuttaneet väestönkehitykseen tai muuhunkaan elinvoimaan edes lakkautuksen kohdealueella.

Suuret kouluverkkomuutokset ovat osa vähenevän väestön ja heikkenevän elinvoiman laajempaa ilmiötä. Syventävän analyysin tapauskuntien pohjalta voidaan esittää, että koulujen lakkautukset syövät etenkin paikalliselta tasolta edellytyksiä vahvistuvalta kehitykseltä. Myös kuntien tasolla suuret kouluverkkomuutokset ja laajemmin muiden palveluiden karsiminen syö edellytyksiä tulevasta vahvistuvasta kehityksestä. Erot useimpien elinvoiman mittarien lähtötasossa joko säilyivät tai kasvoivat tarkastelussa olevien kouluverkkomuutosluokkien välillä tarkastelujakson aikana ja palveluverkkoon tehdyt huomattavat muutokset saattavat osaltaan sementoida näitä eroja.

Koulujen lakkautus on tässä mielessä osa supistumisen noidankehää. Kunnat vahvistavat vahvuuksiaan, kun taas heikosti kehittyviin alueisiin ei panosteta vastaavasti. Tämä heikentää entisestään heikosti kehittyvien alueiden kehitystä. Kunnan väestön keskittyessä ja supistuessa heikosti kehittyvillä alueilla palveluiden tarve vähenee, samalla kun palvelun tarve mahdollisesti kasvaa alueella, jolle väestö keskittyy. Koulujen lakkautusta voi tulkita osana prosessia, jossa heikosti kehittyvällä alueella koulutuspalveluiden tarve vähenee tai sen tulkitaan vähenevän. Tämä kuitenkin sementoi supistumisen noidankehää: koulutuspalveluiden puuttuessa alueen tulevan kehityksen potentiaali laskee entisestään. Samalla jo ennestään vahvemmin kehittyvän alueen

suhteellinen asema ja tulkittu merkitys vahvistuu entisestään. Sama noidankehä saattaa toistua myös kuntien tasolla, jossa heikosti kehittyvät kunnat joutuvat sopeuttamaan palveluitaan, eli heikentämään entisestään jo haasteellista vetovoimaansa ja elinvoimaansa.

Yleisen tai syvennetyn analyysin perusteella ei kuitenkaan voida esittää kouluverkon supistamisen olevan väärä tai oikea toimi. Esimerkiksi tapauskunnassa 4. viimeisen 30 vuoden aikana väestö on vähentynyt yli 40 prosentilla ja lasten määrä jopa 70 prosentilla. On haastava perustella kouluverkon säilyttämistä ennallaan, jos koululaisten määrä vähenee 1 000 henkilöstä 300 henkilöön (ko. luvut eivät vastaa tapauskunta 4. todellisia määriä). Vastaavasti myös tapauskunnissa, joissa väestö tai lasten määrä ei muuttunut, lakkautuksen kohdealueella väestönkehitys oli pääsääntöisesti erittäin negatiivista. Esimerkiksi tapauskunnassa 1. toiseen lakkautettuun kouluun ei enää löytynyt riittävästi oppilaita, jolloin vähintään väliaikainen toiminnan lopettaminen on varmasti hyvin perusteltua. Toisaalta, jos koulujen lakkautuksella haetaan vain taloudellisia säästöjä, tämä ei välttämättä toteudu yleisen analyysin perusteella. Lakkautusten seurauksena saatetaan myös sementoida heikosti kehittyvän alueen tuleva heikko kehitys.

Tilastollisen analyysin pohjalta ei ole mahdollista johtaa yksiselitteisiä koulujen lakkautuksen elinvoimavaikutuksia, sillä vaikutukset ovat hyvin vahvasti sidoksissa siihen toimintaympäristöön, jossa lakkautukset tehdään. Etenkin syventävän analyysin tulokset korostavat kouluverkkomuutosten vaikutusten tapauskohtaisuutta. Vaikka vaikutuksissa on yleisellä tasolla paljon yhtäläisyyksiä, jokaisen kouluverkkomuutoksen paikalliset vaikutukset ovat jossain määrin erilaisia. Jos kouluverkkomuutoksia tehdään kunnassa, täytyisi muutosten vaikutuksia arvioida ensisijaisesti kunnan omasta toimintaympäristöstä sekä lakkautuksen kohteena olevan alueen toimintaympäristöstä käsin. Koulujen lakkautus ei välttämättä tuo tavoiteltuja säästöjä, mutta toisaalta ei välttämättä myöskään johda valtavaan elinvoiman laskuun etenkin koko kunnan tasolla. Koulujen lakkautuksilla on kuitenkin mahdollisia negatiivisia vaikutuksia etenkin paikalliseen elinvoimaan, eikä lakkautuksia voi pitää yleisen tai syventävän analyysin perusteella elinvoimaa vahvistavina toimenpiteinä koko kunnankaan tasolla.

Tämän tilastotarkastelun kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutusten arviointi nojaa helposti mitattavan ”kovaan elinvoimaan” eli taloudelliseen ja demografiseen elinvoimaan. Alueellisen elinvoiman tärkeitä osia ovat myös vaikeammin mitattavat ”pehmeät elinvoimatekijät”, kuten hyvinvointi, onnellisuus ja tyytyväisyys, turvallisuus ja yhteisöllisyys. Kouluverkkomuutokset vaikuttavat luonnollisesti merkittävästi myös näihin elinvoimatekijöihin, jotka tulisi aina myös huomioida kouluverkkomuutosten vaikutusten arvioinnissa. Koulujen lakkautukset saattavat pahimmillaan rapauttaa paikallisesti juuri näitä pehmeitä elinvoimatekijöitä, joiden rapautuminen johtaa pidemmän ajanjakson aikana myös kovan elinvoiman rapautumiseen.

Lähteet

- Aho, S. & Ilola, H. 2004. Maaseudun elinvoimaisuus – nykyisyydestä aineksia tulevaisuuteen. Tutkimusraportteja ja selvityksiä. Lapin yliopiston kauppatieteiden ja matkailun tiedekunnan julkaisuja. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi.
- Airaksinen, J. & Kolehmainen, J. 2012. Seutukaupungit muuttuvan paikallishallinnon kentässä: Palvelu- ja elinvoimanäkökulmien punnintaa. Kuntaliiton verkkojulkaisussa, Takaisin kartalle; Suomalainen seutukaupunki.
- Hirvonen, T., Kahila, P., Rautiainen, S., Sillanpää, K. & Ålander, T. 2018. Saaristopolitiikan arviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja 8a/2018. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Jakonen, M. 2014. Uusi työ ja prekarisaatio. Työn muutosten vaikutukset suomalaiseen hyvinvointivaltioon ja poliittiseen järjestäytymiseen. *Tiede & Edistys* 39(4), 287–320.
- Jauhainen, S. & Huovari, J. 2013. Kuntarakenne ja alueiden elinvoima – laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta. KAKS – Kunnallisan alan kehittämissätiö. Tutkimusjulkaisu. 72.
- Kattilakoski, M., Husberg, A., Kuhmonen, H-M, Rutanen, J., Vihinen, H., Töyli, P., Lukkari, T., Osmonen, E., Väre, T., Åström, C. 2021. Ajassa uudistuva maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2021–2027. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:12. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Koivunen, T., Otonkorpi-Lehtoranta, K., Leinonen, M., Heiskanen, T. & Korvajärvi, P. 2018. Uuden työn sukupuolistavat käytännöt ja sopimisen muodot. Työraportteja 100/2018. Tampereen yliopisto.
- Kolehmainen, J., Hyyryläinen, T., Suutari, T., Ryhänen, H. & Saartenoja, A. 2011. Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden Kehittäminen 38/2011.
- Koski, A., Kyösti, A & Halonen, J. 2013. Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen kuntaliitto.
- Kuntaliitto. 2020. Pieni kaupungistuminen: Seutukaupunkien sisäisen kehityksen tarkastelu 2010-luvulla. Selvityksen toteuttaja: MDI Public Oy, Rasmus Aro & Janne Antikainen.
- 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* Volume 82, February 2021, Pages 138-147, 141-146.
- Lehtonen, O. & Kotavaara, O. (2021): Havaintoja ihmisten liikkuvuudesta ja nettomuuttoliikkeestä koronapandemian aikana. *Finnish Journal of Rural Studies* vol. 29 (1).
- Nurmio, A. & Turkki, T. (Toim.) 2010. Elinvoimainen Suomi. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Helsinki. <http://www.sitra.fi/julkaisut/muut/Elinvoimainen%20Suomi.pdf>. Viitattu 12.10.2013.
- Ojala, S. & Pyöriä, P. 2018. Mobile knowledge workers and traditional mobile workers: Assessing the prevalence of multi-locational work in Europe. *Acta Sociologica*, 2018 61:4, 402-418
- Paananen, H. Haveri, A. & Airaksinen, J. 2014. Kunta elinvoiman johtajana. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Pauni, M. 2012. Kuntien yhdistymisselvitys – edellytykset, organisointi ja prosessi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Rannanpää, S., Antikainen, J., Aro, R., Huttunen, J., Hovi, S., Pitkänen, K., Strandell, A., Nurmio, K., Rehunen, A., Vihinen, H., Lehtonen, O., Muilu, T. & Weckroth, M. 2022. Monipaikkaisuus – nykytila, tulevaisuus ja kestävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:9. Valtioneuvoston kanslia Helsinki.
- Rotkirch, A. 2020. Syntyvyyden lasku ja muuttunut lastensaantimaisema. Väestöliitto 2020, 27-48. T. Sorsa (toim.) Raportissa Kestävän väestönkehityksen Suomi - Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020.
- Sallinen, S. (Toim.) 2011. Elinvoimainen kunta. Uusi Kunta 2017. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- 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.
- Suomen ympäristökeskus, kaupunki-maaseutu -luokitus.
- Tantarimäki, S. & Törhönen, A. 2016. Kouluverkon, palveluverkon ja arjen suhde ARTTU2-kunnissa. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 11/2016.
- Tantarimäki, S. & Törhönen, A. 2017. Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkkosuunnittelu? Kunnallisan alan kehittämissätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 105. Keuruu 2017.
- Tekes. 2003. Alueiden elinvoima syntyy innovaatioista. Osaaminen, erikoistuminen ja verkottuminen ratkaisevat menestyksen kansainvälisessä kilpailussa. Helsinki.
- THL sotkanet, seuraavat haut:
- Lastensuojelu
- Kuntien resurssit
- Tilastokeskus, seuraavat tietokannat:
- Statfin

Kaupunki- ja seutuindikaattorit
Muuttoliike- ja väestönmuutokset
Väestörakenne
Kuntien avainluvut
Kuntien talouslukuja

Väestönkehityksen kuukausitiedot

Erillisaineisto Suomen kouluverkosta

Valtiovarainministeriö. 2012a. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys.
Osa 1 Selvitysosa. Kunnat. Vol. 5a/ 2012. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino.

Valtiovarainministeriö. 2012b. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä. 5.6.2012.



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on itsenäinen koulutuksen arviointiviranomainen. Se toteuttaa **koulutukseen** sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä arviointeja varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Lisäksi arviointikeskus toteuttaa perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen ja oppimistulosten arviointeja. Keskuksen tehtävänä on myös tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa sekä kehittää koulutuksen arviointia.

Kansallinen
koulutuksen arviointikeskus
PL 380 (Hakaniemenranta 6)
00531 HELSINKI
Puhelinvaihte: 029 533 5500

karvi.fi