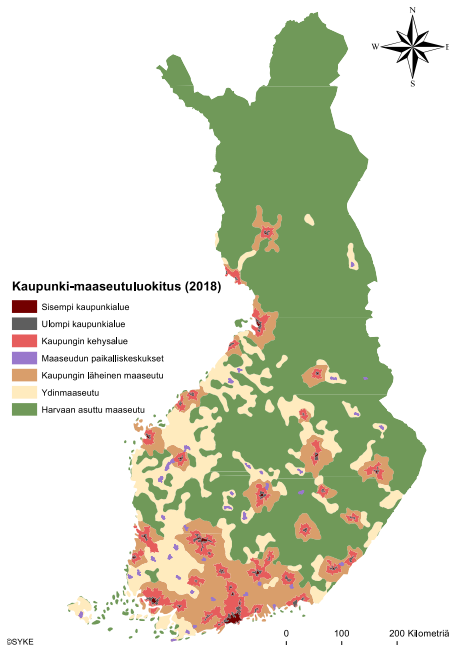


Tilastollinen tarkastelu kouluverkon muutosten elinvoimavaikutuksista kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla

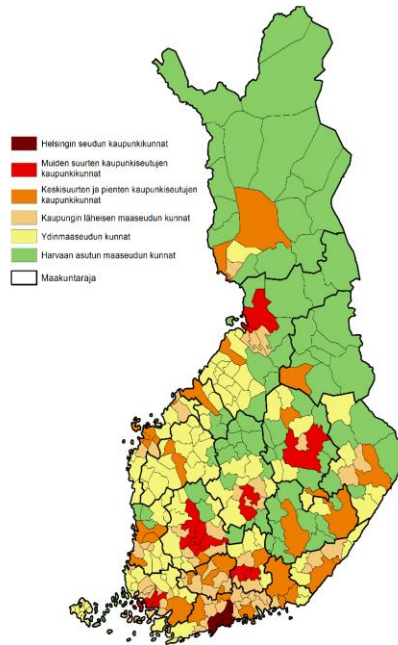
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on toteuttanut kansallisen arvioinnin maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta peruskoulujen lakkautuksissa ja lakkautusten vaikutuksista alueiden elinvoimaan. Arvioinnin on tilannut maaseutupolitiikan neuvosto, saaristoasiain neuvottelukunta ja lapsiasiavaltuutetun toimisto. Arviointi on poikkitieteellinen ja monimenetelmällinen. Osana Karvin arviointia MDI Public oy toteutti tilastoihin pohjautuvan tarkastelun ”Kouluverkon muutosten elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla”. Koko raportti on julkaistu Karvin sivuilla [tähän linkki](#). Tässä tiivistelmässä tarkastellaan tilastollisen analyysin keskeisiä tuloksia.

Tilastollisessa tarkastelussa elinvoimaa käsiteltiin väestönkehityksen, taloudellisen kehityksen, kuntatalouden, koulutuksen sekä hyvinvoinnin näkökulmista. Elinvoiman tarkastelu perustuu pitkälti ”koviin” muuttujiin, sillä elinvoiman ”pehmeämpiä” muotoja, kuten yhteisöllisyyttä ja yleistä tyytyväisyyttä on huomattavasti haastavampi mitata tilastojen pohjalta. Osana elinvoiman määrittelyä tunnistettiin kuitenkin ilmiön moninaisuus sekä tästä seuraavat puutteet tilastotarkastelussa. Maaseutua tarkasteltiin ensisijaisesti Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu -luokituksen pohjalta sekä tämän pohjalta tehdyn kuntatason yleistyksen avulla (kartta 1 & 2). Tarkastelussa maaseutu mielletään moninaiseksi ja osin epäyhtenäiseksi alueeksi tai alueiksi, jota SYKE:n kaupunkiluokitus kuvaa suhteellisen hyvin jakamalla maaseudun eri tyyppisiksi maaseutualueiksi. Saaristoalueet määritettiin saaristokuntien ja saaristo-osakuntien perusteella.

Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksia tarkasteltiin maaseutukunnissa luokittelemalla kaikki kunnat viiteen luokkaan vuosien 2010-2019 ja 2000-2009 kouluverkkomuutoksen voimakkuuden mukaan. Luokat mukailevat kouluverkkomuutoksia ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla käsitellyttä tutkimusta (Tantarimäki & Törhonen 2016), mutta luokitusta on laajennettu tässä tarkastelussa.



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



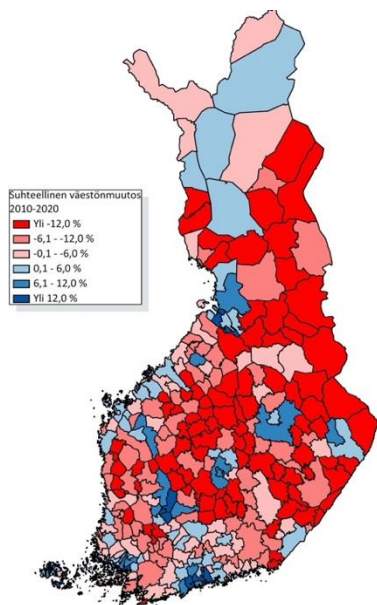
Kartta 2 Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksen kuntatason yleistys. Lähde: Suomen ympäristökeskus, YKR.

Kuntien ja alueiden elinvoiman suuret erot

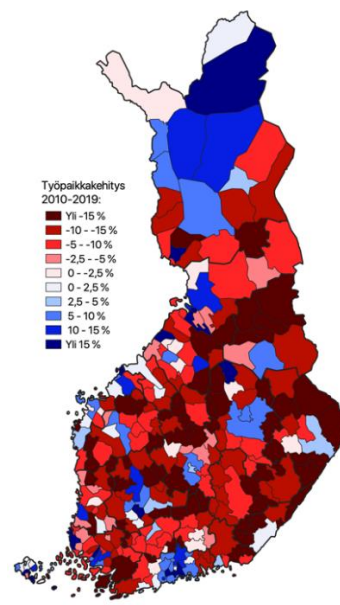
Suomen elinvoiman kehityskuva oli voimakkaasti eriytynyt 2000-luvulla ja etenkin 2010-luvulla

Suomen elinvoiman kehityskuva oli voimakkaasti eriytynyt. Erityisesti väestönkehityksen erot olivat suuria. Väestö kasvoi voimakkaasti suurimmilla kaupunkiseuduilla ja näiden työmarkkinoihin sitoutuneissa kunnissa ja väheni erityisesti suurten työmarkkina-alueiden ulkopuolisissa maaseutukunnissa (kartta 3.). Väestön supistumista selittävät etenkin nuorten ryhmissä kärsityt muuttotappiot sekä negatiivinen luonnollinen väestönlisäys, mitä syntyvyyden lasku on voimistanut. Työpaikkojen ja työllisten määrän kehitys oli vastaavasti polarisoitunutta (kartta 4.). Lastensuojelun menot ja käyttö vaihtelevat voimakkaasti alueittain: lastensuojelun menot kasvoivat kaikissa kuntaryhmissä ja lähes kaikissa kunnissa maaseutualueilla vuosien 2010–2020 aikana. Lastensuojelumenojen käyttöön liittyy kuitenkin monia epävarmuuksia mm. niihin liittyvien salassapitosäännösten vuoksi. Toisaalta eroista huolimatta suurimmassa osassa maaseutualueita työllisyysaste vahvistui ja verotulot kasvoivat 2000- ja 2010-luvuilla. Myös väestön koulutustaso on noussut lähes kaikissa kunnissa. Maaseutu ei ole kehitykseltään yhtenäinen alue. Etenkin kaupungin läheisellä maaseudulla elinvoiman kehitys oli vahvaa, kun taas harvaan asutun maaseudun tila oli erityisen haastava.

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



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



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

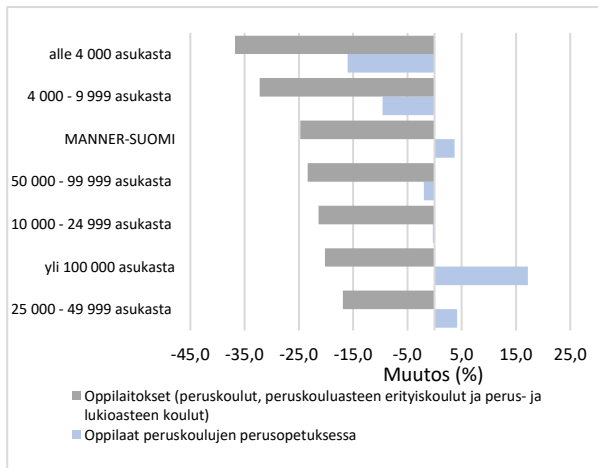
Taulukko 1 Lastensuojelun muuttujia maaseutukunnissa

	Lastensuojelumienot 2020	Muutos lastensuojelumenoissa 2010-2020	Avohuollon asiakkuudet 2020/0-17-vuotiaista	Muutos avoimuuden asiakkuuksien osuudessa, prosenttiyksikköä	Huostaan otetut 2010-2020/0-17-vuotiaista	Muutos huostaan otettujen osuudessa 2010-2020, prosenttiyksikköä
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 %

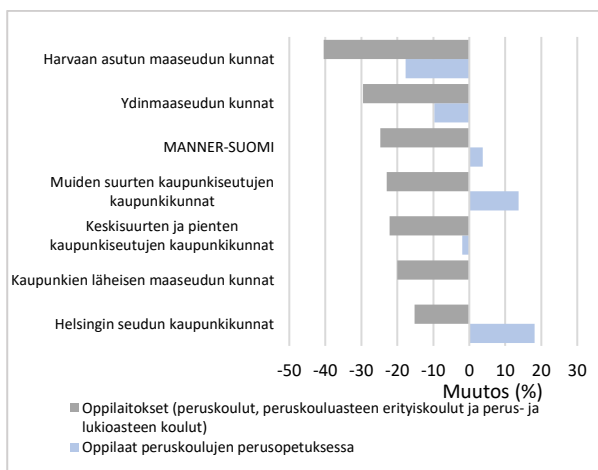
Lähde: THL, sotkanet

Kouluja lakkautettu erityisesti ydinmaaseudulla pienissä kunnissa

2010-luvun aikana kouluverkkomuutokset olivat merkittäviä (kuviot 1 & 2). Vaikka peruskoulun oppilaiden määrä kasvoi noin 20 000 henkilöllä vuosien 2010–2019 aikana, peruskoulujen määrä väheni 657 koululla (vajaalla neljänneksellä). Kouluverkko supistui useimmissa kunnissa, vain kahdessa kunnassa koulujen määrä kasvoi. Lakkautukset koskettivat etenkin pieniä kouluja. Maaseutualueet ovat ylliedustettuina lakkautusten kohdealueena: 61 prosenttia lakkautetuista kouluista sijaitsi maaseutualueilla. Kouluja lakkautettiin etenkin ydinmaaseudulta. Erityisen paljon kouluja lakkautettiin pienissä alle 4 000 asukkaan kunnissa sekä suhteellisen pienissä 4 000–9 000 asukkaan kunnissa. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissakin 2010-luvulla kouluverkko supistui yli 15 prosentilla, vaikka oppilaiden määrä kasvoi näissä kunnissa voimakkaasti samaan aikaan. Kouluverkon supistuminen koskettaa siis kaikkia Suomen alueita ja lähes kaikkia kuntia.



Kuvio 1 Kouluverkkomuutos kunnan koon mukaan. Lähde: Tilastokeskus Kaupunki- ja seutuindikaattorit.



Kuvio 2 Kouluverkkomuutos kuntatyyppin mukaan. Lähde: Tilastokeskus Kaupunki- ja seutuindikaattori

Kouluverkkomuutosten ja elinvoiman kehityksen yhteys

2010-luvun väestönkehitys oli merkittävästi vahvempaa maaseutumaisissa kunnissa, joissa kouluverkko-muutokset olivat maltillisempia. Erityisesti kunnat, joissa kouluverkko supistui alle 20 prosentilla kehittyivät huomattavasti vahvemmin kuin kunnat, joissa kouluverkko supistui voimakkaammin. Ero on vielä suurempi, kun tarkastellaan vain peruskouluikäisen väestön kehitystä. Kouluverkkomuutosten luokat koostuvat kuitenkin erilaisista kunnista ja lähtötason erot ovat suuria: maltillisia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa väestönkehityksen tila oli jo ennestään merkittävästi vahvempi kuin radikaalimpia muutoksia tehneissä kunnissa.

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

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

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

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

Vaikka kouluverkon muutoksia perustellaan usein koulutusmenojen kasvun hillitsemisellä, koulutusmenot kasvoivat asukasta tai alle 15-vuotiaita asukkaita kohden laskettuna maltillisimmin vain vähäisiä kouluverkkomuutoksia tehneissä maaseutukunnissa. Suuria tai erittäin suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa menot kasvoivat merkittävästi voimakkaammin etenkin lasta kohden laskettuna. Lastensuojelun menojen kehityksessä ei sen sijaan havaittu yhteyttä kouluverkkomuutoksen suuruuteen, suuria lähtötason eroja lukuun ottamatta.

Syventävä tapauskuntatarkastelu

Yleistä analyysia jatkettiin kuuden eri tyyppisen tapauskunnan syvennetyllä tarkastelulla. Tapauskunnat edustavat eri tyyppisiä maaseutu- ja saaristokuntia eri puolelta maata. Tapauskuntien tarkastelu mahdollistaa kouluverkkomuutosten vaikutusten tutkimisen kunkin kunnan omasta toimintaympäristöstä käsin. Lisäksi tapauskunnissa oli mahdollista tarkastella kuntien sisällä tapahtuvia kouluverkkomuutosten vaikutuksia.

Syvennetty analyysi korosti kouluverkkomuutosten toteutuksen ja vaikutusten paikkasidonnaisuutta: koulujen lakkautusten suorat elinvoimavaikutukset ovat hyvin vaihtelevia ja tapauskohtaisia. Osassa kuntia väestönkehitys heikkeni merkittävästi koulujen lakkautuksen jälkeen lakkautuksen kohdealueella, osassa taas mitään vaikutusta ei havaittu. Koulujen lakkautusten vaikutus vaikuttaa olevan hyvin vahvasti sidoksissa

kunnan ja kohdealueen toimintaympäristöön, muuhun kouluverkkoon, kunnan ja alueen väestönkehityksen muodostumiseen sekä mahdollisiin muihin tekijöihin.

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

Johtopäätökset

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

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