

Suomen kunnallisen itsehallinnon laajuus erityisesti julkisten palvelujen näkökulmasta

Asko Uoti, Hanna Härmäläinen, Anssi Keinänen, Minna-Mari Möttönen, Virve Valtonen, Niko Vartiainen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:68

tietokayttoon.fi

Suomen kunnallisen itsehallinnon laajuus erityisesti julkisten palvelujen näkökulmasta

Asko Uoti, Hanna Hämäläinen, Anssi Keinänen, Minna-Mari Möttönen,
Virve Valtonen, Niko Vartiainen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-240-4

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Suomen kunnallisen itsehallinnon laajuus erityisesti julkisten palvelujen näkökulmasta

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:68

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Asko Uoti, Hanna Hämäläinen, Anssi Keinänen, Minna-Mari Möttönen, Virve Valtonen, Niko Vartiainen

Kieli suomi **Sivumäärä** 175

Tiivistelmä

Hankkeessa on arvioitu valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta kunnan itsehallinnon laajuutta suhteessa kunnalle annettuihin tehtäviin. Suomessa kunnallisen itsehallinnon vahva perusta on turvattu perustuslailla. Perustuslaissa turvataan muitakin perusoikeuksia, kuten kansalaisten osallistaminen, yhdenvertaisuus ja sivistykselliset oikeudet. Hankkeessa arvioidaan, kuinka itsenäisesti kunta voi päättää omasta toiminnastaan vaarantamatta muiden perusoikeuksien toteutumista sekä valtion mahdollisuutta puuttua kuntien toimintaan.

Alueellisen itsehallinnon luonnetta koskeva oikeudellinen tarkastelu osoittaa, ettei selvien rajojen asettaminen kuntien itsehallinnolle ole mahdollista. Kunnan tehtävien eriyttämisen kohdalla merkitystä onkin erityisesti valtiosäännöstä kuntalaisille johtuvien oikeuksien toteutumisella, ei niinkään kunnalla tai tehtävien toteuttamistavalla itsessään.

Hankkeessa on arvioitu kuntien palvelutuotannon järjestämismahdollisuuksia eri näkökulmista. Erityisesti huomiota on kiinnitetty kasvatusta ja opetustoimen palvelujen järjestämiseen. Hankkeessa esitetään mahdollisuuksia kuntien toiminnan kehittämiseksi sekä asukkaiden osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi että myös perusoikeuksien toteutumisen vahvistamiseksi. Toiminnan kehittämisessä ovat punnittavina kuntien itsehallinnollinen asema ja muiden perusoikeuksien toteutuminen sekä sääntelykustannukset.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, itsehallinto, kunta, perusoikeudet, sivistykselliset oikeudet, järjestämisvastuu, osallisuus, kunnallinen palvelutuotanto, yhdenvertaisuus, valvonta

ISBN PDF 978-952-383-240-4

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-240-4>

Omfattningen av den kommunala självstyrelsen i Finland, med särskilt fokus på den offentliga servicen

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:68

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Asko Uoti, Hanna Hämmäläinen, Anssi Keinänen, Minna-Mari Möttönen, Virve Valtonen, Niko Vartiainen

Språk finska

Sidantal 175

Referat

I forskningen utredde, ur ett konstitutionellt perspektiv, vilken omfattningen av den kommunala självstyrelsen är i proportion till de uppgifter kommunen har. Grunden ger den kommunala självstyrelsen ett starkt stöd. Till grundrättigheterna hör även rätten till samhälleligt deltagande och likabehandling samt de kulturella rättigheterna. I forskningen bedöms både till vilken mån kommunen självständigt kan bestämma om sin verksamhet utan att äventyra grundrättigheterna, och statens möjligheter att ingripa i kommunens verksamhet.

Vid den rättsliga bedömningen av det regionala självstyrets natur blev det klart, att det inte är möjligt att fastställa exakta gränser för den kommunala självstyrelsen. Det väsentliga vid differentieringen av kommunernas uppgifter är att grundrättigheterna förverkligas, inte kommunen eller sättet tjänsterna utförs på.

Forskningen har granskat kommunernas förutsättningar att ordna sin verksamhet, med speciellt fokus på tjänster inom fostran och undervisning. Det presenterar förslag för utvecklingen av den kommunala verksamheten och metoder med vilka man kan främja kommuninvånarnas möjligheter till deltagande såväl som säkerställa att de grundläggande rättigheterna förverkligas. Då den kommunala verksamheten utvecklas krävs avvägning mellan den kommunala självstyrelsen, förverkligandet av de andra grundläggande rättigheterna och kostnaderna av regleringen.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytto.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, självstyrelse, kommun, grundläggande rättigheter, kulturella rättigheter, organiseringsansvar, delaktighet, kommunal serviceproduktion, jämlikhet, tillämpning

ISBN PDF 978-952-383-240-4

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-240-4>

The extent of the municipal autonomy in Finland, focusing on the public services

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:68

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Asko Uoti, Hanna Hämäläinen, Anssi Keinänen, Minna-Mari Möttönen, Virve Valtonen, Niko Vartiainen

Language Finnish **Pages** 175

Abstract

The research evaluates the relationship between the autonomy of a municipality and its constitutionally mandated responsibilities from a constitutional perspective. The Finnish constitution guarantees the autonomy of a municipality, along with other constitutional rights, e.g., the equality of the Finnish citizens before the law, the right to an education and the right to participate in societal activities and decisions concerning themselves. The research project aims to study the scope of municipal autonomy, without risking the fulfilment of other constitutional rights, and the state's right to influence the actions of a municipality.

The legal study finds that setting clear boundaries for the authority of a municipality is impossible. When differentiating the tasks of municipalities, the primary issue to be considered is the effective protection of the individuals' constitutional rights, not the specific modes of organizing services as such.

The project evaluates different ways of organizing municipal services from various perspectives, focusing on educational services. Ways of involving residents in local decision making and improving their constitutional rights are presented in the study. The project demonstrates the relationship between the autonomy of a municipality, the requirement of fulfilling the residents' constitutional rights, and the following regulatory costs.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, self-government, municipality, fundamental rights, cultural rights, responsibility for organising, participation, municipal service production, equality, enforcement

ISBN PDF 978-952-383-240-4 **ISSN PDF** 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-240-4>

Sisältö

1	Johdanto	8
2	Tutkimuksen tavoitteet ja kysymyksenasettelu	13
3	Julkisen vallan käyttö ja julkiset palvelut valtion ja kuntien tehtävänä	17
3.1	Julkinen valta ja julkisen vallan käyttö	17
3.2	Kunnallinen itsehallinto julkishallinnon osana	19
3.3	Kunnallinen itsehallinto Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja EU-oikeuden kannalta	22
3.4	Kunnan taloudellinen itsehallinto	24
3.5	Alueellinen itsehallinto ja kuntalaisen oikeudellinen asema perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä	28
3.6	Kuntien tehtävien eriyttäminen perusoikeusnäkökulmasta	33
4	Kunnan järjestämisvastuun määräytyminen varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelujen näkökulmasta	37
4.1	Lasten julkisten palvelujen tuottamisen lähtökohdat sekä tämän luvun näkökulma	37
4.2	Kasvatus- ja opetuspalvelujen perusoikeudellinen perusta	39
4.3	Varhaiskasvatuksen järjestäminen	44
4.3.1	Huoltajan ensisijaisuus varhaislapsuuden hoidon järjestämisessä	44
4.3.2	Kunnallisen varhaiskasvatuksen järjestäminen	46
4.3.3	Kunnan varhaiskasvatuksen valvonta	53
4.4	Esiopetuksen järjestäminen	54
4.5	Peruskouluopetuksen järjestäminen	60
4.5.1	Peruskouluopetus subjektiivisena oikeutena sekä oppivelvollisuuden alkamisena	60
4.5.2	Ohjausvastuu lähikoulun osoittamiseen ja sen vaikutukset	62
4.5.3	Huomioita lähiopetuksen järjestämisvastuuseen vaikuttavista tekijöistä	67
4.6	Peruskouluopetuksen jälkeiseen perusopetukseen liittyvä ohjausvastuu	70
4.7	Kiteytettynä kunnan velvollisuudet kasvatus- ja opetuspalvelujen järjestämisessä	74
5	Kuntien palvelujen järjestäminen ja saavutettavuus erityisesti opetustoimen näkökulmasta	78
5.1	Hankkeen kyselytutkimuksen tiivistelmä kunnan tehtäviin liittyvistä tekijöistä	83
5.2	Yhteenvedo	86

6	Kunnan vastuu palvelujensa yhteensovittamisesta alueensa tarpeisiin	87
6.1	Tarpeisiin vastaaminen lainmukaisuuden ja itsehallinnollisen harkinnan limittymisenä	87
6.2	Tarpeisiin vastaamisesta esimerkkinä lasten ja nuorten sivistyspalvelut	89
6.3	Yhteenveto	93
7	Kuntalaisten osallisuus: itsehallinnon ja alueen tarpeiden perusta	95
7.1	Kuntalaisten ja palvelunkäyttäjien tiedonsaantioikeus	95
7.2	Lasten ja nuorten osallisuus määrittämässä kunnan alueen tarpeita	98
7.3	Osallistamiseen kohdistuva kritiikki	100
7.4	Yhteenveto	102
8	Kuinka tulla toimeen kuntien eriytymiskehityksen kanssa?	103
8.1	Kuntien lakisääteiset tehtävät	104
8.2	Tehtävien ulkoistaminen	106
8.3	Kuntaliitokset ja kuntien yhteistoiminta	110
8.4	Älykäs sopeutuminen	115
8.5	Yhteenveto	116
9	Perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kehittäminen kunnissa	118
9.1	Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen ohjauksen ja valvonnan rakenteellinen kehittäminen	118
9.2	Kunnan toiminnan seuranta perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta	125
9.3	Perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kehittäminen kunnan itsehallintoa kunnioittaen	128
10	Lopuksi: mitä olisi tehtävä	133
	Liite: empiirinen osuus	144
1	Johdanto	144
2	Kunnanhallituksen puheenjohtajien näkemyksiä kunnan toimintaympäristöstä	144
2.1	Valtuusto ja strategia	144
2.2	Kunnan toimintaympäristö	145
2.3	Kunnan tehtävät	147
2.4	Kunnan hyvinvointi- ja elinvoimatehtävät	149
3	Sivistystoimenjohtajien näkemyksiä kunnan varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta	155
3.1	Kuntien varhaiskasvatus	155
3.2	Kuntien perusopetus	159
3.3	Kuntien varhaiskasvatus ja perusopetus hyvinvointitehtävien näkökulmasta	162
3.4	Kuntien varhaiskasvatus ja perusopetus elinvoimatehtävien näkökulmasta	164
4	Tuloksien yhteenveto	167
	Lähteet	168

1 Johdanto

Tämä tutkimushanke jatkaa siitä, mihin vuonna 2019 toteutettu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tuottama tutkimus ”Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle” päättyi¹. Tässä valtiosääntöoikeuspainotteisessa tutkimuksessa selvisi, että kunnilla voi olla erilaiset tehtäväkentät, kunhan asukkaiden perusoikeudet toteutuvat. Tämän lisäksi oikeudellisesti on turvattava kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset, kuten päätöksenteon kansanvaltaisuus ja kunnan oikeus päättää taloudesta ja hallinnostaan.

Tässä tutkimushankkeessa on lähtökohtaisesti kysymys valtiosääntöoikeudellisesta tarkastelusta, joka koskee kunnallisen itsehallinnon laajuutta. Hanke erittelee erityisesti julkisten palvelujen näkökulmasta kunnallisten tehtävien laajuutta niin perustuslaillisesta toimintakuin talousnäkökulmastakin.

Suomessa kunnallisella itsehallinnolla on vahva valtiosääntöinen perusta Suomen perustuslain (731/1999, PL) 121 §:ssä. Itsehallintopykälän mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, mikä korostaa nimenomaisesti kuntalaisdemokratiaa kunnissa tapahtuvan päätöksenteon perustana. Säännöksen 2 momentti tukee myös muutoin kuntien organisatorista ja toiminnallista vapautta asettamalla velvoitteen, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää aina lailla. Lisäksi säännös tukee varsin vahvasti kuntien taloudellista itsenäisyyttä ja oikeutta ne omiin rahoituslähteisiin ennen muuta turvaamalla 3 momentissa kunnan verotusoikeuden, sekä sitomalla 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon kuntia suuremmilla hallintoalueilla lakipohjavaatimukseen. Suomessa, pitkälti muiden Pohjoismaiden tavoin, kunnallinen itsehallinto on ennen kaikkea maantieteelliseen alueeseen perustuvan yhdyskunnan asukkaiden oikeus, joka nauttii erityistä perustuslaillista suojaa, mikä osaltaan pohjautuu varsin pitkään valtiosääntöiseen jatkumoon valtiovallan jakautumisesta keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä.²

Edellä tarkasteltua vertikaaliseen vallanjakoon perustuvaa valtiosääntöistä järjestelmäämme on tukenut normatiivisessa mielessä jo usean vuosikymmenen ajan myös

1 Lavapuro ym. 2019.

2 Ks. Jyräni – Husa 2012, s. 211–215; Uoti – Heikkilä 2019, s. 28–29.

maamme tekemät valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät perusratkaisut, kuten Suomen liittyminen Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989 ja Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. EU-oikeuden puitteissa nimenomaan Euroopan neuvoston sopimusjärjestelyt (ennen muuta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja) ovat merkityksellisiä, kun kysymys on eurooppalaisten valtioiden paikallis- ja aluetasoa koskevasta oikeudellisesta määrittelystä erityisesti valtiovallan ja muiden vallan käytön tasojen välillä.

Suomessa perustuslain ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ohella kunnallisen itsehallinnon kulmakivenä toimii kuntalaki (410/2015, KuntaL). Se turvaa kunnallisen itsehallinnon edellytyksiä edustamalla kuntien itsehallinnollisia periaatteita suojaavaa erityistä säännöskokonaisuutta. Keskeisen taloudellisen ulottuvuuden näkökulmasta asiaa tarkastellen voidaan puhua kunnasta toimeksiantotalouden tulkintaympäristössä, millä tarkoitetaan yksinkertaistetusti sitä, että ”kunta on olemassa hoitaakseen kuntalaisilta saamansa toimeksiannon”³. Erityisesti itsehallinnon näkökulmasta kunnan tarkoituksena on kuntalain 1 §:n mukaisesti luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kuntalain lähtökohtana on siten kuntalaisdemokratian vahvistaminen ja perustuslain 14 §:ssä todetun osallistumisoikeuden turvaaminen kunnallisessa päätöksenteossa. Osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevat säännökset on koottu kuntalain 5 lukuun, jonka 22.1 § painottaa sitä, että kunnan asukkailla ja palveluja käyttävillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Kunnan toiminta -käsite on uudehkon kuntalain myötä ulotettu koskemaan ja käsittämään kunnan ja kuntakonsernin toimintaa laaja-alaisesti (ks. KuntaL 6.1 §). Tämän lisäksi vuoden 2015 kuntalain sääntely kohdentuu nyt erityisesti myös kunnan tehtävien järjestämisvastuun ja kuntapalvelujen tuottamisvastuun alaan kuuluvien kysymysten, lähtökohtaisesti kattavaan lainsäädännölliseen, määrittelyyn. Tällä sääntelyllä on luonnollisesti merkitystä kunnan laajojen lakisääteisten tehtäväkokonaisuuksien toteuttamisen kannalta, sillä sääntelyllä (erit. KuntaL 8 ja 9 §) ohjataan kuntia nimenomaisesti kiinnittämään huomiota perusoikeudellisessa mielessä keskeisiin kunnallisten (lakisääteisten) tehtävien järjestämisen laatu- ja sisältökysymyksiin.⁴

Kun lakisääteisten tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa kuntalain 8.2 §:n mukaan järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta; palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; tuottamistavasta ja tuottamisen valvonnasta sekä viranomaisille kuuluvan toimivallan käyttämisestä ollaan samalla hyvin vahvasti myös relevanttien perus- ja

3 Sinervo 2011, s. 132.

4 Sinervo 2011, s. 132.

ihmisoikeuskysymysten äärellä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, mikä ulottaa vaikutuksensa myös kuntiin. Perustuslain 22 §:n sekä kuntalain 8 §:n välisestä suhteesta käy ilmi, kuinka kunnan tulee toiminnassaan konkretisoida käytännön tasolla itsehallintonsa rajoissa perustuslain perusoikeuksien tietynlainen abstraktius. Samalla ollaan sellaisten kysymysten äärellä, jotka pakottavat kysymään niiden rakenteiden ja toimintatapojen perään, joiden avulla nuo edellä mainitut kunnallisten (lakisääteisten) tehtävien järjestämisvastuukysymykset kyetään hoitamaan niin perustuslaillista asukkaiden itsehallintoa (ennen muuta paikallista osallistumista ja vaikuttamista) kunnioittavin sisällöin ja toimintamuodoin kuin myös jokaisen kansalaisen ja kuntalaisen perustuslaillisia oikeuksia turvaavin ja edistävin tehtävi- ja toimenpidelinjauksin.

Kuten edellä todettiin, kuntalaki kiinnittää nykyisin selvästi aiempaa enemmän huomiota kunnalle laissa säädettyjen tehtävien järjestämisvastuukysymyksiin. Toisaalta kuntalaki ei juurikaan puutu niihin tilanteisiin, joissa kunnan tehtävien järjestämisvastuun toteutukseen suhtaudutaan puutteellisin toimenpitein taikka järjestämisvastuuta suorastaan rikotaan. Selkeitä – tehokkaasti velvoittavia (ja siten myös vaikuttavia) – toimintatapoja tai -mekanismeja tässä mielessä ei juuri ole. Esimerkiksi kuntien kuntatilintarkastuskertomukset tai tarkastuslautakuntien arviointikertomukset eivät käsittele tällaisia kysymyksiä muuta kuin sattumanvaraisesti. Tässä mielessä myös kuntien koko ja sen myötä etenkin talousresurssit näyttävät vaikuttavan kuntien mahdollisuuksiin huolehtia arvioinnin ja valvonnan keinoin tehtäviensä perustuslainmukaisesta, ennen muuta kuntapalvelujen yhdenvertaista saatavuutta korostavasta, toteutumisesta⁵.

Perinteisesti työnjako kuntalaisten peruspalveluista on jakautunut julkisten tehtävien osalta siten, että valtio tuottaa rahamääräiset etuudet ja kunta palvelut. Tilanne on vuodesta 2023 lähtien muuttunut siten, että valtion ja kunnan lisäksi peruspalvelujen tuottajaksi ovat tulleet uudet hyvinvointialueet. Hyvinvointialueiden vastuualueelle siirtyvät kunnan vastuulta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen. Valtiolla on perusoikeuksien toteuttamisesta viimekätinen vastuu⁶, ja kun kuntien edellytykset selviytyä sote-tehtäviin liittyvistä velvollisuuksista uhkasivat yhdenvertaisuuden toteutumisesta, oli tähän vastattava uudenaikaisella rakenteella. Toimijoita onkin katsottava ensimmäistä kertaa tästä kolmijaosta: valtio – hyvinvointialue – kunta. Kunnan vastuulle jäävät muun muassa varhaiskasvatus ja perusopetus, kun tarkastellaan kunnan erityistä toimialaa eli lainsäädännöllä kunnalle delegoituja tehtäviä. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet), mihin varhaiskasvatus sekä perusopetus sisältyvät, yhteisenä piirteenä on julkisen vallan velvoittaminen aktiivisesti turvaamaan tietyt oikeudet. Kun

5 Ks. Harjula – Prättälä 2019; Uoti – Heikkilä 2019, s. 30.

6 Ks. VN TEAS, kuntatilintarkastushanke 2021.

varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäminen on lailla annettu kunnan tehtäväksi, vastaa kunta perusoikeuden asianmukaisesta toteutumisesta myös suoraan perustuslain säännöksen nojalla⁷.

Mikä siis avuksi hyvinvointiyhteiskunnan peruskiven eli yhdenvertaisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi ja niiden turvaamisen edistämiseksi? Jos ja kun valtiosääntöinen lähtökohta on edelleen laaja tai laajahko vallanhajautukseen perustuva järjestelmä, mitä tulee keskus-, alue- ja paikallishallinnon välisten toimivaltasuhteiden järjestämiseen ovat vaihtoehdot luonnollisesti jossain määrin rajatut. Rajanvedon haastetta lisää se, että voimaan astuvat uudet hyvinvointialueet ja niiden tehtäväkenttä perusoikeuksien toteuttamisvastuineen sekä itsehallintoineen. Jatkossa TSS-oikeuksien turvaamista tuleekin tarkastella suhteessa sekä hyvinvointialueen ja kunnan omaan itsehallintoon, näiden välisiin yhteistyövelvoitteisiin, valtion rahoitusvastuuseen sekä kunkin perusoikeuden turvaamisen sisältöön. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö vaihtoehtoja olisi. Päinvastoin.

Kun vallanhajautusta ja erityisesti sen rajoja lähdetään pohtimaan TSS-perusoikeuksien ydinalueiden näkökulmasta, lähdetään luonnollisesti liikkeelle vahvojen, ainakin osin subjektiivisten, perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen ensisijaisuudesta. Jokaisen Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvan yksilön vahva, subjektiivinen perusoikeus on oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §). Oppivelvollisuus uudistuksen myötä tämä perusoikeus on laajentunut koskettamaan myös peruskoulun jälkeistä opetusta aina nuoren 18 ikävuoteen saakka. Samaan aikaan varhaislapsuuden aikaista kasvatuksen merkitystä on korostettu, ja varhaiskasvatusta tarkastellaankin nykyisin sosiaalisen perusoikeuden lisäksi sivistyksellisenä perusoikeutena, joka vuodesta 2020 lähtien palautettiin subjektiiviseksi perusoikeudeksi. Lapsen ja nuoren sivistykselliset oikeudet aina varhaiskasvatuksesta valmentavaan koulutukseen ja toiselle asteelle saakka ovat vahvoja perusoikeuksia, joiden turvaaminen vaatii erityistä herkkyyttä palvelujen kohdistuessa lapsiin ja nuoriin. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta näiden perusoikeuksien turvaaminen edellyttää kattavuutta ja laaja-alaisuutta (eli muun muassa myös hyvin yksilöllistä perusoikeuksien turvaamista esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta), ja siten julkiselta vallalta viime kädessä jokaisen yksilön yhdenvertaisen oppimisoikeuden turvaamisvelvollisuuden toteuttamista. On selvää, että sivistyksellisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää huomattavia henkilö-/osaamis- ja talousresursseja sekä siten tavalla tai toisella näiden vaatimusten toteutumista varmistavaa riittävää resurssipohjaa.

Samaan aikaan on tiedossa, että alueiden väliset toimintaedellytykset ja kehitysnäkömät poikkeavat tulevana vuosikymmeninä merkittävästi toisistaan pienevien ikäluokkien,

⁷ Ks. esim. Husa – Pohjolainen 2014, s. 282–283.

henkilöstön eläköitymisen, osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvien ongelmien ja kuntatalouden heikkojen näkymien johdosta. Tällä on merkittävä vaikutus laadukkaan, saavutettavan ja yhdenvertaisen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestämisessä⁸. Koska kasvatuksen ja opetuksen sisältö- ja laatutaso ei ole samalla tavalla pysyvä ja määriteltävissä kuin mitä se on terveyttä turvaavien tavoitteiden ja oikeuksien osalta, sivistyksellisiä oikeuksia tulee tarkastella aina jossain määrin myös relatiivisesti. Näin ollen tutkimuksellisesti ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä jokin tietty perusopetuksen oikeudellinen taso, jonka saavuttamisen jälkeen yhdenvertaisuusongelmaa ei (enää) olisi. Päinvastoin. Mitä korkeampi kasvatuksen ja opetuksen laatutaso sivistyspalvelun toteutuksessa vallitsee, sen enemmän se antaa osaamispääomaa lapselle ja nuorelle. Tämä tosiasia luonnollisesti tuo vaikutuksensa sivistyksellisten perusoikeuksien yhdenvertaisen ja siten perusoikeussäätelyn mukaisen toteutumisen tarkasteluun.

8 Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko 2021, s. 14.

2 Tutkimuksen tavoitteet ja kysymyksenasettelu

Koska hanketarkastelussa on kysymys lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesta itsehallinto- ja perusoikeustutkimuksesta, tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on muodostaa tutkimushankeen tietotarpeisiin pohjautuva lainopillisesti systematisoitu ja tulkittu kokonaiskuva kunnallisen itsehallinnon laajuuden problematiikasta. Tämä kokonaiskuva toimii peruslähtökohtana tutkimushankeen teemakokonaisuuksien tarkastelulle ja niiden puitteissa työstettyihin kysymyksiin annettaville vastauksille.

Tutkimuksen kysymyskokonaisuudet voidaan ryhmitellä ja jäsentää tutkimukselliseksi osatavoitteiksi, tutkimusteemoiksi. Näihin tutkimusteemoihin kohdistuvalla laaja-alaisella tutkimustyöllä haetaan vastauksia tehtäväkohtaisen lainsäädännön kehittämiseksi. Hankeen tutkimusteemat keskeisine tutkimuskysymyksineen ovat seuraavat:

Kuntaitsehallinnon laajuus kuntalaisten ja kansalaisten perusoikeuksien, etenkin sivistyksellisten oikeuksien, toteutumisen kannalta

- Kuinka paljon kunnallinen itsehallinto voi vaikuttaa kunnan asukkaan palvelujen laajuuteen ja sisältöön ja siten eri kunnissa asuvien ihmisten ja erityisesti lasten ja nuorten yhdenvertaisuuteen? Kuinka perusoikeudellisessa tarkastelussa arvioidaan kunnallisen itsehallinnon ulottuvuutta ja asukkaiden yhdenvertaisuutta sekä oikeutta palveluihin?

Tämän tutkimusteeman tarkastelun yhteydessä selvitetään muun muassa palvelutuotannon skaalaetujen ja -haittojen roolia ja niihin kytkeytyviä lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita samoin kuin palvelutuotannon tehokuuden ja vaikuttavuuden kysymyksiä kunta- ja kuntaliitoskonteksteissa.⁹

Kuntien eriytymiskehitys kunta- ja erityislainsäädännön kehittämisproblematiikan näkökulmasta

- Miten eriytymiskehitys voitaisiin huomioida kuntalainsäädännön ja kuntien tehtäviä koskevan erityislainsäädännön näkökulmasta?

9 Tästä tarkemmin mm. Harjunen ym. 2019; Moisio – Uusitalo 2013; Vartiainen 2019.

Tässä yhteydessä selvitetään lähtökohtaisesti perusoikeus- ja lainsäädäntötutkimuksellisin keinoin sitä, mitkä yhtäältä ovat kuntien eriytymiskehityksen oikeudelliset mahdollisuudet ja toisaalta sen rajat. Kuinka erilaisia suomalaiset itsehallinnolliset kunnat voivat olla toiminnalliselta ja taloudelliselta perustaltaan, kun huomioidaan kuntien yhtäläiset tehtävät ja vastuut. Vai ovatko kunnat tosiasiallisesti eriytyneet jo niin pitkälle, ettei osa kunnista suoriudu enää perustuslaillisessa mielessä riittävästi velvoitteistaan, eivätkä ne näin ollen voi taata kuntalaisilleen riittävän taseisia palveluja. Kuntien erilaisuus ja eriytyminen vaikuttaa osaltaan jo nyt olemassa olevan lainsäädännön vaikuttavuuteen¹⁰, mutta samalla se haastaa pohtimaan, miten kuntien eriytyminen voidaan huomioida lainsäädännön kehittämisessä ja kunta politiikan suuntaamisessa.

Kunnan ja kuntalaisten tarpeiden ennakointi itsehallinto- ja perusoikeusnäkökulmista

- Miten sääntely ohjaa kuntia ennakoimaan alueensa tarpeita ja suhteuttamaan palvelujaan niihin? Millainen rooli kuntalaisille jää perusoikeuksien toteuttamisessa alueen tarpeita vastaavasti?
- Onko lainsäädännöllä mahdollista puuttua nykyistä ennakoidummin kuntien taloudellisiin haasteisiin sekä palvelujen saatavuutta ja kuntalaisten yhdenvertaisuutta koskeviin haasteisiin?

COVID-19-pandemian alkamisen yhteydessä keväällä 2020 aktualisoitui merkittävällä tavalla perusoikeusrajoitusten tarpeellisuuden ja/tai välttämättömyyden sekä tähän kytkeytyvän ennakkoinnin problematiikka. Lähtökohtaisesti tästä ja paljosta muusta on kysymys myös kunnan ja kuntalaisten tarpeiden ennakkoinnissa ja näiden tarpeiden toteuttamiseen varautumisessa. Konteksti tosin on osin erilainen. Itsehallintoyhdyskunnan mahdollisuudet, rajat ja velvollisuudet toteuttaa jokaisen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevan yksilön perustarpeita vastaavat perusoikeudet on keskiössä, kun tarkastellaan tätä itsehallinnon toteuttamisen ja perusoikeudellisesti kestävä yhdenvertaisuuden saavuttamista kunnan, hyvinvointialueen, valtion ja kuntalaisten/kansalaisten välisissä suhteissa. Voidaan siis hieman karrikoiden kysyä, että onko itsehallinto- tai perusoikeudellisessa mielessä oikeudellista ongelmaa edes olemassa ennen kuin kunta on ajautunut/joutunut huomattaviin taloudellisiin vaikeuksiin tai vaikkapa jos kunnan varhaiskasvatuspalvelujen kysyntä on jo olematonta, koska lasten syntyvyys kunnassa on todella vähäistä ja tarvetta palvelutuotannolle ei juuri ole kuin yksittäistapauksissa? Tämän tutkimusteeman tarkastelun yhteydessä pyritään löytämään niin toiminnallisia kuin rakenteellisiakin ratkaisuja sekä taloudenpitoa että kunta palveluja koskeviin haasteisiin erityisesti näihin kysymyksiin kytkeytyvien ennakointihaasteiden oikeudellisen problematisoinnin keinoin.

10 Ks. laadukkaan lainvalmistelutyön haasteista esim. Keinänen – Pajuoja 2020, s. 37, 62–63 ja 111–116.

Kuntalaisten palvelujen saatavuuden vaarantuminen ja kunnan valtiosääntöoikeudellisen suojan rajat

- Miten kuntien perusoikeuksien toteuttamista voitaisiin seurata, ja millaiset mahdollisuudet voisi olla huomata kuntalaisten esimerkiksi yhdenvertaisten sivistyksellisten perusoikeuksien vaarantuminen?

Kuntalaissa on nykyisin säännöksiä niin taloudellisiin (KuntaL 118 ja 119 §) kuin hallinnollisiin (KuntaL 12 a luku) ongelmiin ajautuneen kunnan tilanteesta ja tällaisten ongelmien mahdollisesta oikeusperustaisesta ja oikeudellisesti ohjatusta ratkomisesta. Sen sijaan kuntahallinnon näkyvimmän ja tärkeimmän ilmenemismuodon, kuntapalvelujen turvaamisen (laajuus, saamisedellytykset ym.) mekanismeista ei ole säännelty systemaattisesti, kun kysymys on kuntalaiselle kuuluvien kuntapalvelujen toteutumisen vaarantumisesta. Voimassa olevassa kuntalaissa toki huomioidaan kunnan kuntapalveluja koskeva järjestämisvastuu (KuntaL 8 §) ja niiden tuottamisen oikeudelliset perusteet tiivistetysti (KuntaL 9 §) kuten myös kuntapalveluihin kohdistuvat strategiatyövelvoitteet (KuntaL 37 §), mutta näiden velvoitteiden toteutumisen puutteita tai laiminlyöntejä ja niihin puuttumista ei ole varsinaisesti säännelty. Merkittävää tässä yhteydessä on myös se, että myöskään tarkastuslautakunnan arviointikertomukselta ei edellytetä nimenomaisesti lakisääteisten, eikä muidenkaan, palvelujen yksiselitteistä arviointia tai muuta vastaavaa toimintaa. Muun muassa näistä näkökulmista katsoen on perusteltua pohtia nimenomaan palvelujen turvaamiseen liittyvillä kriteereillä käynnistyvän kuntalain 118 §:n mukaisen kaltainen arviointimenettely toteuttamisen mahdollisuuksia ja mahdollisia reunaehdoja.

Itsehallinnon rajoittaminen tavallisella lailla erityisesti kunnan taloudellisen itsehallinnon kannalta

- Voidaanko tavallisella lainsäädännöllä rajoittaa kunnallista itsehallintoa esimerkiksi tehtävien rahoitukseen, investointipäätöksiin tai velkaantumiseen liittyen?

Kuntien mahdollisuudet resurssoida omaa toimintaansa esimerkiksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivien yksiköidensä (liikelaitokset ja yhtiöt) tuloksista kertynein varoin ovat kaventuneet¹¹. Yhtäältä itse julkisyhteisöperusta rajaa kuntien mahdollisuuksia hankkia pääomia esimerkiksi sijoitustoiminnan muodossa. Toisaalta kunnan ulkoistaessaan lakisääteisten tehtäviensä hoitamista, kunnan ja palveluyrityksen työnjaolliset kysymykset kuntapalvelujen lakisääteiseen järjestämistehtävään liittyen muodostavat sangen jäykän, mahdollisesti epätarkoituksenmukaisen, kokonaisuuden ajatellen yksittäisen kunnan

11 Ks. esim. Penttiä ym. 2015; Myllymäki 2007.

mahdollisuuksia järjestää ja osaltaan myös osallistua palvelujen tuottamiseen¹². Hankkeessa arvioidaan kuntien erilaisuutta ja sen lähi- ja pidemmän ajan vaikutuksia erityisesti kuntien taloudellisen kantokyvyn näkökulmasta. Hankkeessa myös pohditaan kuntalainsäädännölle ja sen kehittämislle asetettuja haasteita ja reunaehdoja erityisesti julkistaloudellisesta näkökulmasta, kun huomioidaan jo tapahtunut kuntien eriytymiskehitys¹³ ja sen muutostrendit varsinkin kuntien asukasluvun, ikärakenteen, huoltosuhteen, elinkeinorakenteen ja elinvoiman suhteen. Tärkeänä tarkastelun kohteen on tällöin julkistaloudellinen kestävyys- ja kantokykyproblematiikka. Tätä tematiikkaa tarkastellaan varsinkin perusopetuspalvelujen perusoikeudellisen ja toisaalta tuloksellisen turvaamisen kontekstissa niin, että tarkastelun kohteeksi tulee erityisesti kunnan taloudellisen itsemääräämisoikeuden säädännällisen rajoittamisen mahdollisuudet kunnan heikon taloudellisen aseman ja huonojen taloudellisten kehitysnäkymien perusteella esimerkiksi lainanottoon ja investointeihin liittyen. Tältä osin tarkasteluun nousee kysymys vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta investointikiellosta ja sen määräytymisperusteiden oikeustutkimuksellisesta selvittämisestä.

Tutkimuksen toteuttaminen rakentuu pääosin lainopin metodin määrittelemälle perustalle. Tutkimus on siten luonteeltaan oikeustieteellinen. Lainopin metodin lisäksi tutkimuksen tekemiseen sovelletaan empiirisen oikeustutkimuksen metodiikkaa, erityisesti sikäli, kun sen avulla voidaan havainnollistaa niitä oikeusongelmia, joita eriytynyt ja eriytyvä kuntakenttä tosiasialla tuottaa.

12 Ks. Pesu – Suhonen 2016.

13 Lähtökohtana muun muassa Tilastokeskuksen tilastoaineistot.

3 Julkisen vallan käyttö ja julkiset palvelut valtion ja kuntien tehtävänä

3.1 Julkinen valta ja julkisen vallan käyttö

Suomalainen julkishallinto koostuu pääasiassa valtion keskushallinnosta, aluehallinnosta ja paikallishallinnosta. Kunnat ovat siten osa julkisen hallinnon kokonaisuutta hoitaen niille osoitettuja lakisääteisiä tehtäviä. Samalla ne ovat kuitenkin myös valtion ja kuntalaisten välille asettuvia, itsehallintonsa puitteissa toimivia itsenäisiä toimijoita. Julkishallintoon liittyvät läheisesti julkisen vallan ja julkisen vallan käytön käsitteet. Julkisen vallan voidaan luonnehtia kuvaavan niitä muotoja, joissa valtiollinen toiminta on hyväksyttyä sekä myös vallankäytön intensiteettiä. Julkisen vallan käsite otettiin perustuslain tasolle perusoikeus-uudistuksessa (969/1995) ja sillä viitattiin valtion ja kuntien viranomaisiin¹⁴. Julkisen vallan käsite on kuitenkin yleisemmässä merkityksessä monimuotoinen eikä se ole yleisesti määriteltävissä¹⁵. Perustuslakiuudistuksen (731/1999) yhteydessä esitettiin ajatus kaiken julkisen vallan käytön viimekätisestä palautumisesta perustuslakiin eli niin sanottu perustuslain täydellisyysperiaate. Periaatteen keskeinen ajatus on, että perustuslain tulisi säännellä kaikkia keskeisiä julkisen vallan käytön mekanismeja ja muita valtiollisia perusratkaisuja. Kaikki julkisen vallan käyttö olisi siis johdettavissa perustuslaista, vaikka sen yksityiskohtaista järjestämistä koskevaa sääntelyä ei tyhjentävästi voidakaan tehdä perustuslain tasolla.¹⁶ Perustuslain antama kuva hallinnosta on väistämättä vajavainen. Toisaalta lainsäädännön normatiivisuudesta johtuen sen ensisijainen tehtävä on määrittää legitiimin hallinnon ehdot demokraattisessa oikeusvaltiossa eikä niinkään kuvata tosiasiallisia kehityskulkuja.¹⁷ Lainsäädäntöön kytkeytyvällä tarkastelulla saavutamme kuitenkin ymmärryksen niistä normatiivisista rajoista ja reunaehdoista, jotka määrittävät kunnallista itsehallintoa julkisen vallan tehtävien toteuttajana.

Erityisesti kunnallishallinnon näkökulmasta Heuru, Mennola ja Ryyänen ovat jaotelleet julkisen vallan ilmentymistä muutamien keskenään eräviin alueisiin. Nämä ilmentymät ovat velvoittava julkinen valta, edun tai oikeuden suominen jollekin taholle

14 HE 309/1993 vp, s. 74–75; PeVM 25/1994 vp, s. 3.

15 Julkisesta vallasta ja julkisen vallan käsitteestä ks. mm. Mäenpää 2018, Koivisto 2014 ja Muukkonen 2012, sekä HE 1/1998 vp, s. 74.

16 HE 1/1998, s. 6; Ks. myös PeVL 14/1994 vp.

17 Koivisto 2014, s. 677.

yhdenvertaisuusperiaatetta tai oikeusjärjestykseen sisältyvää yleistä kieltä noudattamatta, palveleva julkinen valta sekä virkaan ja viranomaistehtäviin liittyvä julkinen valta. Velvoittavan julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin. Velvoittavan julkisen vallan alueella Heuru, Mennola ja Ryyänen sijoittavat kunnan verotusvallan, erityistoimialan alueella hallintopakon käyttämisen sekä lakiperustaisen kunnallisen säädösvallan kuten johtosäännöt ja kunnallisista veroista ja muista julkioikeudellisista maksuista päättämisen sekä kaavapäätökset. Edun tai oikeuden suominen jollekin taholle yhdenvertaisuusperiaatetta taikka oikeusjärjestykseen sisältyvää yleistä kieltä noudattamatta puolestaan liittyy lakiin perustuvien hallintolupien myöntämiseen (esim. rakennuslupa) samoin kuin eriin normipäätöksiin (esim. asemakaava). Palveleva julkinen valta liittyy yleensä kunnan asukkailleen erityisesti erityisen toimialan puitteissa järjestämiin palveluihin.¹⁸ Kuntalain 44.2 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, joissa virkaan ja viranomaistehtäviin liittyvä julkinen valta realisoituu.

Julkishallinnon peruskivenä on oikeusvaltioperiaate, joka kytkeytyy myös laajemmin länsimaiseen yhteiskunta-ajatteluun. Oikeusvaltioperiaatteen normatiivinen pohja on jo mainitussa perustuslain 2.3 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Säännöksessä esitettyjen ulottuvuuksien ohella oikeusvaltioperiaatteeseen liittyy myös lainalaisuus eli kaikkien velvollisuus noudattaa lakia. Säännöksestä ovat johdettavissa yhteiskunnan muodollinen lakiperustaisuus, vaatimus lakiin palautettavissa olevasta toimivaltaperusteesta julkisen vallan käytössä sekä julkisten organisaatioiden ja julkisen toiminnan hyväksyttävyyden kytkeytyminen lain demokraattiseen alkuperään. Oikeusvaltioperiaatteesta juontuvat niin valtion kuin kuntienkin päätöksenteon sidonnaisuus yksilöiden luovuttamattomiin oikeuksiin ja niiden huomioonottamiseen kaikessa toiminnassaan.

Laillisuusperiaatteen ohella hallinnon toimeenpanoa ohjaavat asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä koskeva PL 80 §, oikeusturvasta säätävä PL 21 §, joka ohjaa julkisen vallan menettelyjä sekä PL 124 §, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Perustuslain 124 §:n mukaan ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.” PL 124 § siis asettaa valtiosääntöiset rajat hallintotehtävien ulkoistamiselle ja korostaa julkisen hallinnon keskeistä asemaa julkisen vallan käyttäjänä¹⁹. Julkisten hallintotehtävien hoitaminen viranomaiskoneiston ulkopuolella on kuitenkin perustuslain määrittelemissä rajoissa mahdollista. PL 124 § asettaa ulkoistamisen

18 Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 265–266.

19 Muukkonen 2012; Mäenpää 2018, luku Perustuslain 124 § ja ulkoistamiskehitys.

ehdoksi perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen, mikä siirtää huomion organisaatioiden hajautuessa lopputulokseen – hallinnon proseduraaliseen laatuun, oikeusturvan saatavuuteen ja yksilöiden oikeuksien toteutumiseen.²⁰

3.2 Kunnallinen itsehallinto julkishallinnon osana

Suomalaisen kunnallisen itsehallinnon normatiivinen perusta on perustuslain 121 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”. Säännös ilmaisee kansanvaltaisuuden periaatteen, joka määrittää sitä, kuinka kunnan hallinto tulee järjestää. Kunnan asukkailla säännöksessä tarkoitetaan muitakin kuin Suomen kansalaisia. Kansanvaltaisuuden periaate on vahvistettu perustuslain 2.1 §:ssä, jonka mukaan: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Kunnallisella itsehallinnolla on olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa²¹. Harjula ja Prättälä ovat todenneet kansanvallan periaatteen määrittävän kunnallishallintoa koskevien perustuslain säännösten tausta-arvoja ja tulkintaympäristöä. Kansanvaltaisuudella on myös kunnallishallinnon institutionaalista suojaa vahvistava vaikutus, sillä se kytkee kunnallishallinnon valtiosäännön arvoperustaan. Kansanvallan periaatteen keskiössä ovat kunnan asukkaiden oikeus osallistua kunnan hallintoon, minkä toteutumisesta sekä lainsäätäjän että kuntien tulee huolehtia²². Kunnallisen itsehallintojärjestelmän juuret ulottuvat kauas: sen voidaan katsoa olleen olemassa jo hallitusmuodon (94/1919, HM) syntymisen aikoihin sillä hallitusmuodon 50.1 §:n mukaan Suomi on edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.²³

Perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunta hoitaa valtion kunnille lainsäädännöllä määrittämiä tehtäviä niin sanottuun erityistoimialansa puitteissa. Kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa itselleen muitakin tehtäviä. Kuntalain 1.2 §:ssä tuodaan esille kunnan toiminta-ajatus. Säännöksen mukaan: ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti keskeisellä tavalla.” Luonnehdinta korostaa kuntien roolia paitsi palveluiden järjestämisessä myös alueen elinvoiman kehittämisessä²⁴. Kuntien tehtäväkenttä ei saa vaarantaa kuntien

20 Ks. Myös Koivisto 2014, s. 678.

21 HE 1/1998 vp, s. 74.

22 Harjula – Prättälä 2019, luku 6.1.2; Myös Jyränki 2003, s. 115–117.

23 Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 85–86 ja 120. Paikallisen itsehallintojärjestelmän synnystä Suomessa, ks. Jäntti 2016, s. 73.

24 HE 268/2014 vp, s. 135.

toimintaedellytyksiä. Perustuslakivaliokunta ei lausuntokäytännöissään ole esittänyt eksakteja lukuja tai selkeitä arvomittareita kuntien voimavarojen riittävyydelle. Ylimpänä kansallisen auktoriteettina valtiovallalla on kuitenkin velvollisuus luoda kuntakentälle realistinen mahdollisuus toteuttaa valtiovallan kunnille asettamia tehtäviä ja velvollisuuksia.²⁵

Oikarinen ym. tarkentavat kunnan tehtäväkentän käsitteitä. Heidän mukaansa valtionvarainministeriö jakaa kunnan tehtäväkentän viiteen eri kategoriaan: lakisääteisiin kunnalle vapaaehtoiisiin tehtäviin, lakisääteisiin määrärahasta riippuviin tehtäviin, lakisääteisiin määrärahasta riippumattomiin tehtäviin, lakisääteisiin tarvesidonnaisiin tehtäviin sekä toimeksiantotehtäviin.²⁶ Kunnan harkinta- ja toimivallan laajuus on riippuvaista tehtäväkentän tasosta. Kuntayhteisön tehtävien monipuolisuus ja laaja-alaisuus alleviivaavat kunnan yhteisöllistä luonnetta. Jo vuonna 2015 valtionvarainministeriön asettaman työryhmän selvityksessä tunnistetaan kuntakentän tehtävien moninaisuus. Tehtävistä noin 88 prosenttia on lakisääteisiä, kunnalle pakollisia tehtäviä ja 12 prosenttia muita, vapaaehtoisuuteen perustuvia tehtäviä.²⁷ Kuntien tehtävien laajuus ja niiden taloudellinen rasittavuus on kuitenkin voimakkaasti riippuvaista asukasmäärästä.²⁸ Nykytilanteessa kunnilla on Valtionvarainministeriön Välikankaan internet-kirjoituksen mukaan miltei 700 lakisääteistä tehtävää, joista kuntien käyttötalouden kustannuksiksi kertyy yli 32 miljardia euroa.²⁹

Kansanvaltaisuuden ja tehtävien lakiperustaisuuden ohella perustuslain 121 §:ssä säädetään kuntien verotusoikeudesta (121.3 §) ja itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla (121.4), josta säännöksen mukaan säädetään lailla. On kuitenkin huomattava, etteivät perustuslain vaikutukset kunnallishallintoon rajoitu pelkästään itsehallintoa koskevaan säännökseen. Erityisesti yllä mainitut kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltiota koskevat perustuslain perusperiaatteet luovat pohjaa itsehallinnon suojalle ja ovat näin merkityksellisiä tulkintaperiaatteita³⁰. Kuntien asemaa osana julkishallintoa ohjaavat myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteet sekä EU-oikeuden subsidiariteettiperiaate, joita tarkastellaan luvussa 3.3. Kunnan normatiivisen aseman ohella kunnan toimintilaa määrittää myös kunnan taloudellinen asema. Kunnan verotusoikeuden lisäksi tähän vaikuttavat valtion maksamat valtionosuudet, joilla se osallistuu kuntien hoidettavaksi annettujen julkisten palvelujen järjestämiseen. Kunnan taloudellista itsehallintoa käsitellään luvussa 3.4.

25 Oikarinen ym. 2018, s. 51–53.

26 Oikarinen ym. 2018, s. 42.

27 Valtionvarainministeriö 2015, s. 27.

28 Valtionvarainministeriö 2015.

29 Välikangas, kolumni osoitteessa, <https://vm.fi/-/onko-aika-katsoa-kuntien-tehtavia-ja-velvoitteita-uudesta-nakokulmasta->.

30 Harjula – Prättälä 2019, luku 6.1.1.

Perustuslaista ei käy ilmi valtion ja kuntien välinen tehtävien jako tai muut valtio–kuntasuhteen kysymykset. Valtio–kunta -suhteesta ei ole säännöksiä myöskään kuntalaissa. Kuntalain esitöissä työnjakokysymystä kuitenkin käsitellään yleisellä tasolla³¹. Perustuslakivaliokunta on todennut, että se, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaan valtio ja kunnat käytännössä perusoikeuskytkentäiset julkisen vallan tehtävät järjestävät, ei ole yksilön kannalta keskeistä³². Kuntien vallan on mahdollista ajatella juontuvan valtion vallasta, jolloin kunnallinen itsehallinto nähdään delegoituna valtionhallintona eli hajautettuna valtana. Kuntien itsehallinto näyttäytyy tällöin alisteisena valtion vallalle. Valtion hallinnon ensisijaisuutta voidaan kuitenkin kritisoida vetoamalla sekä valtion että kuntien toimivaltuuksien lakiperustaisuuteen: Lainsäädäntömenettelyllä toimivalta on jaettu valtion ja kunnan kesken. Kunta voidaan nähdä siis valtiohallinnon itsenäisenä osana, joka käyttää demokraattisesti legitimiä valtaansa alueensa asioiden hoitamiseen. Tästä näkökulmasta kuntia ei voida luonnehtia pelkästään hallinnollisiksi instituutioiksi, jotka toimeenpaneavat lainsäätäjän tahtoa.³³

Erityisesti hyvinvointivaltiokehityksen myötä kuntien on Suomessa luonnehdittu olevan yhä enemmän valtiollisen politiikan täytäntöönpanotaso eräänlainen hyvinvointipalvelujen tuotantolaitos. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltion mallissa keskiössä ovat luonteeltaan universaalit julkisen sektorin rahoittamat ja tuottamat julkiset koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä laajat tulonsiirrot. Kuntien rooli pohjoismaisessa hyvinvointivaltiokehityksessä on ollut keskeinen. Kunnat vastaavat pitkälti palvelujen tarjoamisesta kansalaisille. Hyvinvointivaltiokehityksessä on kuitenkin korostunut valtiokeskeisyys, minkä myötä kuntien toiminnassa on korostunut enemmän suhde valtioon kuin kuntalaisiin. Suhteessa on painottunut nimenomaan hallinnon ja toiminnan järjestäminen palvelujen turvaamisen näkökulmasta. Hyvinvointivaltiokehityksen myötä etenkin koulutuksen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden aloilla kunnan toimintaa ohjaavan sääntelyn määrä kasvoi merkittäväksi, mikä näkyi erityisesti 1960–1980-luvuilla kuntien lakisääteisten tehtävien lisääntymisenä. Kunnat on hyvinvointivaltion ideologian mukaisesti haluttu sitovasti velvoittaa huolehtimaan tietyistä tehtävistä kaikkialla maassa samalla tavalla.

Hyvinvointivaltiokehitys määrittääkin oleellisesti sitä, kuinka suomalaisten kuntien olemassaolon tarkoitus ymmärretään tänä päivänä. Jäntti huomauttaa, että esimerkiksi kuntarakennepöytäkirjoissa on keskitytty lähinnä arvioimaan kuntien toimintakykyä suhteessa palvelujen järjestämiseen. Syvällisempi kysymys kuntien olemassaolon tarkoituksesta on kuitenkin jäänyt syrjään.³⁴ Itsehallintonsa puitteissa kunnilla on kuitenkin legitimitteettiä

31 HE 268/2014 vp, s. 17–19 ja 97–98.

32 PeVL 9/2000 vp, s. 2.

33 Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 123–124.

34 Jäntti 2016, s. 51.

vaikuttaa niin omaan toimintaansa kuin myös oman roolinsa muotoiluun, mikä merkitsee kunnan ja kuntalaisten välisen suhteen korostumista.³⁵

3.3 Kunnallinen itsehallinto Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja EU-oikeuden kannalta

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65–66/1991, 1180–1181/1991) on Euroopan neuvoston (EN) valmisteleva valtiosopimus, joka on Suomessa saatettu voimaan lailla. Oikeudelliselta asemaltaan sopimus on suoraan sovellettavaa oikeutta, mitä määräysten väljyys kuitenkin tosiasiallisesti rajoittaa³⁶. Peruskirja määrittelee yleiseurooppalaiset, kunnallisen itsehallinnon rakennetta ja sisältöä koskevia vähimmäisvaatimukset, joiden puitteissa paikallinen itsehallinto tulee järjestää. Peruskirjan hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen mukaan peruskirjassa vahvistetaan eräitä keskeisiä periaatteita valtion ja paikallisen hallinnon yksikköjen eli Suomessa kuntien välisestä suhteesta³⁷.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon käsitteen demokraattiseksi valittujen paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tulee tunnustaa kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan myös perustuslaissa. Peruskirjan 4 artiklan 3 kohdan mukaan julkisista tehtävistä on huolehdittava ensisijaisesti läheisyysperiaatteen mukaisesti tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset huomioiden. Peruskirjan 6 artiklan mukaan kunnan on lainsäädännön puitteissa saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaa tehokkaan hallinnon. Peruskirjan 5 artikla puolestaan velvoittaa kuulemaan kuntia ja neuvottelemaan niiden kanssa ennen aluejaosta tehtäviä päätöksiä.

Peruskirja asettaa myös rajoituksia paikallisviranomaisten toimintaan kohdistuvalle valtion valvonnalle: artiklassa 8 säädetään valvonnan lakiperustaisuudesta. Paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisen valvonnan pyrkimyksenä tulee olla ainoastaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta varmistuminen. Tosin ylemmät

35 Jäntti 2016, s. 48–56; Myös Haveri – Airaksinen 2011, s. 55; Heuru – Mennola – Ryynänen 2011; Haveri 2015, s. 136–137.

36 Ryynänen – Telakivi 2006, s. 37. Peruskirjan merkitystä tarkasteltiin vanhan kuntalain säätämisen yhteydessä, ks. HaVM 18/1994 vp, s. 3.

37 HE 235/1990 vp, s. 1.

viranomaiset saavat valvoa myös paikallisviranomaisille siirrettyjen tehtävien tarkoituksen mukaisuutta. Valvonnassa tulee myös varmistaa, että sen laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen. Peruskirjan 9 artiklassa säädetään niin sanotusta rahoitusperiaatteesta. Säännöksen mukaan kuntien taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muissa laeissa. Peruskirjan 10 artikla takaa kuntien yhdistymisvapauden. Kunnilla on oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden kuntien kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi. Kunnilla on oikeus kuulua yhdistyksiin yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi ja kuntien kansainvälisiin liittoihin. Kunnilla on myös oikeus laissa säädetyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

EU-oikeuden näkökulmasta kunnallisessa itsehallinnossa korostuu mahdollisimman lähellä kansalaisia tapahtuvan osallistumisen, vaikuttamisen ja päätöksenteon merkitys. Maastrichtin sopimuksella (EYVL C 191, 29.7.1992) Euroopan unionin perustamissopimukseen otetun toissijaisuus- eli läheisyys- tai subsidiariteettiperiaate mukaan unionin tulee toimia vain siinä laajuudessa ja siinä määrin kuin toiminnan laatu sitä edellyttää. Toisaalta oikeudellisessa mielessä subsidiariteettiperiaate rajoittuu koskemaan vain jaetun toimivallan aloja eli niitä asioita, joissa unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa. Tällaisen ja puhtaasti EU-oikeuden piiriin kuuluvan toimivallan ala on suorien kunnallishallinnollisten vaikutustensa näkökulmasta toistaiseksi varsin vähäinen³⁸.

Välillisesti ja epäsuorasti subsidiariteettiperiaatteen vaikutus kuntiin ja kuntien asemaan on kuitenkin huomattava. Koska läheisyysperiaate alleviivaa päätöksenteon keskittämistä – esimerkiksi valtiolliselle tasolle – vain silloin kun se on tällä tasolla toteutettavissa paremmin ja tehokkaammin, subsidiariteettiperiaate ja EU-oikeus kokonaisuudessaan antavat signaalin ottaa tämä huomioon muun muassa valtiosisäistä lainsäädäntöä säädettäessä. Toisaalta EU:n jäsenvaltio on viime kädessä vastuussa EU-oikeuden toteuttamisesta riippumatta alueellaan olevista itsehallinnollisista järjestelyistä. Voidaankin sanoa, että EU-oikeus ei anna välitöntä yhteisöllistä suojaa alemmille kansallisille, maakunnallisille ja paikallisille toiminnan ja päätöksenteon tasoille. Edelleen on kuitenkin myös todettava, että EU-oikeuden etusijasta voidaan johtaa päätelmä, jonka mukaan esimerkiksi kunnallista itsehallintoa ja päätösvallan delegointia määrittävät valtiosääntöoikeudelliset periaatteet eivät ole automaattisesti oikeudellisilta vaikutuksiltaan unionin jäsenmaassa suojattuja eivätkä siten puhtaasti valtiosisäisiä asioita.³⁹

38 Harjula – Prättälä 2004, s. 71.

39 Mäenpää 2001, s. 241–351; Uoti 2006, s. 342–343.

Formaalista EU-oikeudellisesta näkökulmasta kunnallisen itsehallinnon sisältö ja laajuus, kuntien asema ja organisaatio, samoin kuin alue- ja maakuntahallinnon järjestäminen ovat kaikki kansallisen päätösvallan piiriin kuuluvia asioita. Ne eivät siten ole kuuluneet EU-oikeudellisen sääntelyn alaan eikä niitä näin ollen ole suoranaisesti edes pyrittykään harmonisoimaan unionin alueella. Tässä yhteydessä tärkeän läheisyysperiaatteen ja sen tulkintojen mukaan jäsenvaltion toiminta on yleensä ensisijaista ja unionin toissijaista. Koska periaatteen ydinsisältö ja eräänlainen EU-oikeudellinen tavoite näyttää olevan mahdollisimman laaja päätöksentekovallan hajautus yhtäältä yksilön, perheen, yhteisön, kunnan kuin maakunnankin tasolle, subsidiariteettiperiaatetta voidaan pitää perustellusti modernina soveluksena oikeusvaltiollisen yksilö- ja yhteisökeskeisen oikeusajattelun peruslähtökohdasta.⁴⁰

3.4 Kunnan taloudellinen itsehallinto

Yksi keskeisistä kuntaitsehallinnon ominaispiirteistä on kunnan itsenäinen päätösvalta taloudestaan, jonka tärkeä osa on valtiovaltaa velvoittava rahoitusperiaate.⁴¹ Vaikka valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna rahoitusperiaatteen asema kunnallisen itsehallinnon keskeisenä ominaispiirteenä on sinänsä varsin tulkinnallinen, on perustuslakivaliokunnan käytänteiden kautta periaatteesta muodostunut nimenomaan kunnallistalouden perusta.⁴² Oikarinen ym. määrittelevät perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden lausuntojen ja käytäntöjen kautta rahoitusperiaatteen olevan siten osa kunnallista itsehallintoa.

Muukoksen mukaan Suomen valtion tulisi sallia kunnilleen mahdollisimman laaja suvereeniteetti taloutensa järjestämisessä.⁴³ Nykyisin kuitenkin valtioneuvoston poliittinen syklisyys eli käytännössä eri puoluekannoista koostuvien hallitusten toiminta vaikuttaa kuntien valtiolliseen ohjaamiseen ennustamattomasti, ajoittain jopa poukkoilevasti. Voidaan eittämättä todeta, että tällainen ohjaus on kuntien toiminnan järjestämisen kannalta ristiriitaista ja myös ennalta-arvaamatonta. Jokainen hallitus laatii omalle politiikalleen soveltuvan hallitusohjelman, joka ei välttämättä jatka tai edes tue edellisen hallituksen ohjelmaa. Kuitenkin hallitusohjelmissa kunnille esitetyt toimenpiteet ja tavoitteet ovat oikeudellisesta sitomattomuudestaan huolimatta kuntakenttää voimakkaasti tosiasiallisesti ohjaavia

40 Mäenpää 2001, s. 241 ja 349; Uoti 2006, s. 343–344.

41 Harjulan – Prättälän 2019 mukaan kunnan keskeiset ominaispiirteet ovat kuntalaisten oikeus valita kunnanvaltuusto, valtuuston yleinen toimivalta päättää kunnan asioista, kunnan itsenäinen päättävä valta taloudestaan sekä kunnan erillisuus valtionhallinnosta. Harjula – Prättälä 2019, kohta 6 Kunnat ja perustuslaki -> 6.4 Kuntien itsehallinnon perustuslain-suoja -> 6.4.2. Kunnallishallinnon keskeiset ominaispiirteet.

42 Harjula – Prättälä 2019, kohta 8 Kunnat Euroopassa ja Euroopan unionissa -> 8.5 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja -> Paikallisviranomaisten taloudelliset voimavarat.

43 Muukkonen 2019, s. 362.

valtionhallinnon työvälineitä.⁴⁴ Kulujen ja menojen hallinta jatkuvasti muuttuvassa kuntakentässä ei ole yksinkertainen ja helppo tehtävä. Taloudellisen tasapainon säilyttämiseen tarvitaan toimivaa ja asiallista valtio–kunta -suhdetta.

Kuntalain 11 §:llä on tärkeä merkitys valtio–kunta -suhteen muodostamisessa. Säännöksen mukaan suunniteltaessa kuntia koskevaa lainsäädäntöä, tehtäessä laajoja kuntien talouteen ja (itse)hallintoon kohdistuvia valtion toimenpiteitä tai yhteensovitettaessa valtio- ja kuntataloutta, on näitä käsiteltävä valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä. Vaikkei neuvottelulla ja sen lopputuloksella ole osapuoliinsa nähden oikeudellista sitovuutta, menettelyllä on kuntien kannalta merkitystä aiottujen valtiotoimenpiteiden laadunvarmistajana.⁴⁵ Se luo myös ennustettavuutta ja suunnitelmallisuutta kuntien tehtävien toteuttamiseen.

Kuntalain 1 §:ssä avataan perustuslain itsehallintosääntelyä tarkemmin ja määrätietoisemmin myös talouden näkökulmasta. Erityisesti kuntalain 1.1 §:n mukaan tarkoituksena on "...edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä". Lisäksi kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan on parannettava asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaisuutta. Kunnan on järjestettävä palvelunsa "...taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla".⁴⁶

Kunnan tehtävät muodostavat kuntatalouden toteuttamisen lähtökohdan ja perustan. Mitä enemmän tehtäviä kunnalla on, sitä enemmän kunta tarvitsee rahallisia resursseja niiden hoitamiseen. Kuntalain 7 § mukaan kunnan on hoidettava sille laintasoisesti erikseen säädetyt tehtävät, samoin kuin itsehallintonsa nojalla vapaaehtoisesti suoritettavakseen ottamansa tehtävät.⁴⁷ On huomattava, että jos tehtävä – kuten varhaiskasvatus tai peruskouluopetus on säännelty kunnan tehtäväksi, on samalla laminoitu kunnan rahoitusvastuu tehtävän toteuttamisesta siltä osin, kun voidaan osoittaa oppilaan saavan kunnallista varhaiskasvatusta tai peruskouluopetusta. Kuntalain 8–9 § mukaan kunnan on järjestettävä sille määrätyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa.

44 Oikarinen ym. 2018, s. 63–75.

45 Oikarinen ym. 2018, s. 105–106. Kuntakenttää edustaa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa Suomen Kuntaliitto ry. Valtion edustus on ministeriöpohjainen.

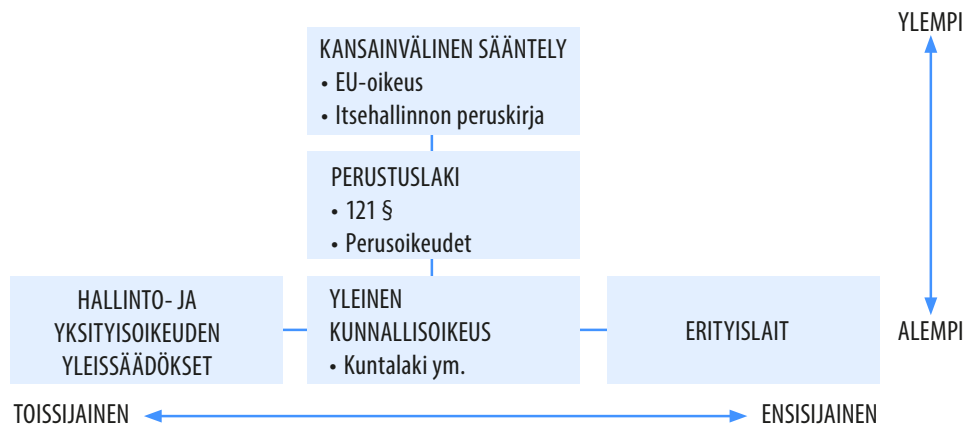
46 PL:n 19 § takaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimentuloon ja huolenpitoon, joten julkisen vallan on turvattava riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Ensisijaisesti Suomen valtio mahdollistaa niin sanotun perusturvan väestölleen mutta kunnilla on seuraavaksi tärkein rooli näiden palvelujen toteuttajina.

47 Harjula – Prättälä 2019, jaottelevat kunnan tehtävät yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleistoimialan tehtävät ovat kunnan vapaassa valinnassa, kun erityistoimialan tehtävät ovat kunnalle pakollisia.

Kunnan taloudelliseen itsehallintoon puuttuvaa erityislainsäädäntöä on lähtöisin sekä valtiolta että Euroopan Unionilta (EU). Esimerkkinä merkittävästä EU-lähtöisestä erityissäädöksestä voidaan mainita hankintalainsäädäntö, joka rajoittaa kuntien toimintaa ja menettelyä niiden järjestäessä toimintaansa liittyviä palveluja ja tavaroita.⁴⁸ Kansallista alkuperää olevia erityissäädöksiä löytyy esimerkiksi kunnallisten tehtävien henkilöstömitoituksesta.⁴⁹ Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet toteuttamaan nimenomaisesti talouspolitiikkojansa unionin yhteisten etujen mukaisesti. Siten myös Suomi on velvollinen toteuttamaan kuntiinsa kohdistamaa talouspolitiikkaansa EU-lainsäädännön mukaisesti, välttämällä muun muassa julkisen talouden, siis myös kuntien taloudenpidon, liiallista alijäämäisyyttä.⁵⁰

Kuntalain kommentaariteoksessaan Harjula ja Prättälä tiivistävät kunta–valtio ja EU–valtio suhteiden välisen sääntelyn monimuotoisuuden. Kuntalaki on luonteeltaan yleislaki, jonka sääntelyn erityislait voivat syrjäyttää. Toisaalta kunnallissääntelyssä yleis- ja erityislakia voidaan soveltaa myös rinnakkain.⁵¹ On tilanteesta ja soveltajasta riippuvaista, millaisiin johtopäätöksiin kulloinkin päädytään. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2014:197 erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa ollut Tarvasjoen kunta yhdistettiin Liedon kuntaan lopulta valtioneuvoston päätöksellä, Liedon kunnan valtuuston vastustuksesta huolimatta.

Kuvio 1. Kuntia koskevan lainsäädännön suhde⁵².



48 Muukkonen 2019, s. 367.

49 Ks. esim. laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta 565/2020, jossa sen 20 §:n mukaan: "Toteutuneen henkilöstömitoituksen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikössä, jolla on yhteiset toimitilat ja oma työvuorosuunnittelu ja joka toimii yhden esimiehen alaisuudessa, on oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti".

50 Oikarinen ym. 2018, s. 120–121.

51 Harjula – Prättälä 2019, kohta 7 Kuntalain suhde muuhun lainsäädäntöön -> 7.2 Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina.

52 Harjula – Prättälä 2019, kohta 7 Kuntalain suhde muuhun lainsäädäntöön -> 7.4 Kuntalain suhde muihin kuntia koskeviin säädöksiin.

Kunta on itsenäinen talousalue, jolle kuuluu sekä taloudellinen päätäntävalta, että oikeudellinen vastuu taloutensa tasosta. Kunnan talous on olennainen osa valtiontaloutta.⁵³ Jo mainitun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan toisen momentin mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät, kansallisen talouspolitiikan rajoissa, suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laeissa.

Kuntien keskeisimmät varainhankintamuodot ovat perustuslain 121.3 § säättämä verotusoikeus, kuntien tehtävien tukemiseen luotu valtionosuusjärjestelmä, kuntien oikeus kerätä asiakasmaksuja sekä mahdollisuus muiden tulomuotojen, kuten liiketoiminnan harjoittamiseen.⁵⁴ Kuntalain 10 § mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisluontoisesti kuntien taloudellista toimintaa. Tässä yhteydessä on huomattava, ettei valtiovarainministeriö tee laillisuusvalvontaa tai tutki kanteluita. Kuntalain 10.2 § määrittää kuntien laillisuustoimintaan kohdistuvien kantelujen käsittelyn kuuluvan aluehallintovirastoille.⁵⁵

Suomessa kuntien lisäksi verotusoikeus on ainoastaan valtiolla, seurakunnilla ja kansaneläkelaitoksella. Vuonna 2021 kaikista Suomessa kerätyistä veroista (75 609 miljoonaa euroa) 33,8 prosenttia tilitettiin kunnille.⁵⁶ Verotus muodostaa kunnan taloudellisen itsehallinnon ytimen. Kuntien verotusoikeuteen liittyy olennaisesti myös jo aiemmin esiin nostettu rahoitusperiaate. Oman verorahoituksen osuutta kunnallisen toiminnan kokonaisvolyymin rahoituksesta ei ole kuitenkaan varsinaisesti ja yksityiskohtaisesti sen tarkemmin valtiosääntöoikeudellisesti määritetty. Sen suuruudeksi voidaan katsoa sen ”tosiasiallinen merkittävyys” ja siten määrätty fundamentaalisuus kunnan tulorahoituksen kokonaisuudessa. Tähän tulkintaan on perusteltua päätyä viime kädessä analogiapäätelmällä, joka lähtee yleisestä kuntien itsehallinnollisten elementtien riittävydestä, kun lähtökohtana on valtion hajautukseen perustuvan valtiomuodon vallan käytön olennainen ja merkityksellinen toteuttaminen paikallisella tasolla ja paikallisyhteisön asukkaiden itsenäiseen ja omaehtoiseen päätösvaltaan (osallistumiseen ja vaikuttamiseen) perustuen.

Kunnan julkisten palvelujen kuntaperustaisen ohjauksen puitteista on säädetty kunta-laissa. Kuntalain 8 §:ssä säädetään kunnan järjestämisvastuusta, johon sisältyy velvoitteita palvelujen järjestämisestä sekä niiden tuottamisen valvonnasta. Järjestämisvastuuta voidaan kuvata ”oikeudellisena vastuuna siitä, että lailla säädetyt palvelut ja velvoitteet tulevat

53 Oikarinen ym. 2018, s. 47.

54 Oikarinen ym. 2018, s. 48.

55 Harjula – Prättälä 2019, kohta I Yleiset säännökset -> 3 luku. Valtion ja kunnan suhde -> 10 § Kuntien seuranta ja laillisuusvalvonta.

56 Verohallinto 2021.

säännösten mukaisesti hoidetuiksi”⁵⁷. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää lakisääteiset tehtävänsä itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvastuun omaava taho on vastuussa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Lisäksi kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty muulle taholle. Palvelujen tuottamistavan valintaa kuitenkin rajoittaa kuntalain 9 §, jonka mukaan kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä säädetään erikseen lailla.

Lisääntynyt palvelujen hankinta kunnan ulkopuolisilta toimijoilta, kuten yksityisiltä palveluntuottajilta, on lisännyt tarvetta erottaa järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen kunnan tehtäviä koskevassa sääntelyssä. Kuntalain 9 §:ssä säädetään, että kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne muulta palvelujen tuottajalta. Olennaista tässä yhteydessä on kuitenkin se, että vaikka kunta tai kuntayhtymä hankkisin palvelut muualta, järjestämisvastuu kuitenkin säilyy niillä. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta on vastuussa kaikista järjestämisvastuuseen liittyvistä velvoitteista, vaikka itse palvelun tuottaisikin yksityinen palveluntuottaja.

Tärkeässä roolissa kunnan järjestämien julkisten palveluiden oikeudellisessa ohjauksessa on myös perustuslain 2 luvun säännökset. Perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien toteutuminen kunnan järjestämissä julkisissa palveluissa on ensisijaisen tärkeää. Kunnalla on tärkeä tehtävä huolehtia, että kaikilla kunnan asukkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet käyttää kunnan julkisia palveluita. Yhdenvertaisuuden vaatimus on yksi keskeisimmistä asioista palvelujen järjestämisessä, eikä sen mukaan kunnan asukkaita saa perusteettomasti asettaa keskenään erilaiseen asemaan.

3.5 Alueellinen itsehallinto ja kuntalaisen oikeudellinen asema perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä

Suomen hallitusmuodon 51.2 §:n mukaan kuntien hallinnon tuli perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla tuli säätää myöskin kansalaisten itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla.⁵⁸ Viitattaessaan kansalaisten itsehallintoon perustuvaan kuntien hallintoon hallitusmuodon säännös vahvasti kansanvaltaisesti

⁵⁷ Muukkonen 2020, s. 46.

⁵⁸ Suomen hallitusmuodon säännöksissä kansalaisella viitattiin Suomen kansalaiseen. Ulkomaalaisten osallistumisesta kunnallishallintoon säädettiin erikseen 1990-luvulta alkaen. Ks. HE 78/1991 vp; HE 309/1993 vp, s. 62–63.

järjestetyn kunnan hallinnon yhdeksi suomalaisen hallintojärjestelmän peruseriaatteenksi ja turvasi täten kunnalliselle itsehallinnolle perustuslain suojan. Vahva positivistinen lähestyminen näkee kunnallisen itsehallinnon institutionaalista suojaa nauttivana lainsäätäjän tekeleenä. Kunnallisen itsehallinnon perusteista ei ole hallitusmuodon tekstissä kuitenkaan yksityiskohtaisemmin säädetty. Itsehallintoa ei myöskään määritelty säädöksen esitöissä⁵⁹. Hallitusmuodon säännös alkoi kuitenkin saada oikeudellista merkitystä 1960–1970-luvulta lähtien eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kautta⁶⁰.

Vuosituhanne vaihteessa toteutetuissa perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksissa kunnan hallinnon vahvistettiin perustuvan kunnan itsehallintoon myös perustuslain tasolla. Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslaintasoisien sääntelyn täsmentämisen korostavan kuntien päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien merkitystä kunnallisessa päätöksenteossa⁶¹. Perustuslakiuudistuksen yksi tavoite oli vahvistaa kunnallista itsehallintoa säätämällä sen ominaispiirteistä. Uudistuksessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön myötä kehittyneet kunnallisen itsehallinnon keskeisimmät ominaispiirteet kirjattiin perustuslain tekstiin.⁶² Näiden PL 121 §:ssä säädettyjen kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten toteutuminen voidaan katsoa edellytyksenä kuntien eriytymiselle. Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin.⁶³ Kunnille ei voida myöskään antaa uusia tehtäviä lakia alemman asteisilla säädöksillä kuten asetuksilla⁶⁴. Vaikka kunnan oman päätösvalan suoja tuotiin perustuslain tekstiin vasta perustuslakiuudistuksessa, se ilmeni jo ennen tätä perustuslakivaliokunnan kannanotoissa⁶⁵.

Vaikka kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteet on määritelty perustuslaissa, kuntaa tai sen vähimmäiskriteerejä ei siinä tai muussakaan lainsäädännössä määritellä. Kunnan koosta, asukasluvusta tai muustakaan kuntajaon tarkemmista edellytyksistä ei säädetä. Kuntien asukasmäärissä ja pinta-aloissa onkin suurta vaihtelevuutta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain

59 Eduskuntaesitysmietintö 9/1919 vp; PeVM 4/1919 vp; SuVM 18/1919 vp.

60 Heuru 2002, s. 18; Ks. PeVL 9/1984 vp; PeVL 11/1984 vp; PeVL 18/1985 vp; PeVL 14/1986 vp; PeVL 5/1988 vp; PeVL 12/1989 vp; PeVL 10/1990 vp; PeVL 11/1990 vp; PeVL 14/1990 vp; PeVL 29/1992 vp; PeVL 9/1994 vp; PeVL 17/1994 vp; PeVL 31/1996 vp, s. 1; PeVL 42/1996 vp; PeVL 24/1997 vp, s. 3; PeVL 42/1998 vp; PeVM 1/1998 s. 35.

61 HE 1/1998 vp, s. 64.

62 Ks. HE 309/1993 vp, s. 64/II; PeVM 25/1994 vp, s. 3/II; HE 1/1998 vp, s. 60, 64 ja 175.

63 HE 1/1998 vp, s. 175.

64 HE 1/1998 vp, s. 176.

65 Ks. esim. PeVL 11/1984 vp, s. 2/II.

121.4 §:ssä säädetyn mukaisesti kuntien on tarkoitettu olevan maakuntia pienempiä hallintoyksiköjä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kunta on paikallishallinnon perusyksikkö, jonka toiminta ja hallinto perustuu paikalliseksi miellettyyn yhteisöön ja paikallistason demokratiaan. Tämä asettaa tietynlaiset rajat sille, millaiseksi kuntarakenne voidaan Suomessa tavallisen lain säännöksiin muodostaa.⁶⁶ Kuntien kokoa ja tehtäviä ei siis voida rajattomasti kasvattaa. Samasta syystä perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi voidaan luonnehtia myös sellaista ratkaisua, jossa yksittäinen kunta toimisi samaan aikaan maakuntana.⁶⁷ Perustuslaki ei myöskään suojaa olemassa olevaa kuntajakoa tai yksittäisten kuntien oikeutta kunnan olemassaoloon⁶⁸.

Kuntien tehtävistä säädettäessä on perusoikeusuudistuksen yhteydessä todetun mukaisesti huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niistä⁶⁹. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut, että kuntien rahoitustehtävät valtion nähden eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan⁷⁰. Valiokunta on aikaisemmin katsonut, että kuntien taloudellisten velvoitteiden kannalta olennaisten kysymysten määrittelystä on perustuslain 121 §:n nojalla säädettävä ainakin perusteiden osalta laissa⁷¹. Lakiehdotuksen vahvat perusoikeuskytkennät korostavat vaatimusta säätää mahdollisimman täsmällisesti laissa julkiselle vallalle aiheutuvista velvoitteista⁷². Kunnallisen verotusoikeuden osalta sen keskeiseksi sisällöksi on valiokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan⁷³.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään painottanut, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi⁷⁴. Esimerkiksi tartuntatautilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa valiokunta totesi, että kunnan tai kuntayhtymän velvollisuutta antaa sote-palveluja kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuun

66 PeVL 20/2013 vp, s. 9.

67 PeVL 20/2013 vp, s. 9.

68 PeVL 24/1997 vp, s. 2.

69 HE 309/1993 vp, s. 26/II; PeVM 25/1994 vp, s. 3/II.

70 PeVL 13/1993 vp, s. 2; Myös esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2; PeVL 41/2014 vp, s. 3/II.

71 PeVL 50/2001 vp, s. 2; Myös PeVL 41/2010 vp, s. 6.

72 PeVL 20/2004 vp, s. 4; Myös PeVL 36/2012 vp, s. 4.

73 PeVL 40/2014 vp, s. 6. Myös mm. PeVL 12/2011 vp, s. 2; PeVL 29/2009 vp, s. 2; PeVL 41/2002 vp, s. 2.

74 PeVL 65/2002 vp, s. 2; PeVL 22/2006 vp, s. 2; PeVL 20/2013 vp, s. 5–7.

piiriin kuulumattomille asiakkaille ja potilaille on vaikea pitää vain tehtävien täsmentämisenä. Myös aluehallintovirastoille ja sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotetut toimivaltuudet tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjiä tai järjestämisvastuullisille palveluja tuottavia tahoja velvoittavia päätöksiä, valiokunta totesi lailla säätämisen vaatimuksen kannalta liian laajoiksi säännöksen soveltamista koskevan harkintavallan osalta.⁷⁵

Perustuslakiuudistuksessa perustuslakiin tuotiin myös uusi alueellisen itsehallinnon käsite (PL 121 §, ”Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto”), jonka muodoiksi jaotellaan kunnallinen itsehallinto, itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla ja saamelaiden itsehallinto. Lisäksi muusta alueellisesta itsehallinnosta luonteeltaan poikkeavasta Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään erikseen. Perustusvaliokunta on lausunnossaan huomautanut, ettei perustuslainsäätäjän voida katsoa tarkoittaneen, että itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla olisi samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetty erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet⁷⁶. Itsehallintoa kuntia suuremmilla alueilla arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjen osalta kiinnittänyt huomiota muun muassa yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa⁷⁷.

Seutu-hankkeen⁷⁸ puitteissa toteutettua kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota erityisesti perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteeseen. Valiokunta piti kuntien päätösvallan ja tehtävien laajamittaista siirtämistä seudulliselle toimielimelle kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta hankalana. Valiokunta katsoi kansanvaltaisuusnäkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille.⁷⁹ Paras-hankkeen⁸⁰ yhteydessä tekemässään perustuslaillisessa arviossa perustuslakivaliokunta totesi yhden kunnan yksipuolisen määräysvallan mahdollisuuden olevan vastoin valiokunnan vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä⁸¹. Näin ollen yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelyt jäivät kuntalain puitteissa asianomaisten kuntien sovittaviksi.

75 PeVL 44/2020 vp, s. 7.

76 PeVL 26/2017 vp, s. 20.

77 PeVL 32/2001 vp, s. 2.

78 HE 41/2003 vp.

79 PeVL 11a/2002 vp, s. 2.

80 HE 155/2006 vp.

81 PeVL 37/2006 vp, s. 6.

Edellisen hallituskauden maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, ettei kuntien tehtäviä voida siirtää perustuslain 121 §:n sääntely ja sitä koskeva valiokunnan käytäntö huomioon ottaen maakunnille täysin vapaasti⁸². Maakuntien itsehallinto kokonaisuudessaan arvioituna on valiokunnan mukaan perustuslain kannalta mahdollinen, mikä alueellisen itsehallinnon välttämättömät perusedellytykset kuten itsehallinnon kansanvaltainen perusta ja siihen nojautuva demokraattinen päätöksenteko sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperusta täyttyvät. Maakunta-itsehallinnon kansanvaltaisuuden kannalta kaavailtuja sote-palvelujen yhtiöittämisvelvoitetta valiokunta piti ongelmallisena⁸³. Kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tuli myös kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely⁸⁴.

Suomalaisen lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä rakentuu vahvasti perustuslakivaliokunnan ennakkokontrollin varaan. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valvonnan luonteesta johtuen tulkintakäytäntö rakentuu pala palalta sen mukaan, millaisia asioita valiokunnan käsiteltäväksi ohjautuu. Tästä syystä myös kunnallista itsehallintoa koskevasta valiokunnan tulkintakäytännöstä on paikannettavissa joitakin katvealueita. Perustuslakivaliokunta on keskittynyt kunnallista itsehallintoa koskevissa tulkinnoissa varsin vahvasti nykyhetken ja lyhyentähtäyksen kehitysnäkymiin muun muassa lausuessaan kuntien tehtävistä ja niiden hoidosta. Sen sijaan ennakointi ja varautumisnäkökulmat ovat olleet ohuet tai puuttuneet. Myöskään laaja-alaista ja periaatteellista tarkastelua kuntien tilasta ei ole valiokunnan toimesta tehty. Myös kunnan taloudellista itsehallintoa ja sen määrittelyä koskevaa tarkastelua leimaa kunta- ja julkistaloudellisen tarkoituksenmukaisuus- ja tuloksellisuusnäkökulman vähäisyys ja puute.

Myöskään paikallisen ja alueellisen itsehallinnon suhde, sen rajat ja mahdollisuudet, eivät ole nousseet kovinkaan merkittävään asemaan kunnan tehtävien ja palvelujen perusoikeudellisissa ja perustuslaillisissa ongelma- ja mahdollisuustarkasteluissa. Kunnan itsehallinnollisen toimintavapauden rajat kuten taloushaasteita omaavan kunnan velkaantumisen ja investointien kunta- ja julkistaloudelliset rajat muun muassa itsehallinnollisen ja yleisen edun mukaiset perustelut eivät ole nousseet valiokunnan tarkastelujen kohteeksi. Kunnallisten tehtävien (pois lukien osin sote) organisointimuodot (liikelaitos, ulkoistus, yhtiö) ja (merkittävän) julkisen vallan käyttökysymykset eivät ole nousseet perustuslakivaliokunnan tarkastelujen perusteellisen selvittämisen kohteeksi. Tältä osin kyse on muun muassa PL 124 §:n sääntelyn tarkentamisesta.

82 PeVL 26/2017 vp, s. 14; Ks. myös PeVL 17/2021 vp, s. 12.

83 PeVL 26/2017 vp, s. 25.

84 PeVL 26/2017 vp, s. 18.

Kuten todettu yllä esitetyt katvealueet on mahdollista osin selittää perustuslakivaliokunnan harjoittaman toiminnan luonteella. Valiokunnan kannanotot rajautuvat niihin perustuslakikysymyksiin, jotka sen käsiteltäväksi tulevista asioista nousevat⁸⁵. Toisaalta viime vaalikausien aikana valiokunnassa on käsitelty asioita, joiden kontekstissa valiokunnalla olisi ollut mahdollisuus myös itsehallintodoktriinin laaja-alaisemmalle tarkastelulle. Viime kädessä valiokunnalla on kuitenkin valta päättää, mitkä kysymykset se ottaa lausunnoissa esille⁸⁶. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on merkittävässä asemassa sekä perustuslain tulkitsijana että suomalaisen perustuslakidoktriinin kehittäjänä. Tällöin kokonaisarvio kuntien aseman selkeyttämistä olisi luontevaa tehdä nimenomaan valiokunnassa.

3.6 Kuntien tehtävien eriyttäminen perusoikeusnäkökulmasta

Perusoikeusuudistuksen myötä valtion ja kuntien viranomaisille asetettiin yhteisvastuu perusoikeuksien toteuttamisesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteena (HM 16 a §). Perustuslakiuudistuksessa säännös siirrettiin perustuslakiin (PL 22 §). Edellä tarkasteltujen kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten toteutumisen ohella kuntien tehtävien eriyttämisessä tuleekin huomioida myös perusoikeusnäkökoh-
tia. Kuntalaisten näkökulmasta keskeiset perusoikeuskysymykset kuntien tehtävien eriyttämistä koskevassa arvioinnissa koskevat ainakin yhdenvertaisuutta (PL 6 §), sosiaalisia (PL 19 §) ja sivistyksellisiä perusoikeuksia (PL 16 §) sekä perustuslain turvaamia kielellisiä oikeuksia (PL 17 §).

Valtiosääntöoikeudellisesti voidaan tarkastella, onko perusoikeudellisesti mahdollista, että jokin kunta tai jotkin kunnat tuottavat huomattavasti muita kuntia laadukkaampia julkisia palveluita – asetelma voidaan nähdä myös toisin päin. Erityisesti suurta yhdenvertaisuutta edellyttävien perusoikeudellisesti merkittävien palvelujen kuten vahvojen-/subjektiivisten oikeuksien toteuttamisen alueella voidaan myös arvioida kykenisikö valtio-, aluehallinto-
virasto- tai hyvinvointialueperustainen hallintomalli tuottamaan palvelut perusoikeudelli-
sesti kestävämmällä tavalla.⁸⁷

Perustuslain asettamia reunaehdoja kuntien tehtävien eriytymiselle koskevassa tutkimuk-
sessaan Juha Lavapuro ja tutkimusryhmä toteavat, että alueellisesti eroavat ratkaisut kun-
nallisia palveluja järjestettäessä ovat valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia. Perustuslaki

85 PeVL 20/2013 vp, s. 4.

86 Lainsäätäjän pidättyväisyydestä ks. myös 2021, s. 226–230.

87 Ks. periaatteellisesti perusoikeusproblematiikasta esim. Dahlberg 2015, s. 321–337.

ei siis aseta lainsäätäjälle suoria rajoitteita kuntien tehtävistä säätämiselle siten, että joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu erilaiseksi muihin kuntiin nähden⁸⁸. Sääntelyn, joka johtaa kuntien tehtävien eriyttämiseen, on kuitenkin vastattava niitä vaatimuksia, joita perustuslaki muutoinkin asettaa kuntia, kuntia suurempia itsehallintoalueita koskevalle tai perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkitykselliselle lainsäädännölle. Toisin sanoen eriytyminen tulee pystyä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.⁸⁹ Toisaalta, mikäli kunnalla on hankaluuksia kuntalaisten perusoikeuksien toteutumisedellytysten turvaamisessa, tehtävien eriyttämiseen pyrkivät lainsäädäntötoimet saattavat muodostua perustuslain näkökulmasta perustelluiksi⁹⁰.

Perusoikeusuudistuksen myötä kansalaisten oikeus peruspalveluiden saamiseen vahvistui⁹¹. Peruspalveluilla viitataan yleisesti palveluihin, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat heidän jokapäiväiseen elämäänsä ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia⁹². Perustuslain 19.3 § edellyttää, että julkinen valta turvaa, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä⁹³. Kunnilla on perinteisesti ollut keskeinen rooli perustuslain 19.3 §:ssä turvattujen sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttajana. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle, perustuslain 19.3 §:n kontekstissa esitetyistä kannanotoista voidaan hakea johtoa perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautumista kuntien ja aluehallinnon välillä⁹⁴. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti varhaiskasvatusta tulee tarkastella perustuslain 19 §:n mukaisena sosiaalipalveluna. Varhaiskasvatukseen liittyviä kysymyksiä tarkastelemme luvussa 4.3.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei myöskään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusperiaate tuottaa julkiselle vallalle velvoitteen kohdella kuntien asukkaita lähtökohtaisesti yhdenvertaisesti asuinpaikkaan katsomatta. Kunnallinen

88 Vrt. esim. Helsingin asema SOTE-uudistuksen myötä ks. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (Nk. Uusimaalaki, 615/2021).

89 Lavapuro ym. 2019, s. 97–98.

90 Lavapuro ym. 2019, s. 63.

91 Ks. HE 309/1993 vp, s. 61–62 ja 74–75; PeVM 25/1994 vp, s. 3.

92 HE 155/1999 vp, s. 4.

93 HE 155/1999 vp, s. 4.

94 Lavapuro ym. 2019, s. 95.

itsehallinto on ainakin lähtökohtaisesti turvattava yhtäläisesti kaikkien kuntien asukkailla⁹⁵. Alueelliset erityisjärjestelyt merkitsevät ihmisten erilaista kohtelua maantieteellisen kriteerin perusteella. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tulkintakäytännössään todennut, ettei perustuslain 6 §:ää voida kuitenkaan tulkita siten, että se kieltäisi kaikenlaisen erottelun ihmisten välillä. Myös syrjintäsäännöksessä mainitut, lähtökohtaisesti kielletyt syyt, voivat toimia erotteluperusteina, mikäli henkilöön liittyviin syihin perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.⁹⁶ On myös huomattava, että perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn subjekteja ovat ihmiset ja kuntalaiset, eivät kunnat tai maakunnat. Yhdenvertaisuussääntely ei siis koske kuntia siten, että niillä perustuslain nojalla olisi oikeus yhdenvertaiseen kohteluun suhteessa toisiinsa. Sen sijaan asiaan vaikuttavilla olosuhteilla ja tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi on painoarvoa.⁹⁷

Perustuslain 17 §:ssä turvataan kielelliset oikeudet. Perustuslain 17.2 §:n mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa⁹⁸. Mikäli hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet⁹⁹. Myöhemmin valiokunta on kuitenkin täsmentänyt tulkintaansa toteamalla, että mikäli tapaukseen liittyy myös muita relevantteja perusoikeuskysymyksiä, kuten esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen liittyviä näkökohtia, ei kielellisille oikeuksille voida antaa yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa¹⁰⁰.

Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta alueellisiin eroihin johtavalle eriytymiselle ihmisten välillä on siis osoitettava hyväksyttävät perusteet. Kynnys tällaisten erojen hyväksymiseen on matalampi silloin, kun niiden voidaan osoittaa edistävän perusoikeuksien

95 Lavapuro ym. 2019, s. 11.

96 PeVL 9/2000 vp, s. 2; HE 309/1993 vp, s. 44.

97 Näin myös Lavapuro ym. 2019, s. 70.

98 PeVM 10/1998 vp, s. 35.

99 PeVL 21/2009 vp, s. 3.

100 PeVL 63/2016 vp, s. 6.

toteutumista¹⁰¹. Toisaalta myös perusoikeuksien toteutumisen vaarantumisen estäminen voi toimia eriytymistä tukevana perusteena. Esimerkiksi Kainuun hallintokokeilussa kuntien keskeisiä tehtäviä, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen alalla, siirrettiin maakuntahallinnon hoidettavaksi¹⁰². Vaikka perustuslakivaliokunta piti tehtävien siirtoa ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, pyrkimys sen avulla turvata maakunnan asukkaiden yhdenvertaiset mahdollisuudet saada PL 19 §:ssä ja PL 16 §:ssä säädettyjä kunnallisia peruspalveluita oli valiokunnan mukaan katsottavissa sellaiseksi perusoikeusjärjestelmän pohjautuvaksi painavaksi perusteeksi, että ”vaikeassa asemassa olevan maakunnan asukkaiden oikeuksien turvaaminen voi olla tarkoituksenmukaisinta toteuttaa ehdotetun kokeilun kaltaisella järjestelyllä”. Valiokunta totesi kuitenkin, että kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta on tärkeää, että maakunnan päätösvaltaa käyttää sen asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto.¹⁰³

Myös kuntarakennelain kriisikuntamenettelyn perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta antoi erityistä merkitystä sille, että sääntelyn tarkoituksena oli turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Valiokunta totesi, että pakko-liitoksen taustalla olevien intressien olevan niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Liitosta vastustaneiden kuntien osalta valiokunta korosti kuitenkin olevan tärkeää, että esityksen perustelujen mukaisesti pelkäänsä arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu.¹⁰⁴

101 Lavapuro ym. 2019, s. 73.

102 HE 198/2002 vp.

103 PeVL 65/2002 vp, s. 3–4.

104 PeVL 20/2013 vp, s. 5.

4 Kunnan järjestämisvastuun määräytyminen varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelujen näkökulmasta

4.1 Lasten julkisten palvelujen tuottamisen lähtökohdat sekä tämän luvun näkökulma

Vaikka ensisijainen vastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu lapsen huoltajille, on perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu¹⁰⁵. Kun vauva syntyy, hänet merkitään kotikuntalain (201/1994) 2.1 §:n mukaan äidin asuinkunnan mukaan kuntalaiseksi. Kuitenkin raskauden aikana ja lapsen synnyttyä nykylainsäädännön mukaan julkisen vallan velvoite tukea perhettä lapsen kasvun tukemisessa on ensisijaisesti äidin asuinkunnan alueella toimivalla hyvinvointialueella. Hyvinvointialue vastaa neuvolatoiminnasta ennen ja jälkeen synnytyksen, synnytyssairaalatoiminnasta sekä muista varhaislapsuuden terveydenhuollon ja sosiaalihuollon alaan kuuluvista perhepalveluista. Kunnan palvelujen näkökulmasta ollaankin tilanteessa, jossa lapsi syntyy kuntalaiseksi, mutta kunta ei vastaa lapsen saamista niin sanotusti ensimmäisistä palveluista. Kunnan vastuu lapsen palvelujen järjestämisestä alkaa varhaiskasvatuksen liittyvästä palvelukokonaisuudesta.

Tässä luvussa tarkastellaan kunnan lakisääteisiä velvoitteita varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen liittyen sen keskeisen sääntelyn kautta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta¹⁰⁶. Perusopetuksella tarkoitetaan sitä kokonaisuutta, joka kattaa oppivelvollisuuden. Perusopetus jakautuu näin peruskouluopetukseen sekä peruskouluopetuksen jälkeiseen opetukseen. Varhaiskasvatuksen tai perusopetuksen sisältöä ei ole tarkoitus tarkastella sen enempää kuin mitä sen perusoikeuslottuvuudet ulottuvat toiminnan järjestämiseen¹⁰⁷. Toisin sanoen luvussa keskitytään siihen, mitä kunnan on valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna minimissään tehtävä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseksi sekä näin analysoidaan järjestämisen rajoja suhteessa perusoikeuksien

¹⁰⁵ HE 309/1993 vp, s. 71.

¹⁰⁶ Tarkastelu jättää ulkopuolelle kunnan muiden sivistyspalvelujen tarkastelun, kuten kirjastopalvelut.

¹⁰⁷ Tämä jättää ulkopuolelle muun muassa hallinto-oikeudellisen tarkastelun. Tässä luvussa ei käsitellä hallintolain säännöksiä ja niiden vaikutuksia palvelun järjestämisen toteuttamiseen.

toteuttamiseen. Valitun tarkastelukulman avulla on mahdollista tarkastella ensinnäkin perusoikeuksien toteuttamisen minimivastuita sekä näyttää kunnan itsehallinnon rajat sekä mahdollisuudet itsehallintonsa toteuttamiseen näiden rajojen puitteissa. Järjestämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä kokonaisuutta, joka alkaa kuntaa velvoittavasta sääntelystä järjestämismallin suhteen: voiko ja missä laajuudessa kunta ulkoistaa palvelun tuottamisen, ja miten palvelujärjestelmän kokonaisuus voidaan rakentaa. Tästä jatketaan kunnan ohjausvastuun tarkasteluun, jossa kasvatus- ja sivistyspalvelujen substanssilainsäädäntö perusoikeuksien kanssa yhdessä rajaa sitä, miten kunta voi osoittaa alueensa lapset palvelujen piiriin ja miten perusoikeudet ohjaavat palvelujen järjestämistä tästä näkökulmasta. Kolmanneksi tarkastellaan niitä oikeudellisia reunaehtoja, jotka rajaavat järjestämisen puitteita, kuten muun muassa sääntely henkilöstömäärän suhteen. Neljänneksi huomioidaan kunnan rahoitusvastuu ja viidenneksi kunnan valvontavastuu palvelun järjestämisestä.

Riippumatta siitä, tarkastellaanko varhaiskasvatusta, perusopetusta peruskoulussa vai perusopetusta toisen asteen koulutuksessa, voidaan kunnan tehtävistä erottaa valtiosääntöoikeudellisesti sekä substanssilainsäädännön näkökulmasta – kun tarkastellaan toiminnan järjestämisvastuuta, ei toiminnan sisällön toteuttamista – viisi järjestämiseen liittyvää näkökulmaa tai osa-aluetta: palvelun järjestämismalli kunnan tehtävien näkökulmasta; palveluun pääsyyn ohjaukseen liittyvät tehtävät, jota tässä raportissa kutsutaan *ohjausvastuuksi*; palvelun varsinaiseen toteuttamiseen järjestämiseen liittyvät tehtävät, jota tässä raportissa kutsutaan *järjestämisvastuuksi*¹⁰⁸, palvelun rahoitukseen sekä valvontaan liittyvät tehtävät eli *rahoitusvastuu* ja *valvontavastuu*. Näiden viiden osa-alueen velvollisuudet kunnallisen itsehallinnon rajoitusten ja laajuuden näkökulmasta vaihtelevat kasvatus- ja opetustoimittain. Tämä luku etenee siten, että kunnan velvollisuuksia tarkastellaan lapsen elinkaaren mukaisesti varhaiskasvatus- ja opetustoimittain.

Tässä luvussa keskitytään siis järjestämisen sääntelyn velvollisuuksien minimiin kunnan lakisääteisten tehtävien näkökulmasta, mikä rajaa ulkopuolelle kasvatuksen tai opetuksen sisällölliset tekijät, kuten muun muassa valtakunnallisten opetussuunnitelmien perusteiden mukaiset opetuksen sisältöön vaikuttavat tekijät sekä kunnan itsehallinnollisen harkinnan mukaiseen vapaaehtoisuuteen perustuvat tehtävät kuten koulujen aamu- ja ilta-päivätoiminnan. Yksinkertaistaen tässä luvussa tarkastellaan kunnan tehtäväksi säänneltäviä kasvatus- ja opetuspalveluja siltä osin, kun kunnan tehtävänä on järjestää puitteet palvelun sisällön toteuttamiselle. Valittu näkökulma tuottaa tietoa siitä, mitkä ovat nykyolainsäädännön mukaiset mahdollisuudet kuntien tehtävien eriyttämiselle jo itsessään kunnan itsehallinnolliseen harkintaan perustuen.

108 On huomioitava, että osaltaan ohjausvastuu ja järjestämisvastuu limittyvät, mutta jako on tehty tässä luvussa pyrkimyksenä selkiyttää kunnan velvollisuuksia lasten perusoikeuksien toteuttamisen suhteen.

4.2 Kasvatus- ja opetuspalvelujen perusoikeudellinen perusta

Varhaiskasvatus ja perusopetus perustuvat oikeudellisesti perustuslain 16 §:ssä säänneltyihin sivistyksellisiin oikeuksiin sekä 19 §:n sosiaalisiin oikeuksiin – nykymuodossakin etenkin 19.3 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen tukea lapsen perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Oikeus varhaiskasvatukseen sekä perusopetukseen ovat nimenomaisesti lapsen ja nuoren oikeuksia. Tästä syystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellistä tarkastella lapsen erityistä oikeudellista asemaa ja sen vaikutuksia palvelun järjestämiseen. Lapset ovat Suomen oikeusjärjestyksen mukaan itsenäisiä oikeuksien haltijoita. Perusoikeudet ovat myös lasten oikeuksia, sillä perusoikeuksien subjekti on ei pääsääntöisesti ole riippuvainen iästä, eikä voikaan olla perustuslain syrjintäkieltosäännöksen 6.2 §:n mukaan. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä: lapsia tulee kohdella yhdenvertaisesti sekä keskenään että aikuisväestöön nähden¹⁰⁹. Lasten perusoikeuksista sääntelee perustuslain lisäksi YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991, LOS).

Lasta tulee kohdella aktiivisena yksilönä, ei vain passiivisena toiminnan kohteena, vaikkakin lapsen oikeustoimikelpoisuuteen liittyy vajaavaltaisuus. Vajaavaltaisina lasten pääsy perus- ja muihin oikeuksiinsa jää kuitenkin huoltajien ja viranomaisten vastuulle ja riippuu siitä, kuka käyttää lasta koskevaa puhevaltaa¹¹⁰. Lapsen huoltajilla sekä viranomaisilla on velvollisuus toteuttaa lapsen oikeudet silloinkin, kun tämä ei vielä osaa niitä vaatia. Velvollisuus liittyy sekä aloitteellisuuteen lapsen oikeuksien toteuttamiseksi että valvontaan niiden toteutumisesta.¹¹¹ Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen huollosta lain mukaan vastaaville (LOS 5 ja 18 art.)¹¹². Huoltaja edustaa lasta lain lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (190/2019) 3 §:n mukaan ja lastensuojelulain (417/2007) 2 §:n mukaan huoltajilla on ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista. Julkishallinnossa on kuitenkin korostunut velvollisuus huolehtia alaikäisen oikeuksien toteutumisesta lainsäädännön mukaisesti¹¹³. Taustalla vaikuttaa myös velvollisuus lapsen erityiseen suojeluun ja huolenpitoon, mikä näkyy perustuslain erityissäännöksistä lapsen oikeuksiin liittyen, ja mikä tarjoaa perustan lasten positiiviselle erityiskohtelulle¹¹⁴.

¹⁰⁹ HE 309/1993 vp, s. 45.

¹¹⁰ Ks. HE 309/1993 vp, s. 23–24.

¹¹¹ Ks. tarkemmin lapsen oikeudellisen aseman ulottuvuuksista Hakalehto 2018, s. 5 ja 28.

¹¹² HE 309/1993 vp, s. 71–72.

¹¹³ Hakalehto 2018, s. 245.

¹¹⁴ HE 309/1993 vp, s. 44–45; Viljanen 2011, s. 102.

Kunnan itsehallintoon kuuluvaa harkintavaltaa lasten palvelujen järjestämisessä ohjaa oikeudellisesti lapsen oikeuksien sopimuksessa säännelty, yhtenä sopimuksen yleisperiaatteen asemassa oleva lapsen edun ensisijaisuus (LOS 3 art.). Kunnan tulee lapsia koskevissa toimissa ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen intressit ja niiden huomattava painoarvo suhteessa muihin asiaan liittyviin intresseihin. Lapsen edulla tarkoitetaan lapsen kaikkien oikeuksien summaa.¹¹⁵ Hakalehto on tiivistänyt lapsen edun ensisijaisuuden julkishallinnossa lapsen oikeuksien suojeluksi, syrjimättömyyden varmistamiseksi, osallisuuden toteutumisesta huolehtimiseksi ja asianmukaisten oikeusturvakeinojen tarjoamiseksi¹¹⁶. Käytännössä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen liittyvissä asioissa siinä kohtaa, kun kunnalle on jätetty harkintavaltaa palvelun järjestämiseksi, on sen valittava mahdollisista toteutustavoista sellainen, joka toteuttaa lapsen oikeuksia parhaiten¹¹⁷. Velvollisuus on yhdenmukainen perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa, mutta saa lasten osalta erityisen merkityksensä. Lapsen edun ensisijaisuus on samaan aikaan lasten oikeus itsessään, harkintaa ohjaava oikeusperiaate sekä menettelysäännös: kunnan on voitava perustella päätöksensä ja esitettävä, miten se on punninnut lapsen oikeuksien toteutumista.¹¹⁸

Lapsen edun ensisijaisuuden arviointiin liittyy olennaisesti lasten oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Tämä oikeus on turvattu sekä perustuslaissa (6.3 §) että lapsen oikeuksien sopimuksessa (12 artikla). Osallisuus oikeutena velvoittaa ottamaan lapsen näkemykset huomioon ikärajattomasti sekä itseään koskevissa asioissa että osana ryhmää lapsia koskevissa asioissa. Mikään lasta koskeva ratkaisu ei voi lähtökohtaisesti olla lapsen edun mukainen eli toteuttaa lapsen oikeuksia, mikäli lapsen tai lasten näkemystä ei ole kuultu ja otettu huomioon¹¹⁹. Oikeus siirtää asteittain päätösvalan lapsen oikeuksien käyttämisessä huoltajalta lapselle itselleen täysi-ikäisyyteen mennessä. Lapsen oikeudelliseen asemaan sisältyy jännite lapsen hyvinvoinnin suojelemisesta sekä lapsen mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa kehittyvien valmiuksiensa mukaisesti.¹²⁰

Perusoikeudet, jotka perustavat lapsen palveluiden järjestämisen kasvatus- ja opetustoimen näkökulmasta, muodostuu sivistyksellisten oikeuksien (PL 16 §) ja sosiaalisten oikeuksien, etenkin lapsen oikeudesta saada julkiselta vallalta tukea perheelleen (PL 19 §) muodostamasta kokonaisuudesta. Lisäksi varhaiskasvatuksella ja perusopetuksella perusoikeuksien

115 Hakalehto 2018, s. 50.

116 Hakalehto 2018, s. 246.

117 Ks. myös perusoikeusmyönteisestä harkinnasta Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 55.

118 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013), s. 3–4.

119 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009), s. 16.

120 Hakalehto 2018, s. 39–40.

näkökulmasta on osaltaan liittänyt lapsen huoltajan perusoikeuteen hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (PL 18 §).

Sosiaalisilla perusoikeuksilla on kytköksensä ihmisten perustavanlaatuisiin oikeuksiin, jotka liittyvät inhimillisen elämän tosiasiallisten vähimmäisehtojen turvaamiseen sekä yhteiskunnan kehittämiseen sosiaalisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta¹²¹. Lapsen oikeuksien sopimuksen yksi läpileikkaavista periaatteista on lapsen oikeus kehittymiseen (6 art.), jossa kehittyminen tulee ymmärtää sanan laajimmassa merkityksessä kokonaisvaltaiseksi lapsen ruumiilliseksi, henkiseksi, hengelliseksi, moraaliseksi, psykologiseksi ja sosiaalisesti kehitykseksi. Lasten palvelujen tulee sekä turvata tämä kehitys ja toisaalta palvelujen järjestämisen tavoitteena tulee olla kaikkien lasten optimaalisin kehitys¹²². Perustuslain 19.3 §:llä säännelty julkisen vallan velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (samoin myös LOS 18 art.) ulottaa vaikutuksensa huolenpidon kohteena olevien lasten lisäksi sosiaaliselta asemaltaan huonompiaisisiin perheisiin, toisin sanoen niihin, joilla ei ole kykyä hankkia palveluita vapailta markkinoilta¹²³. Velvollisuus perheen tukemiseen voidaan katsoa välineeksi säännöksen ensisijaiseen tavoitteeseen lapsen hyvinvoinnin ja kasvun turvaamiseksi¹²⁴. Julkisen vallan puuttuminen perheen sisäiseen elämään on kuitenkin aina poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata, mikä muodostaa lähtökohdan perheen omien mahdollisuuksien tukemiselle¹²⁵. Tällä lähtökohdalla, joka tässä raportissa nimetään huoltajan ensisijaisuudeksi, on merkityksensä myös kunnan toimintaa ohjaavana tekijänä kasvat- ja opetuspalvelujen järjestämisessä.

Julkisen vallan velvollisuutta tukea perheiden mahdollisuuksia lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamiseksi on tarkasteltava yhteydessä muihin TSS-oikeuksiin, ja etenkin lapsen oikeuteen saada opetusta¹²⁶. Sivistyselliset oikeudet ja etenkin perustuslain 16.1 §:n oikeus maksuttomaan perusopetukseen saavat erityisen merkityksellisyyden suhteessa muihin perusoikeuksiin siinä, että oikeus opetukseen toimii porttioikeutena muiden perusoikeuksien toteutumiselle¹²⁷. Oikeus opetukseen ulottaa merkityksensä taloudellisten, sosiaalisten, kulttuuristen, poliittisten ja kansalaisoikeuksien toteutumisen mahdollisuuksiin, sillä perusopetuksen kautta yksilö saa valmiudet ja mahdollisuudet osallistua

121 Rautiainen 2017, s. 21.

122 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013), s. 4.

123 Rautiainen 2017, s. 21.

124 Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 44–46.

125 HE 39/1993 vp, s. 71–72.

126 HE 309/1993 vp, s. 71–72.

127 Ks. esim. Arajärvi 2006, s. 41 ja 87.

täysimääräisesti yhteiskunnan toimintaan¹²⁸. On huomattava, että oppivelvollisuuden pidentäminen laajensi perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettua perusopetuksen käsitettä kattamaan myös oppivelvollisuuslain 4 §:n mukaisen peruskouluopetuksen jälkeisen koulutuksen siihen saakka, kunnes nuori täyttää 18 vuotta. Toisaalta sekä varhaiskasvatuksen, esiopetuksen että peruskouluopetuksen jälkeisen koulutuksen järjestämiseen vaikuttaa myös perustuslain 16.2 §:n jokaisen yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Yksilön kannalta tämä merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista¹²⁹. Kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta tämä tarkoittaa yhdenvertaisuuden ja yksilöllisten tarpeiden sekä kustannusvastuun yhteensovittamista.

Kasvatus- ja opetuspalveluihin yleisesti vaikuttaa myös perustuslain 17 §:ssä säännelty kielelliset perusoikeudet. PL 17.2 §:n mukaisesti suomen- ja ruotsinkielisten väestön sivistyksellisistä tarpeista on huolehdittava samanlaisten perusteiden mukaan sekä kielten muodollinen yhdenvertainen kohtelu että kieliväestöjen tosiasiallinen tasa-arvo turvaten¹³⁰. Kielelliset perusoikeudet kulkevat käsikädessä sivistyksellisten perusoikeuksien kanssa, sillä yhteiskunnan täysivaltainen jäsenyys tai ylipäänsä kulttuurin ylläpitäminen ei voisi toteutua täysimääräisesti ilman kielellisten oikeuksien turvaamista¹³¹. Varhaiskasvatus- ja koulutuslaeissa on säännelty tarkemmin kunnan velvollisuuksista kielellisten oikeuksien turvaamiseksi palvelun järjestämisessä.

Kunnallista itsehallintoa palveluiden järjestämisessä rajaa aiemmin mainittu yhdenvertaisuus, joka saa lapsen palveluja järjestettäessä merkityksensä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklasta: lasta tulee kohdella itsenään yhdenvertaisesti, toisin sanoen syrjimättä lasta hänen lapsuutensa perusteella sekä ilman hyväksyttävää perustetta sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakauksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella sekä toisaalta syrjimättä lasta hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajan perusteella. Syrjimättömyys ulottuu myös erityisryhmän lapsen kohteluun. Lasta tulee kohdella yhdenvertaisesti suhteessa toisiin lapsiin sekä aikuisväestöön nähden kunnan toiminnassa, minkä lisäksi yhdenvertaisuus tulee turvata palvelujen järjestämisessä riippumatta siitä, missä kunnassa lapsi asuu (PL 6 §). Yhdenvertaisuuden turvaamiseen sisältyy kaksi ulottuvuutta: vaatimus syrjimättömyydestä kunnan omassa toiminnassa, omassa

128 Ks. esim. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 13 (1999) oikeudesta opetukseen; YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 1 (2001).

129 HE 309/1993 vp, s. 64.

130 HE 309/1993 vp, s. 65.

131 Ks. esim. Ojanen – Scheinin 2011, s. 633–635.

päätöksenteossa sekä lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 2-kohdan mukaan aktiiviset toimet syrjinnän ehkäisemiseksi laajemmin sekä siihen puuttumiseksi esimerkiksi lasten palveluja järjestettäessä. Kummankin ulottuvuuden toteuttamisessa kunnan varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen järjestämisestä koskevilla valinnoilla on tärkeä merkitys.

Edellä mainitut perusoikeudet velvoittavat kuntaa toimimaan aktiivisesti palvelujen järjestämiseksi sekä turvamaan lapsen oikeudet palvelujen järjestämisessä. Lisäksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen vaikuttaa olennaisesti perheiden liikkumisvapaus. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Oikeus kattaa sekä oikeuden liikkua yksittäisen paikkakunnan sisällä, maan sisällä sekä oikeuden valita asuinpaikka sekä muuttaa tätä asuinpaikkaa. Vaikka lapsen sivistykselliset oikeudet velvoittavat kuntaa järjestämään kasvatus- ja opetuspalvelut, liikkumisvapaus asettaa kunnalle sellaisen oikeuden kunnioittamisvelvollisuuden, jossa se ei toiminnallaan saa rajoittaa perusoikeuden toteutumista¹³². Kunta ei voi myöskään estää ketään asettumasta asumaan kuntaan eikä toisaalta karkottaa ketään kunnasta¹³³. Muiden perusoikeuksien tapaan liikkumisvapaus kuuluu myös lapsille ja muille vajaavaltaisille. Vaikka lapsia on PL 6.3 §:n mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, tämä ei sivistysoikeuksien näkökulmasta estä lapsen vanhempia tai muita huoltajia käyttämästä määräysvaltaa muun muassa lapsen asuinpaikan suhteen¹³⁴. Juuri asuinpaikan valinnan oikeus korostaa liikkumisvapauden, sosiaalisten oikeuksien ja sivistyksellisten palvelujen järjestämisen välisiä yhteyksiä. Oikeus valita asuinpaikkansa edellyttää myös sivistyspalvelujen järjestämiseen liittyviä positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi¹³⁵. Käytännössä palvelujen järjestämisen kannalta kunnalla on rajatut mahdollisuudet ennakoida lasten syntyvyyttä ja perheiden liikkuvuutta alueellaan.

Perustuslakiin ei sisälly tarkempaa asuinkunnan tai kunnan alueella olevan asuinpaikan määritelmää vaan se määräytyy kotikuntalain mukaan, jota sovelletaan lain 1.3 §:n mukaan silloin, kun viranomainen tekee ratkaisuja, joihin henkilön asuinpaikalla on vaikutusta. Lain 2 §:n mukaan lapsen kotikunta on pääsääntöisesti se kunta, jossa hän asuu tai, laissa mainituin poikkeuksin, se kunta, johon hänellä on kiintein yhteys. Käytännössä lapsen kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka merkitään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja

132 Ojanen – Scheinin 2011, s. 321.

133 Heuru 2002, s. 53.

134 Ojanen – Scheinin 2011, s. 320.

135 Ks. HE 309/1993 vp, s. 51. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on painotettu liikkumisvapautta koskevan säännöksen tosiasiallista toteutumista; ks. esim. PeVL 4/1984 vp; PeVL 13/1989 vp ja PeVL 27/2005 vp.

väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään. On kuitenkin huomattava, että kasvatus- ja opetustoimen osalta on sääntelyä kunnan vastuista kotikuntalaista poikkeavalla tavalla

4.3 Varhaiskasvatuksen järjestäminen

4.3.1 Huoltajan ensisijaisuus varhaislapsuuden hoidon järjestämisessä

Kuntien osalta lakisääteinen velvollisuus lapsen hyvinvoinnin tukemisesta varhaislapsuudessa tarkoittaa sitä kokonaisuutta, jossa kunnan on järjestettävä lapsen varhaiskasvatus tai rahoitettava lapsen hoitamista kotona. Perheellä on ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista ja kehityksestä ja tämän periaatteen mukaan myös varhaislapsuudessa huoltajalla on ensisijainen päätösvalta siitä, miten lapsen varhaislapsuuden hoito järjestetään.

Varhaiskasvatus on toimintaa, jota on tarkasteltava perustuslakivaliokunnan lausunto-käytännön mukaisesti perustuslain 19 §:n mukaisena sosiaalipalveluna huolimatta siitä, että sillä on kytkentä myös perustuslain 16.2 §:n sivistyksellisiin perusoikeuksiin ja nykyisin toimintaa hallinnoi valtion tasolla opetus- ja kulttuuriministeriö¹³⁶. Lasten oikeuksien näkökulmasta varhaiskasvatuksella turvataan lapsen oikeutta kehitykseen, sillä varhaislapsuus on erityisen tärkeä lapsen kehittymisen vaihe¹³⁷. Varhaiskasvatus on perustuslain 16.2. §:n mukaisesti lapsen oikeutta saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä, joka kunnan tulee toteuttaa. Lapsella ei kuitenkaan ole velvollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 1.8.2022 voimaantulevan 12.1 §:n (1228/2020) mukaan kunnan on huolehdittava lapsen varhaiskasvatuksen saamisesta tai lain lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) 3 §:n mukaan kotihoidontuen saamisesta sen kalenterikuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta¹³⁸. Varhaiskasvatuslain 6 §:n mukaan velvollisuus koskee niitä lapsia, jotka kotikuntalain mukaisesti asuvat kunnassa tai jos on katsottava, että lapsi pysyvästi tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa asuu alueella. Kiireellisessä tapauksessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen saamisesta myös muullekin kunnassa oleskelevälle lapselle kuin kunnan asukkaalle. Lain

¹³⁶ PeVL 12/2015 vp.

¹³⁷ Ks. myös Hakalehto – Kotkas 2015, s. 1055; Heinonen ym. 2016, s. 148–152.

¹³⁸ Jos lapsen huoltaja saa sairaskorvauslain mukaista koko-aikaista vanhempainrahaa, ei varhaiskasvatusta ole järjestettävä. Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai mainitun lain 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettua ulkomaista etuutta.

kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 3.1 §:n mukaan oikeus kotihoidontukeen rajataan tosiasiallisesti Suomessa asuvaan lapseen, jollaisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla. Kunnan palvelun järjestämisvelvollisuuteen vaikuttaakin se, ketkä lapset kuuluvat järjestämisvelvollisuuden piiriin. Jos kuntaan ei synny lasta, ei velvollisuus varhaiskasvatuspalveluun realisoidu, mutta jos kuntaan syntyy yksikin lapsi, on kunnan toteuttava velvollisuutensa.

Kunnallinen varhaiskasvatuspaikka ja kotihoidon tuki ovat toisensa poissulkevia, rinnakkaisia kunnan palveluja. Kotihoidontuki kohdistuu alle 3-vuotiaisiin lapsiin, ja sen tarkoituksena on osaltaan varmistaa kunnan näkökulmasta lasten varhaiskasvatuspalvelujen riittävyys sekä huoltajien mahdollisuus valita lapselleen kunnallisen varhaiskasvatuksen sijasta muu haluamansa hoitomuoto¹³⁹. Kotihoidon tuen ei ole tarkoitus toimia perustoi-meentulon turvana¹⁴⁰ vaan se on kunnan lakisääteinen velvollisuus huolehtia lapsen kehityksestä tilanteessa, jossa huoltajat eivät valitse varhaiskasvatuspalveluja vaan huolehtivat lapsesta itse.

Perustuslaki ei suoraan määritä lapselle subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen vaan sen määrittää varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain sääntely. Vuonna 2020 voimaantulleella lakimuutoksella (laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta 1395/209) palautettiin lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. Subjektiivinen oikeus tarkoittaa sitä, ettei sen järjestäminen ole riippuvainen viranomaisen harkinnasta tai määrärahojen riittävyydestä taikka mistään muustakaan perusteesta. Kunnan itsehallinto on tässä suhteessa hyvin rajattu. Varhaiskasvatus nähdään nykyisin nimenomaan lapsen oikeutena, vaikkakin tosiasiallisesti lapsen mahdollisuus oikeuteensa on täysin riippuvainen huoltajasta¹⁴¹.

Mikäli huoltaja valitsee kotihoidon sijaan varhaiskasvatuspalvelujen käytön, on hänellä vielä valinnanmahdollisuus kunnallisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen tuottajan väliltä. Kunta on vastuussa kunnallisen varhaiskasvatuksen järjestämisestä, kun taas valtio tukee rahallisesti huoltajaa lapsensa varhaiskasvatuksen järjestämistä yksityisellä palveluntuottajalla. Rahallisen tuen voi katsoa vahvistavan huoltajan vapautta valita lapsen hoitomuoto.

139 PeVL 11/1995 vp. Huomioitavaa on, ettei tässä raportissa oteta kantaa siihen, millaiset huoltajien tosiasialliset mahdollisuudet valita kotihoidon ja varhaiskasvatuksen väliltä ovat. Kotihoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisen välillä ei myöskään tehdä vertailua esimerkiksi perheen oikeuksien näkökulmasta tai taloudellisilla mittareilla kunnan tai huoltajan näkökulmasta. Valtioneuvoston koulutuspoliittisen selonteon (2021, s. 18) mukaan varhaiskasvatuksen osallistumattomuuden syistä nousevat keskeisimmiksi kotihoidon tuki ja sen kuntalisäkäytännöt, varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ja toiminnan laatuun liittyvät tekijät.

140 PeVL 11/1995 vp.

141 Ks. Esim. Hakalehto – Kotkas 2015, s. 1048.

Lapsilla on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, mutta ei velvollisuutta, millä on vaikutuksensa kahteen seikkaan: perheellä on oikeus määrittää varhaiskasvatuksen tarve itse¹⁴² sekä kunnalla on oikeus kerätä palvelusta asiakasmaksuja lain varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016) mukaan. Lain mukaan asiakasmaksujen suuruus suhteutuu lapsen varhaiskasvatuksen tarpeeseen nähden. Yksityisten osalta asiakasmaksuista ei ole sääntelyä. Kunnan ja yksityisen varhaiskasvattajan välillä huoltajan valinnanvapauden toteutuminen riippuu käytännössä huoltajan tilanteesta asiakasmaksujen erilaisuudesta johtuen sekä siitä syystä, että sosiaaliturvan yhteensovittamisen näkökulmasta kunnallinen varhaiskasvatuspalvelu voi muodostua ensisijaiseksi yksityiseen palveluun nähden¹⁴³. Valinnanvapaus riippuu myös kunnan alueen tilanteesta eli siitä, toimiiko ja kuinka paljon yksityisiä palveluntarjoajia alueella.

THL:n tilastoraportin¹⁴⁴ mukaan vuonna 2020:

- Varhaiskasvatukseen osallistui noin 77 prosenttia 1–6 vuotiaista lapsista.
- Kuntien ja kuntayhtymien omissa ja ostopalveluna hankituissa varhaiskasvatuspaikoissa, päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa, oli 82 prosenttia kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista.
- Kuntien myöntämää varhaiskasvatuksen palveluseteliä käyttäneiden osuus oli 13 prosenttia kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista.
- Kelan yksityisen hoidon tuen osuus varhaiskasvatuksessa oli vajaat 5 prosenttia.

4.3.2 Kunnallisen varhaiskasvatuksen järjestäminen

Kunta voi toteuttaa varhaiskasvatuspalvelut itse, osana kuntayhtymää tai ostaa ne ulkopuoliselta palveluntuottajalta ostopalveluna tai palvelusetelin kautta (varhaiskasvatuslain 5 § sekä kuntalain 8 ja 9 §). Kunnalla on varhaiskasvatuslain 50 §:n mukaan varhaiskasvatukseen liittyvistä tehtävistä huolehtimista varten oltava nimetty taho tai, jos varhaiskasvatuksesta huolehtii kuntayhtymä, kunnalla on oltava liitántä tuohon tahoon. Kunnalla on koordinaatiovastuu palvelun järjestämisestä, esimerkiksi ostopalvelun sopimisesta ja

142 Vanhempien päätösvallassa sekä kunnan neuvontavelvollisuudesta, jotta vanhemmat voivat käyttää päätösvaltaansa tarkoituksenmukaisella tavalla, ks. Heinonen, ym. 2016, s. 34–36.

143 Ks. KHO:2006:60, jossa toimeentulotuen hakijan oli edellytettävä haki ensisijaisesti kunnan järjestämiä lasten päivähoitopalveluja. Yksityisistä päivähoitopalveluista aiheutuvat menot voitiin toimeentulotukea myönnettäessä ottaa huomioon vain poikkeuksellisesti.

144 THL, Tilastoraportti 32/2021.

päivittämisestä tai vastuu kuntayhtymän toimintaan osallistumisesta. Kunnalla on laki-sääteinen velvollisuus järjestää kunnallinen varhaiskasvatus, mutta itsehallinnon nojalla kunta voi laajalti päättää, miten se tuon palvelun järjestää¹⁴⁵. Samaan aikaan, riippumatta siitä, miten kunta on palvelun järjestänyt, on lapselle oltava aina kunnallinen varhaiskasvatus yhtenä vaihtoehtona. Kunta ei voi kiertää velvollisuuksiaan sillä, että kunnassa toimisi vain yksityinen varhaiskasvatuksen järjestäjä ilman, että kunta kompensoisi huoltajan kustannuksia lapsen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden kunnallisen varhaiskasvatuksen tasolle.

Mikäli kunta järjestää varhaiskasvatuksen itse tai sen tehtäviin sisältyy varhaiskasvatuksen järjestämisen tavasta riippumatta, on kunnan osoitettava lapselle varhaiskasvatuspaikka varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaan neljän kuukauden kuluttua tai äkillisessä tilanteessa viimeistään kahden viikon kuluttua paikan hakemisesta. Palvelun toteuttamisen sijainnin osoituspaikkaa voidaan kutsua kunnan ohjausvastuiksi. Ohjausvastuun näkökulmasta kunnan tulee osoittaa lapselle varhaiskasvatuspaikka edellä mainitun aikarajan puitteissa, mutta siinä, mistä paikka osoitetaan, on kunnalla laaja harkintavalta.

Varhaiskasvatuslain 5.4 §:n mukaan kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatus lähipalveluperiaatteella huomioiden asutuksen sijainti ja liikenneyhteydet sekä mahdollisuuksien mukaan huoltajan toivomassa muodossa. Varhaiskasvatuspaikan osoittamisessa yhdistyvät perheen asuinpaikan valinnan kunnioittaminen ja varhaiskasvatuksen saamisen turvaaminen. Koska varhaiskasvatus on lapsen oikeus eikä velvollisuus, ei varhaiskasvatuksen osalta ole kunnan harkintaa rajaavia säännöksiä lapsen matkojen pituudesta tai kestosta varhaiskasvatuspaikan ja kodin välillä. Kunnalla ei ole myöskään kustannusvastuuta lapsen varhaiskasvatusmatkoista samalla tavoin kuin esi- ja perusopetuksen osalta. Kunnalla onkin näin ollen perusopetustointia laajempi harkintavalta varhaiskasvatuspaikan sijainnin suhteen. Toisaalta sekä lapsen edun ensisijaisuus että lapsen oikeus lepoon ja vapaa-aikaan (LOS 31 art.) aiheuttavat sen, ettei lapsen kokonaismatka voi muodostua kohtuuttomaksi kodin ja varhaiskasvatuspaikan välillä.

Ohjausvastuuta rajaa se, että varhaiskasvatuslain 8.1 §:n mukaan lapsen tulee saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä taikka kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamen kielellä¹⁴⁶. Lapsen kielelliset perusoikeudet tulee turvata järjestettäessä varhaiskasvatuspalveluita. Tämä asettaa kunnalle velvollisuuden huolehtia varhaiskasvatuksen järjestämisestä kunnan toimintana tai ostopalveluna

145 Ks. myös Uoti 2006.

146 Velvollisuutta ei poista se, ettei riittävää kielitaitoista henkilöstöä ole saatavilla vaan kyseeseen voi tulla laajemmin koulutusvastuun tarkastelu Opetus- ja kulttuuriministeriön osalta ja korkeakoulujen aloituspaikkojen tarkastelu mm. ruotsinkielisten pätevän henkilöstön saamiseksi, ks. esim. EOAK/7233/2019.

yksityisen tahon toimesta mainituilla kielillä. Myös Koulutuspoliittisen selonteon mukaan laadukkaat varhaiskasvatus ja -koulutuspalvelut ovat saatavilla molemmilla kansalliskielillä ja kielivähemmistöjen erityistarpeet huomioidaan¹⁴⁷. On huomattava, että toisin kuin koulutusta koskevassa lainsäädännössä, varhaiskasvatuslaissa ei mainita viittomakielisten oikeutta äidinkielenään¹⁴⁸. Viittomakielisten osalta tämä tarkoittaa sitä, että heidän oikeutensa tulevat arvioitaviksi lain 15 c §:n mukaisina tukipalveluina, mikä valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna ei ota huomioon viittomakielisten perusoikeutta omaan kieleensä ja kulttuurinsa ja jättää kuntien velvollisuuden tämän lapsen oikeuden käytännön toteuttamisen epätarkoituksenmukaisesti harkinnanvaraiseksi¹⁴⁹. Yleisesti kielellisten oikeuksien turvaamisessa on huomioitava eri kielisten lasten yhdenvertainen asema, mikä saattaa muun muassa edellyttää alueellisesti pienemmän kieliryhmän suosimista taloudellisesti, jotta lopputulos olisi yhdenvertainen¹⁵⁰.

147 Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko, s. 12.

148 Ylipäänsä viittomakielen huomioiminen äidinkielenä ei ole aina systemaattista, esim. Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa määritellään maahanmuuttajataustaiseksi sellainen lapsi, oppilas tai opiskelija, jonka äidinkieli tai kotona puhuttu kieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Määritelmästä on viite Karvin vuonna 2015 tehtyyn julkaisuun Maahanmuuttajataustaiset oppijat suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Näin ymmärrettynä myös viittomakieltä äidinkielenään käyttävät ymmärrettäisiin maahanmuuttajataustaisiksi.

149 Vaikka hallitus esityksessään (148/2021) totesi, että ministeriö arvioi vuonna 2022 omana kokonaisuutenaan lainvalmistelun tarvetta lapsen oikeudesta viittomakieliseen varhaiskasvatukseen sekä tuen saamisen että kielellisten oikeuksien näkökulmasta, on asian valmistelun hidasteluun esitetty kritiikkiä. Jo hyväksyessään hallituksen esityksen varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi eduskunta edellytti mm, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin siten, että viittomakielisten oikeus saada varhaiskasvatusta omalla äidinkiellään turvataan (EV 67/2018 vp). Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (EOAK/3159/2021) sekä PeVL 41/2021 vp. On huomattava, että vaikka on jo käynnissä Viittomakielen keskuksen koordinoima VIKKE-hanke (ks. <https://www.jyu.fi/hytk/fi/laitokset/kivi/opiskelu/tutkinto-ohjelmat-ja-oppiaineet/viittomakieli/tutkimus-2/vikke-viittomakielisten-lasten-kiellellisen-kehityksen-arviointi-kartoitus-ja-tukitoimenpiteet>) ammattilaisten verkostosta sekä henkilöstön kouluttamiseksi, ei se poista oikeuksien tasolla sitä, ettei siitä säännellä lain tasolla. Lisäksi käytännössä viittomakielisen oikeuksien tunnistaminen kielellisiksi oikeuksiksi edellyttää kunnan toimijoilta tietynlaista oikeudellista tietämystä, mikä voi johtaa viittomakielisten oikeuksien eritasoiseen toteutumiseen riippuen kunnasta. Tähän problematiikkaan palataan myöhemmin tässä raportissa.

150 Kunta ei voinut ohjata kaikkia ruotsinkielisiä lapsia yksityiseen päiväkotiin, joka ei toiminut ostopalvelupäiväkotina eli päivähoitomaksut olivat muuta kunnan järjestämää varhaiskasvatusta korkeammat, vaikka järjestely perustui lasten vanhempien kanssa tehtyyn sopimukseen. Käytäntö oli lainvastainen, sillä se oli ruotsinkielisiä syrjivä. Kunta kuitenkin voi päättää erillisestä kielillisestä, jolla se tasaa vanhempien kustannukset samalle tasolle muiden lasten varhaiskasvatuksen kanssa. Ks. OKV 407/1/2015. Ks. myös Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 57.

Lisäksi tulee huomioida varhaiskasvatuslain 3 a luvun mukaiset lapsen mahdolliset tuen tarpeet varhaiskasvatuspaikan osoittamisessa. Tuen tarpeet voivat tulla kunnan tietoon jo heti lapsen syntymän jälkeen esimerkiksi, jos lapsella on synnynnäinen kehitysvamma, mutta se voi myös käydä ilmi varhaiskasvatuspaikan hakemisvaiheessa tai vasta myöhemmin, kun lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen. Kunnan velvollisuus järjestää lapselle hänen tarpeitaan vastaavat tuet, eivät riipu siitä, milloin kunta saa tuen tarpeet tietoonsa ja miten se on voinut varautua niihin. Tuen tarpeiden huomioiminen ei kuitenkaan oikeuta kuntaa ylittämään lakisääteisiä määräaikoja varhaiskasvatuspaikan järjestämisessä¹⁵¹.

Kuitenkaan tämän raportin puitteissa ei voida vastata tämän tarkemmin kunnan velvollisuuksista ja niiden rajoista suhteessa lapsen tuen tarpeeseen. Tämä kokonaisuus ansaitisi oman selvityksensä, sillä lapsen tukeen ja sen yhteensovittamiseen varhaiskasvatuksesta oppivelvollisuuden päättymiseen saakka on tehty muutoksia, eikä näitä muutoksia ja sen vaikutuksia ole kokonaisuutena tarkasteltu. Varhaiskasvatuslakiin lisättiin lakimuutoksella (1183/2021) oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, joka eroaa osaltaan perusopetuslaissa annettavasta tuesta, mikä asettaa omat haasteensa tuen tarpeiden jatkuvuuden tarkastelulle. Samaan aikaan kunnilta on siirretty sosiaalihuollon järjestämisvastuu hyvinvointialueille, millä on vaikutuksensa lapsen tuen järjestämiseen: kasvatuksessa ja koulutuksessa on tutkittava, mikä osa tuen järjestämisestä kuuluu pedagogisena toimintana kunnille, mikä taas muuna kuin pedagogisena toimintana hyvinvointialueille ja miten lapsen oikeuksien sekä rahoitusvastuun jakautumisen kannalta nämä yhteensovitetään. Lisäksi velvollisuus vammaispalvelujen järjestämiseen siirtyy kokonaisuutena hyvinvointialueille, jolla on vaikutuksensa lapsen tukien yhteensovittamiseen kaikinensa hänen elämässään – ottaen huomioon, että jo kunnan omassa toiminnassa on havaittu haasteita sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammalain ja varhaiskasvatus- ja perusopetuslain yhteensovittamisessa ja vastuiden jakautumisessa kunnan viranomaisten kesken¹⁵². Käynnissä on myös vammaispalvelulain kokonaisuudistus, josta on tätä raporttia kirjoittaessa annettu lausunnot¹⁵³. Käytännössä lapsen tuen tarpeiden saamisessa opetustoimessa

151 Lapsen, jolla oli erilaisia tuen tarpeita, varhaiskasvatuspäätöksen saaminen kesti lopulta 7 kuukautta. Eduskunnan oikeusasiamies piti kunnan menettelyä erityisen moitittavana, kun kyse oli haavoittuvassa asemassa olevan lapsen yhdenvertaisen varhaiskasvatukseen osallistumisen edellytysten arvioinnista ja turvaamisesta, ks. EOAK/2720/2019.

152 Esimerkiksi eduskunnanoikeusasiamies on todennut ratkaisussaan kehitysvammaisen lapsen ruotsinkielisten varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisestä, että kantelija on joutunut kohtuuttomaan tilanteeseen odottaessaan päätöksiä lapsen hoidon järjestämisen osalta tietämättä, mikä taho asiasta kulloinkin on vastuussa. Epäselvyyttä on osaltaan ollut myös siitä, järjestääkö päiväaikaisen hoidon sosiaali- ja terveystoimiala vai ruotsinkielinen varhaiskasvatus (kasvatuksen ja koulutuksen toimiala). EOAK/2914/2020, EOAK/1132/2020. Ks. myös Laitinen – Lankinen 2022, s. 275–276.

153 Ks. esim. Vammaispalvelulainsäädännön uudistus: <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/ajankohtaista/vammaispalvelulainsaadannon-uudistus>

on koettu haasteita¹⁵⁴ muun muassa henkilöstöressurssipulan takia, käytäntöjen moninaisuuden takia, jolloin lapsen oikeuksien toteutuminen ei toteudu yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta sekä velvollisuuksien epäselvyyksien kautta: vaikka perhe ja koulu pääsisivät yhteisymmärrykseen tuen tarpeen muodoista, ei kunnalla ole välttämättä resursseja näiden toteuttamiseen tarkoituksenmukaisella tavalla. Vaikka kyseiset haasteet nousevat enemmän peruskouluopetuksen maailmasta, on hyvin todennäköistä, että samankaltaiset haasteet vaikuttavat myös varhaiskasvatuksen parissa¹⁵⁵. Tästä tarvittaisiin oma tutkimuksensa.

Järjestämisvastuun näkökulmasta kunnan on järjestettävä palvelunsa varhaiskasvatuslain 5 ja 13 §:n mukaan siinä laajuudessa, sellaisin aukioloajoin ja sellaisin toimintamuodoin – kuten esimerkiksi päiväkotitoimintana, erityisenä päiväkotitoimintana sekä perhepäivähoidon muodossa – kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Perheiden tarpeet näin tosiasiallisesti rajaavat kunnan harkintaa palvelujen järjestämisessä. Kunta ei voi esimerkiksi kategorisesti päättää vuorohoidon¹⁵⁶ lopettamista tiettyyn aikaan vuorokaudesta¹⁵⁷ tai järjestää osa-aikaista varhaiskasvatusta vain tietyllä, ennalta kategorisesti rajatulla aikavälillä¹⁵⁸.

Varhaiskasvatus on järjestettävä turvallisesti¹⁵⁹. Taustalla on perustuslain 7 §:n mukainen oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Varhaiskasvatuslain

154 Ks. esim. Nykänen 2021, s. 111–195. Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiporaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2 sekä Mäntylä ym. 2021, s. 17–20.

155 Ks. myös Heiskanen Noora ym. 2021. Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa: Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi. Saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162927>.

156 Vuorohoitoon liittyen on hyvä huomata, että lapsen subjektiivisen kokoaikaisen päivähoitoon palauttamisen hallituksen esityksen (HE 34/2019 vp) yhteydessä sivistyslakivaliokunta kiinnitti huomiota vuorohoidon toteutumisesta valtakunnallisesti yhdenmukaisiin perustein (SiVM 7/2019 vp) ja eduskunta edellytti valtioneuvosto selvittää kuluva vaalikauden aikana varhaiskasvatusikäisten ja pienten koululaisten vuorohoidon tarpeen ja toteutumisen sekä ryhtyä selvityksen tulosten perusteella tarvittaviin toimiin lainsäädännön muuttamiseksi vuorohoidon palvelun varmistamiseksi (EV 43/2019 vp).

157 Kunta ei ollut järjestänyt lasten päivähoitoa lain edellyttämällä tavalla perheen lapsille, kun se oli päättänyt olla järjestämättä vuorohoitoa juhlapäiviä edeltävinä iltoina. Asian ratkaisemisen kannalta ei ollut ratkaisevaa se, ettei kyseistä vuorohoidon tarvetta ollut muilla perheillä, ks. Hämeenlinnan HAO 26.11.2013 13/0308/4.

158 Ks. EOAK/6442/2017.

159 Opetushallitus on määritellyt varhaiskasvatuksen ja opetustoimen turvallisuuden osa-alueiksi fyysisen, psyykkisen, sosiaalisen ja pedagogisen turvallisuuden, ks. <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/opetustoimen-ja-varhaiskasvatuksen-turvallisuus>. Tässä raportissa keskitytään vain fyysisen turvallisuuden huomioimiseen kunnan järjestämistä tuuseen kuuluvana, sillä muut turvallisuuden osa-alueet katetaan enemmän kunkin paikan sisäisenä toimintana, jota ei tässä raportissa käsitellä.

10§:n mukaan varhaiskasvatusympäristön on oltava terveellinen ja turvallinen lapsen ikä, kehitys ja muut edellytykset huomioon ottaen. Toimitilojen ja toimintavälineiden on oltava terveellisiä, turvallisia ja asianmukaisia, ja niissä on huomioitava esteettömyys. Kunnan onkin palvelua järjestäessään turvattava palvelun fyysinen turvallisuus¹⁶⁰. Järjestämiin vaikuttavat tältä osin myös työturvallisuuslain (738/2002) säännökset.

Kunnan järjestämisvastuuseen liittyy ohjausvastuunkin näkökulmasta varhaiskasvatuspaikkojen henkilöstömitoitukset sekä -kelpoisuudet, jotka vaikuttavat muun muassa varhaiskasvatuksen turvallisuuden toteutumiseen muunakin kuin fyysisenä turvallisuutena. Lain 35 ja 38 §:ssä sekä varhaiskasvatusasetuksessa (753/2018) 1 ja 2 §:ssä säännellään lapsiryhmän koon suhde eri kelpoisuusehdot täyttäviin henkilöihin. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä sekä lapselle paikan osoittamisessa on huolehdittava varhaiskasvatuslain 10 §:n mukaisesti lapselle turvallisen ympäristön toteutumisesta, mihin myös henkilöstömäärät liittyvät. Tähän vaikuttavat myös kielelliset oikeudet sekä perheiden ja lapsen tarpeet. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 3-kohdan mukaan on huolehdittava siitä, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat palvelut noudattavat turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa koskevia viranomaismääryksiä¹⁶¹.

Varhaiskasvatuksen kelpoisuusehtoihin liittyen on huomattava, että perinteisesti varhaiskasvatuksen henkilöstö on toiminut työsuhteessa, sillä varhaiskasvatuksessa ei katsota käytettävän julkista valtaa, toisin kuin peruskouluopetuksessa muun muassa kurinpidon yhteydessä. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle, jollaiseksi katsotaan muun muassa perusopetuslain 36 b ja 36 d §:n mukainen voimakeinojen käyttö. Varhaiskasvatustalakea säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomionsa siihen, että varhaiskasvatustalakehdotukseen ei sisälly säännöksiä lapsen perusoikeuksiin puuttumisesta esimerkiksi ojentamisen tarkoituksessa. Perustuslakivaliokunta painotti, että varhaiskasvatuksen toimintayksiköissä ei voida rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta ilman siihen nimenomaisesti oikeuden luovaa säännöstä.¹⁶² Varhaiskasvatuksessa kuitenkin tosiasiallisesti puututaan lapsen itsemääräämisoikeuteen, jolloin tästä olisi säädeltävä perusoikeuksien yleiset ja kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttävin säännöksin¹⁶³. Samaan

160 Ks. varhaiskasvatuksen tilojen merkityksestä lapsen oikeuksien toteutumiseen Heino-
nen ym. 2016, s. 123–124.

161 Ks. myös Hakalehto 2018, s. 267.

162 PeVL 17/2018 vp.

163 Ks. PeVL 17/2018 vp; PeVL 15/2015 vp ja PeVL 35/2013 vp.

aikaan on todettava, että lasten kasvatuksen ja perusoikeuksiin puuttumisen välisen suhteen määrittely hakee muotoaan myös oikeudellisella kentällä¹⁶⁴.

Kielellisten ja tuen tarpeiden oikeuksien turvaamisen lisäksi kunnalle on asetettu velvollisuus huomioida perheen osallisuus palvelun järjestämisessä. Varhaiskasvatustlain 17.3 § asettaa kunnan velvollisuudeksi ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan lapsen vanhemman tai muun huoltajan toiveet varhaiskasvatuksen muodosta. Lain 20.1 § asettaa kunnan velvollisuudeksi lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa lapsen mielipiteen ja toivomuksen selvittämisen ja huomioonottamisen hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Tästä ei kuitenkaan ole tarkempia lakisääteisiä rajoituksia¹⁶⁵ eikä se aseta oikeuksia huoltajille tai lapsille varhaiskasvatuspaikan sijainnista tai muodosta.¹⁶⁶ Onkin huomattava, että vaikka lapsen osallisuus tulisi lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan turvata kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa, sillä se toimii ehtona lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiselle, ei varhaiskasvatustlain aseta sen tarkempia velvoitteita huomioida lapsen tai hänen huoltajansa osallisuutta, vaikka samaan aikaan varhaiskasvatustlain 4 §:ssä säännellään lapsen edun ensisijaisuus otettavaksi huomioon ensisijaisena palvelua suunniteltaessa ja järjestettäessä. Tästä on johdettavissa ajatus siitä, että huoltajan ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista ja kehityksestä antaa huoltajalle oikeuden valita, miten hän lapsensa varhaislapsuuden hoidon järjestää, mutta jos hän valitsee kunnallisen varhaiskasvatuksen, tulee perheen noudattaa kunnan itsehallinnolliseen harkintaan kuuluvia, kunnan määrittämiä ehtoja.

Samaan aikaan osallisuus kuitenkin vaikuttaa siihen, miten varhaiskasvatuksen järjestämisessä yhdenvertaisuuden toteutumista arvioidaan. Varhaiskasvatuspaikan osoittamisessa sijainnin ja muodon suhteen voi hyväksyttävästi olla mahdollista, että saman alueen lasten varhaiskasvatus toteutetaan eri tavoin. Vaikka kunnan itsehallintoa on rajoitettu perusopetusta vähemmän varhaiskasvatuksen järjestämisessä, vaikuttavat perheen osallisuuden oikeudet palvelun järjestämiseen. Oikeuksien näkökulmasta kunnan tulee ensisijaisesti toteuttaa perheen tarpeet ja toiveet sekä palvelun muodon että sijainnin suhteen. Jos huoltaja toivoo esimerkiksi lapsen kasvatusmuodoksi asuinalueeltaan perhepäivähoitoa ja kunnan on tämä mahdollista lapsen oikeudet toteuttavalla tavalla toteuttaa, ei ole estettä osoittaa varhaiskasvatuspaikka huoltajan toiveen mukaisesti. Mikäli taas saman alueen toinen huoltaja toivoo lapsensa kasvatuspaikaksi työpaikkansa lähellä olevaa päiväkotia toiselta puolelta kuntaa ja kunnan on tämä mahdollista toteuttaa, ei kunta päätöksellään aseta näitä kahta saman alueen lasta epäyhdenvertaiseen asemaan keskenään. Kunnan

164 Ks. esim. Moilanen 2022.

165 Vrt. perusopetuslain säännökset koulumatkan pituudesta ja turvallisuudesta sekä koulumatkojen korvaaminen tietyin ehdoin.

166 HE 40/2018 vp, s. 85.

onkin siis yhteensovittettava lapsen oikeuksien toteutuminen ja huoltajan toiveet. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä kunnan tulee toteuttaa lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen kokonaisuudessaan huomioiden siihen liittyvät yksittäisen lapsen oikeudet sekä tarpeet. Huoltajien toiveet eivät ole näiden rinnalla velvoittavia.

Rahoitusvastuun osalta varhaiskasvatuslain 60 §:n mukaisten valtionosuuksien lisäksi kunta voi rahoittaa toimintaa 61 §:n mukaisilla varhaiskasvatusmaksuilla ja 5 §:n mukaisen palvelusetelien kautta. Palvelu voi olla maksullista palvelun käyttäjille, sillä lapsella on oikeus, mutta ei ole velvollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen¹⁶⁷. Maksujen osalta lasten yhdenvertaisuus tulee taata esimerkiksi siten, ettei kielellisten oikeuksien tai tuen tarpeiden toteuttaminen aiheuta lasta syrjiviä varhaiskasvatusmaksuja. Samaan aikaan kunnan näkökulmasta vastuu alueensa lapsen varhaiskasvatuskustannuksista on kattava. Velvollisuus voi kuntalain 8 §:n mukaisesti ulottua myös toisen kunnan alueella toteutettuun varhaiskasvatukseen, mikäli toisen kunnan toteuttama varhaiskasvatus on lapsen subjektiivisen oikeuden toteuttavaa kunnallista varhaiskasvatusta¹⁶⁸.

4.3.3 Kunnan varhaiskasvatuksen valvonta

Kunnalla on vastuu siitä, että sille lailla annetut tehtävät hoidetaan lainmukaisesti, riippumatta siitä, mikä taho tämän tehtävän käytännössä toteuttaa. Kunta ei voi vapautua vastuustaan perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisesta sillä, että se ulkoistaa tehtävänsä. Kuntalain 9.3 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta, säilyy sillä lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Varhaiskasvatuksen osalta tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että kunnalla on osaltaan valvontavastuu alueellaan toimivien yksityisten varhaiskasvatuksen palvelutuottajien toiminnasta. Varhaiskasvatuslain 44 §:n mukaan, kun kunta saa yksityiseltä palveluntuottajalta, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, kirjallisen ilmoituksen toiminnasta ennen sen aloittamista, tulee kunnan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa.

167 Kansallisen lapsistrategian (s. 26) mukaan varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi tavoitteena on pienentää suunnitelmallisesti asiakasmaksuja ja laajentaa maksutomuutta. Pitkän linjan tavoitteena on maksuton varhaiskasvatus.

168 Ks. Hämeenlinnan HAO 10.7.2002 02/0330/4, jossa kunta A oli velvoitettava korvaamaan kunnalle B:C:n päivähoiton järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. C:llä oli asuin- ja kotipaikka sekä vakituinen päivähoitopaikka kunnassa A, mutta asui kuukausittain muuttaman päivän isänsä luona kunnassa B. Isän hakemuksesta kunta B järjesti C:n päivähoiton täksi ajaksi. Kysymys oli päivähoitosta, johon C:llä oli subjektiivinen oikeus. Näin ollen kunta B oli perustellusti järjestänyt kyseisissä olosuhteissa C:lle päivähoiton. Tarjoamalla C:lle päivähoitopaikan kunta B oli myös toiminut lapsen edun mukaisesti. Se seikka, että kunta B oli järjestänyt päivähoitopaikan C:lle, ei kuitenkaan poistanut C:n kotikunta A:n viimekätistä päivähoiton järjestämisvelvollisuutta ja siten myös kustannusvelvollisuutta.

Kunnan tulee varmistaa, että toimintaympäristö ja siellä annettava varhaiskasvatus vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Kunnan on myös pidettävä luetteloa yksityisen perhepäivähoidon harjoittajista.

Yksityisten palveluntuottajien osalta kunta toimii siis varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaisena valvontaviranomaisena. Kunta omasta toimestaan tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston määräyksestä voi tarkastaa lain 55 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan toiminnan ja toimitilat sekä antaa 57 §:n mukaisessa tilanteessa huomautuksen tai 58 §:n mukaisissa tilanteissa määräyksen. Lain 59 §:n mukaan kunnan tulee myös toimia yhteistyössä muiden valvontaviranomaisten kanssa. Samaan aikaan, mikäli kunta järjestää varhaiskasvatusta itse tai osana kuntayhtymää, tulee sen antaa oma toimintansa tarkistettavaksi 52 §:n mukaisille valvontaviranomaisille.

Lisäksi kunnan tulee arvioida toimintaansa sekä toteuttamaansa toimintaa. Varhaiskasvatuslain 24 §:n mukaan kunnan varhaiskasvatuksen järjestäjänä sekä mahdollisena tuottajana tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Arvioinnin tarkoituksena on turvata varhaiskasvatuslain tarkoituksen toteuttamista ja tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä ja edistää lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin edellytyksiä. Arvioinnilla on kytkentänsä 22 §:n mukaisiin paikalliseen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomio siihen, että lain 20 §:n mukaan lapsille ja huoltajille on järjestettävä säännöllisesti mahdollisuus osallistua lapsensa tai lapsensa toimipaikan varhaiskasvatuksen suunnitteluun ja arviointiin. Huomioi kiinnittyä siihen jo aiemmin mainittuun seikkaan, että säännöksellä turvataan näin ollen kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta lasten ja huoltajien osallisuus lapsen oman varhaiskasvatuksen järjestämiseen, muttei sen laajemmin.

4.4 Esiopetuksen järjestäminen

Perusopetuslain (628/1998) 4.1 §:n mukaan kunnan on järjestettävä alueensa lapsille oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka perusopetuslain 27 §:n nojalla aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Säännös sitoo velvollisuuden lapsen asuinkuntaan, mikä on osaltaan laajempi käsite kuin kotikuntalain mukainen kotikunta: asuinkuntana pidetään sitä kuntaa, jonka alueella lapsi tosiasiallisten olosuhteiden perusteella asuu. Kunta voi järjestää lain 4.1 §:n mukaan tässä laissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai osana kuntayhtymää tai hankkia ne perusopetuslaissa säännellyltä perusopetuksen järjestäjältä tai myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Toisin sanoen esiopetuksen osalta kunnan minimivastuu järjestämisvelvollisuuden näkökulmasta rakentuu varhaiskasvatuksen järjestämisen tapaan: kunnalla tulee olla minimissään esiopetuksen järjestämisestä vastuussa

oleva taho, jolla on kunnan osalta viimekätinen vastuu esiopetuksen järjestämisen koordinoimisesta kunnassa. Muun kunta voi ulkoistaa itseltään tai täydentää omaa opetustarjontaansa. Huomioitavaa esiopetuksen osalta on se, että kunnan itsehallinnollinen harkinta esiopetuksen ulkoistamisesta on laajempi kuin mitä perusopetuksen osalta, sillä palvelun tuottajan oikeudelliselle muodolle ei ole asetettu erityisiä edellytyksiä.¹⁶⁹

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisesti julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämän oikeuden piiriin kuuluu esiopetus. Se ei vielä perusoikeuksien tarkastelussa toteuta 16.1 §:n mukaista lapsen perusoikeutta perusopetukseen, vaikka on perusopetuslain 31 §:n mukaan maksutonta ja lain 26 a §:n mukaan pakollista esiopetuslaiselle. Pakollisuudestaan huolimatta esiopetus ei kuulu vielä oppivelvollisuuslain mukaiseen oppivelvollisuuden piiriin, ellei lapsi ole pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä¹⁷⁰. Toisin sanoen perusoikeuksien näkökulmasta esiopetus on oikeus muuhun kuin perusopetukseen, mutta lailla esiopetukseen sisältyviä lapsen oikeuksia ja velvollisuuksia on tuotu samankaltaiselle tasolle perusopetuksen kanssa¹⁷¹.

Kuten varhaiskasvatusmuodon valitsemisessa, myös esiopetuksen osalta huoltajalla on ensisijainen oikeus valita lapsensa huollosta vastaavana lapsensa esiopetuksen muoto. Huoltajat voivat järjestää lapsensa esiopetuksen joko kotiopetuksena tai yksityisenä esiopetuksena tai he voivat valita kunnallisen esiopetuksen. Samaan aikaan tämä valinnanvapaus ei toteudu yhtäläisesti kaikilla, sillä vain kunnallinen esiopetus takaa maksuttomuuden. Kunnan rahoitusvastuun näkökulmasta opetuksen maksuttomuus tarkoittaakin sitä, että kunta ei voi rahoittaa toimintaa keräämällä palvelusta maksuja vaan kustantamalla esiopetuksen valtionosuuksien ja oman taloutensa kautta.

Esiopetuksen järjestämisen yhteydessä on huomioitava, että lapsella on perusopetuslain 6.1 §:n ja varhaiskasvatuslain 12.2 §:n mukaan esiopetuksen lisäksi oikeus täydentävästi käyttää varhaiskasvatuspalveluita. Esiopetus voidaankin järjestää perusopetuslain 1.2 §:n

169 Ks. myös Lahtinen – Lankinen 2022, s. 89.

170 Ks. oppivelvollisuuslain 3 §. Huomioitavaa on, että oppivelvollisuus on sidottu lapsen ikään (oppivelvollisuuslain 2 §), jolloin lain 3.2 §:n mukaan pidennetyn oppivelvollisen esiopetus kuuluu oppivelvollisuuden piiriin.

171 Asetelmaa esiopetuksen sisällyttämisestä perustuslain 16.2 §:n piiriin, muttei perusopetuksen eli 16.1 §:n piiriin voidaan myös kyseenalaistaa, kun tarkastellaan esiopetusta lapsen oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole tästä asetelmasta lausunut, sillä kun esiopetus säänneltiin pakolliseksi vuodesta 2015 alkaen lakimuutoksella (1040/2014), ei tästä pyydetty lausuntoa perustuslakivaliokunnalta. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun yhteydessä perustuslakivaliokunta ei ottanut tätä näkökulmaa esille lausunnossaan, ks. PeVL 37/2020 vp.

mukaan varhaiskasvatuspaikassa osana päivää tai koulun yhteydessä erikseen mahdollista lasten siirtymisen alku- ja/tai loppupäiväksi varhaiskasvatuspaikkaan, koulun yhteydessä siten, että varhaiskasvatus järjestetään samassa tilassa tai muulla sekä esiopetuksen että varhaiskasvatuksen mahdollistavalla tavalla.

Näin ollen esiopetuksen velvoittavuus irrottaa sen sivistyksellisenä palveluna perheen tarpeista lapsen hoitamisen suhteen ja toisaalta varhaiskasvatuksella vastataan perheiden tarpeisiin esikouluikäisen osalta¹⁷². Kuitenkin lapsen oikeuksien näkökulmasta tämä yhteensovittaminen aiheuttaa omat haasteensa kunnan järjestämisvastuuseen nähden. Koska varhaiskasvatusta on käsitelty laajasti edellä ja perusopetusta tullaan käsittelemään esiopetuksen käsittelyn jälkeen, keskitytään tässä kohtaa esiopetuksen järjestämiseen liittyviin näkökohtiin vain siltä osin, mitä järjestämisessä on otettava huomioon juuri esiopetuksen näkökulmasta.

Kunnan ohjausvastuun näkökulmasta lapsen velvollisuus esiopetukseen ja oikeus täydentävään varhaiskasvatukseen tarkoittaa rajatumpaa harkintaa osoittaa lapselle esiopetuspaikka kuin varhaiskasvatuksen osalta. Lapselle osoitettavan esiopetuspaikan tulee täyttää esiopetusmatkojen osalta samat kriteerit kuin peruskouluopetuksen osalta: perusopetuslain 6.1 §:n mukaan oppilaiden matkojen tulee olla asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Tämän lisäksi kunnan tulee huomioida mahdollinen siirtyminen varhaiskasvatuspaikkaan. Jos esiopetuslaisen kodin ja esiopetuspaikan tai varhaiskasvatuspaikan ja esiopetuspaikan väliset matkat ylittävät perusopetuslain 32.1 §:n mukaan 5 kilometriä, on esikoululaisella oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Oikeus maksuttomaan kuljetukseen on myös lyhyemmistä matkoista, jos matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi¹⁷³. Oikeus on sidottu esiopetuk-

172 Toisaalta on hyvä huomioida, että varhaiskasvatuksen päivän pituudelle tai matkoille ei ole asetettu aikarajaa, mikä voi johtaa siihen, että esimerkiksi vuorohoidossa olevan esiopetuslaisen päivän pituus toteutuu kohtuuttoman pitkänä: ks. esim. Ylen uutinen esiopetuksen laajentamisesta koskemaan 5-vuotiaita lapsia. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/a/3-11100030>. Kunnalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta huomioida esiopetuksen yhteensovittamista varhaiskasvatuksen tarpeen kanssa vuorohoidon osalta vaan se kuuluu nykylainsäädännön mukaan kunnan harkintaan. Kuitenkin LOS 31 artiklan mukaan lapsella on oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, mikä rajaa kunnan harkintaa.

173 Esiopetuksen osalta on huomioitava lapsen iän ja kehityksen vaikutus. Tapaus, jossa kunta oli myöntänyt saattoavustuksen aikuiselle aiheutuvien julkisen liikenteen kustannusten mukaan, oli lainmukainen, vaikka huoltajat olivat vaatineet maksuttoman taksikuljetuksen järjestämistä perustellen tätä vuorotöillään ja sillä, etteivät päässeet saattamaan lasta. Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, että lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain mukaan lapsen huoltajilla on vastuu lapsen huollosta, eikä heidän vastuutaan vähennä heidän hakeutumisensa vuorotyöhön. Tähän nähden huoltajat eivät voi perustaa oikeuttaan esikoululaisen taksikuljetukseen yksinomaan siihen, että he ovat vuorotyössä. Ks. KHO:2009:103.

sen pakollisuuteen eli kotoa suoraan esiopetukseen ja takaisin kotiin. Jos lapsi saa esiopetuksen jälkeen varhaiskasvatusta samassa tilassa, ei oikeutta ole enää varhaiskasvatuksen jälkeen kotiin¹⁷⁴. Kunnan velvollisuutta maksuttomaan kuljetukseen tarkastellaan tarkemmin peruskouluopetuksen velvollisuuksien tarkastelun yhteydessä, sillä koulumatkoja oppilaat kulkevat enenevässä määrin jo yksin ja koulumatkoihin liittyvistä kriteereistä on laajemmin oikeuskäytäntöä peruskouluopetuksen osalta.

Esiopetuspaikkaa osoitettaessa, ja myöhemmin perusopetuspaikkaa osoitettaessa kunnan tulee turvata lapsen perusoikeus perustuslain 11 §:ssä säänneltyyn uskonnon ja omantunnon vapauteen. Opetuspaikka tulee osoittaa perusopetuslain 6.3 §:n mukaan sellaisesta paikasta, jossa ei noudateta erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. Tästä voidaan poiketa vain huoltajan suostumuksella. Samaan aikaan tämä sitoo kunnan oman toiminnan järjestämisen siten, ettei se voi järjestää kunnallista esiopetusta tai myöhemmin perusopetusta jonkin maailmankatsomuksen tai kasvatusopillisen järjestelmän mukaan.

Ohjausvastuuta rajaavat, kuten varhaiskasvatuksen yhteydessä, lapsen kielelliset oikeudet sekä tuen tarpeet. Tässä kohtaa on huomattava, että vaikka nämä lapsen oikeudet ovat perusoikeustasolla yhteneviä varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa, säännellään esiopetusta perusopetuslailla. Perusopetuslain ja varhaiskasvatuslain sääntely poikkeaa osaltaan toisistaan. Esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen yhdistelmä aiheuttaa lapsen näkökulmasta sen, että häneen kohdistuu saman päivän aikana kahden eri lain sääntely. Lapsen näkökulmasta tämä asetelma on aiheuttanut sen, että hänen oikeutensa turvataan eri tavoin riippuen siitä, osallistuuko hän päivän aikana varhaiskasvatukseen vai esiopetukseen eli riippuen kellonajasta¹⁷⁵. Tästä voi havaita muutamia esimerkkejä, jotka vaikuttavat myös kunnan järjestämisvastuuseen.

Ensinnäkin perusopetuslain 10 §:ssä säännellään lapsen kielellisistä oikeuksista laajemmin kuin mitä varhaiskasvatuslaissa. Kunnan tulee antaa opetusta tarpeen mukaan suomeksi, ruotsiksi tai viittomakielellä sekä saamelaiden kotiseutualueella pääosin saamen kielellä. Pykälässä kielelliset oikeudet turvataan erikseen myös muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa, mikä hallituksen esityksen mukaan kattaa juuri esiopetuksen

174 Ks. KHO 2.11.2020/4176. Lisäksi avustukseen on oikeus silloin, jos huoltaja välttämättömästi kuljettaa esiopetuslaisen esiopetukseen ja palaa yksin kotiin. Kuljetusavustuksella tulee korvata kuljetuksista aiheutuvia menoja myös sellaisen matkan osalta, jolla lapsi ei ole mukana, jos kyseinen matka on välttämätön lapsen kuljetuksen toteuttamiseksi ja liittyy välttämättä siihen, ks. KHO:2020:82.

175 Esiopetusta järjestetään perusopetusasetuksen (852/1998) 3 §:n mukaan vähintään 700 tuntia vuodessa, mikä käytännössä tarkoittaa noin neljää tuntia päivässä. Varhaiskasvatusta voidaan järjestää ennen ja jälkeen esiopetuksen päivän aikana sekä vuorohoitona.

opetuksen¹⁷⁶. Kuten aiemmin varhaiskasvatuksen yhteydessä todettiin, viittomakielellisten oikeuksien turvaamista ei lain tasolla velvoiteta varhaiskasvatuslaissa, mutta esiopetuksen järjestämisessä nämä kielelliset oikeudet turvataan lain tasolla. Näin ollen lapsen kielellisten oikeudet turvataan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen yhteydessä eri tavoin.

Toiseksi – kuten varhaiskasvatuksen yhteydessä tuotiin esiin – lapsen tuen muodot vaihtelevat varhaiskasvatuslain ja perusopetuslain välillä, mikä aiheuttaa jo mainittuihin tukimuotojen yhteensovittamisen haasteisiin vielä yhden lisähaasteen. Lisäksi on huomattava, että koska varhaiskasvatuksessa ei säännellä lapsen perusoikeuksiin puuttumisesta, kuten kurinpidosta, aiheuttaa se käytännössä sen, että lapsen perusoikeuksiin voidaan puuttua eri tavoin riippuen päivän kellonajasta¹⁷⁷. Lapsi onkin ilman asianmukaisia perusteita monessa suhteessa erilaisessa oikeudellisessa asemassa sen mukaan, osallistuuko hän tiettyyn aikaan päivästä esiopetukseen vai varhaiskasvatukseen. Seurauksena on, että lapset ovat perustuslaissa perusoikeudeksi säädetyn oikeusturvan osalta keskenään epäyhtenäisessä asemassa.¹⁷⁸

Kunnan järjestämisvastuuseen liittyy esiopetuksen osalta henkilöstön kelpoisuusvaatimukset asetuksen opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) 7 §:n mukaan. Varhaiskasvatuksesta poiketen lailla ei ole säännelty esiopetuksen henkilöstömitoitusta, mutta Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut suosituksen¹⁷⁹ opetusryhmien muodostamisesta. Tältä osin lasten yhdenvertaista asemaa on pyritty turvaamaan riippumatta siitä, osallistuuko hän päivän aikana varhaiskasvatukseen vai esiopetukseen. On kuitenkin oikeusjärjestyksen näkökulmasta merkityksellistä, että esiopetuksen mitoitus perustuu lain sijaan vain suosituksenluonteiseen määräykseen.

Henkilöstön työsuhteen osalta on huomioitava se, että nykykäytännön mukaan esiopetuksen järjestämistapa vaikuttaa palvelussuhteen ehtoihin, millä on vaikutusta kunnan

176 HE 91/1999 vp, s. 16.

177 Kärjistäen olisi siis lainmukaisesti mahdollista, että esiopetuksen oppilaan opetus evätäisiin perusopetuslain 36.3 §:n mukaisesti jäljellä olevan työpäivän ajaksi, mutta esiopetuksen päätyttyä hän voi kuitenkin osallistua varhaiskasvatukseen saman ryhmän ja samojen opettajien kanssa, sillä varhaiskasvatuslaissa ei ole säännöksiä kurinpidon suhteen, ts. ei myöskään toimivaltaa evätä lapsen varhaiskasvatus.

178 Ks. Suvianna Hakalehdon lausunto perustuslakivaliokunnalle, HE 149/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta. On huomioitava, että kun esiopetus säänneltiin pakolliseksi vuodesta 2015 alkaen lakimuutoksella (1040/2014), ei tästä pyydetty lausuntoa perustuslakivaliokunnalta, sillä hallituksen esityksen (HE 135/2014) mukaan esitys ei loukannut perustuslaissa säänneltyjä perusoikeuksia. Näin ollen perustuslakivaliokunta ei ole voinut huomioida esiopetuksen velvollisuuden aiheuttamia perusoikeuslottuvuusia.

179 Esiopetus / suositus opetusryhmien muodostamisesta, OKM 16.6.2000, 37/400/2000.

järjestämisvastuun sisältöön. Esiopetusta antavan varhaiskasvatuksen opettajan palvelussuhdelaji riippuu siitä, missä hän esiopetusta antaa. Jos esiopetusta annetaan varhaiskasvatuspaikassa, on vallitseva palvelussuhdelaji työsuhde ja vain siinä tapauksessa, että opettaja antaa peruskoulun puolella esiopetusta, on hänen palvelussuhteensa lajina virkasuhde¹⁸⁰. Tämä on ongelmallista sen kanssa, että esiopetuksessa voidaan lain mukaan puuttua oppilaan perusoikeuksiin hyvinkin voimakkaalla julkisen vallan käytöllä¹⁸¹, mikä edellyttää virkasuhdetta. Näin ollen esiopetuksen osalta lasten lisäksi myöskään henkilöstö ei nykykäytännön mukaan ole yhdenvertaisessa asemassa, kun heidän työsuhteensa muoto sekä palkkauksensa riippuu siitä, miten esiopetus on kunnassa järjestetty.

Esiopetuksen yhdenvertaisen järjestämisen näkökulmasta on huomioitava, että toiminta tulee järjestää yhdenvertaisesti riippumatta siitä, järjestetäänkö esiopetus koulun yhteydessä, varhaiskasvatuspaikan yhteydessä vai muualla. Tätä kunnan velvollisuutta kuitenkin haastaa nykylainsäädännön epätarkoituksenmukaisuus, mikä itsessään vaarantaa lasten yhdenvertaisen kohtelun.

Esiopetuksessa oikeuksien turvaamiseen liittyy lainsäädännöllisiä haasteita. Edellä kerrotun lisäksi esiopetukseen liittyy se seikka, että koska lapsella on oikeus ja velvollisuus esiopetukseen, mutta ei oppivelvollisuutta, ei kunnalla ole oppivelvollisiin verrattavaa velvollisuutta seurata lapsen edistymistä kunnan ulkopuolisessa toiminnassa. Jos siis huoltaja järjestää esiopetuksen itse, ei kunnalle ole asetettu valvontavelvollisuutta esiopetuslaisen edistymisestä eikä toisaalta huoltajalle sanktiota velvollisuuden laiminlyönnistä¹⁸². Lapsella on siis velvollisuus osallistua esiopetukseen, mutta koska velvollisuutta ei ole säännelty oppivelvollisuutena, ei kunnalla ole viimesijaista ohjaus- ja valvontavastuuta lapsesta. Toisin sanoen lapsen näkökulmasta hänellä ei ole tahoa, joka valvoisi hänen oikeuksiensa ja oikeusturvansa toteutumista kunnan ulkopuolisessa esiopetuksessa.

Lisäksi kunnan esiopetuksen järjestämisen valvontavastuu riippuu siitä, miten esiopetus on järjestetty. Jos esiopetus on järjestetty varhaiskasvatuspaikassa, realisoituu kunnan valvontavastuu varhaiskasvatuslain mukaan eli kuten varhaiskasvatuksen yhteydessä on esitetty

180 Ks. esim. KHO:n ratkaisu 465/3/14, 11.2.2016 sekä Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat, <https://www.kt.fi/sopimukset/ohjeet/ovtes/esiopetuksen-jarjestaminen>

181 Esiopetuksen työsuhdemuotoa on perusteltu sillä, ettei esiopetukseen sisälly julkisen vallan käyttöä kuten arviointia. Samaan aikaan on sivuutettu se tosiasia, että esiopetuksessa voidaan käyttää kurinpidollisia toimia, jotka ovat julkisen vallan käyttämistä. Henkilöstön osalta toiminta siis vertautuu varhaiskasvatukseen, jossa ei myöskään tunnisteta julkisen vallan käyttöä.

182 Ks. myös Suianna Hakalehdon lausunto perustuslakivaliokunnalle, HE 149/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta.

tarkastusoikeuksineen. Jos taas esiopetus järjestetään koulun yhteydessä, ei valvonnasta eikä tarkastusoikeudesta ole sääntelyä. Perusopetuslain 21 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin, mutta tämä ei ole verrattavissa varhaiskasvatuksen yhteydessä harjoitettavaan valvontaan. Samaan aikaan sääntelyn puuttumattomuus ei vapauta kuntaa vastuustaan palvelujen lainmukaisesta toteuttamisesta. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti. Ostopalveluna järjestettävää esiopetusta varten kunnan vastuun toteutuminen sekä palveluiden laillisuuden ja laadun seuranta edellyttävät käytännössä sopimusta kunnan ja palveluiden tuottajan välillä, mutta tästä ei ole tarkempaa sääntelyä¹⁸³.

Perheiden ja lasten osallisuuden näkökulmasta on huomioitava, että esiopetuksen järjestämisestä lainsäädäntö ei velvoita ottamaan huoltajien toiveita tai lapsen näkemyksiä huomioon esimerkiksi esiopetuspaikkaa osoitettaessa, vaikka lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsen näkemykset olisi selvitettävä ja otettava huomioon kaikessa lasta koskevissa asioissa. Myös tältä osin lasten oikeudet turvataan eri tavoin riippuen siitä, osallistuuko lapsi esiopetukseen vai varhaiskasvatukseen. Perusopetuslain 47 a §:n 5 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee määräajoin selvittää oppilaiden ja heidän huoltajiensa näkemyksiä koulun ja opetuksen järjestäjän toiminnasta, mutta säännös jättää hyvin avoimeksi sen, mikä on tuon velvollisuuden sisältö suhteessa tässä raportissa tarkasteltavaan kunnan järjestämisvastuuseen.

4.5 Peruskouluopetuksen järjestäminen

4.5.1 Peruskouluopetus subjektiivisena oikeutena sekä oppivelvollisuuden alkamisena

Perustuslain 16.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Säännöksessä käytetty sanamuoto *jokaisella* ilmaisee sen, että kyseessä on subjektiivinen oikeus. Oikeus perusopetukseen subjektiivisena oikeutena laminoi ja varmistaa tämän tärkeänä pidetyn palvelun lapsille ilman kunnan harkinnan mahdollisuutta sekä toisaalta varmistaa Suomen valtion kansainvälisten sitoumusten toimeenpanemisen^{184, 185}. Samalla rahoitusvas-

183 Lahtinen – Lankinen 2022, s. 89.

184 Velvollisuus järjestää maksutonta perusopetusta sisältyy Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukseen lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991, 28 art.), Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (TSS-sopimus, SopS 6/1976, 13 art.) sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 63/1999, Ensimmäinen lisäpöytäkirja, 2 art.).

185 Arajärvi 2006, s. 112–113.

tuun näkökulmasta kunnalle asetettu vastuu rahoittaa toiminta aiheuttamatta kustannuksia oppivelvollisten perheille kustantamalla perusopetuksen valtionosuuksien ja oman taloutensa kautta aiheutuu suoraan perustuslain sääntelystä. Maksuttomuuden alaa tarkentaa perusopetuslain 31 §.

Perustuslain 16.1 §:n mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla, nykyisin oppivelvollisuuslailla (1214/2020). Oppivelvollisuus alkaa oppivelvollisuuslain 2 §:n pääsäännön sinä vuonna, kun lapsi täyttää 7 vuotta ellei hänelle ole hänen tarpeensa vuoksi pidennetty oppivelvollisuutta, jolloin se alkaa vuotta aiemmin. Oppivelvollisuuden muutoksen myötä oppivelvollisuus päättyy, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta tai on tätä ennen aiemmin hyväksytysti suorittanut toisen asteen koulutuksen¹⁸⁶. Valtiosääntöoikeuden sekä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on huomioitava, että oppivelvollisuusuudistuksen myötä perustuslain 16.1 §:n mukainen maksuton perusopetus ei enää kata vain ala- ja yläkoulu sisältävää peruskoulua vaan se ulottuu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan¹⁸⁷ koko oppivelvollisuuden kattavaan koulutukseen eli myös toiselle asteelle siihen saakka, kunnes nuori on täyttänyt 18 vuotta.

Oppivelvollisuus ei kuitenkaan perusta koulupakkoa¹⁸⁸, mikä korostaa huoltajan ensisijaisuutta lapsen huollosta vastaavana kuten varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen osalta. Huoltajan ensisijaisuutta sivistyksellisissä oikeuksissa korostavat myös kansainväliset sopimukset¹⁸⁹, joiden mukaan huoltajalla on oikeus valita lapsilleen kasvatuksen ja opetuksen laatu tai muitakin kuin julkisen viranomaisten ylläpitämiä laitoksia, mikäli opetus niissä on viranomaisnormien mukainen. Sopimukset eivät sisällä vanhempien oikeutta olla valitsematta opetusta.¹⁹⁰ Huoltaja voi siis valita lapsensa opetusmuodoksi myös kotiopetuksen tai yksityisen järjestämän opetuksen, mutta vain kunnallinen perusopetus takaa huoltajalle maksuttomuuden¹⁹¹. Samaan aikaan oppivelvollisuuden johdosta oppivelvollisen asuinkunnalla alkaa oppivelvollisuuslain 14 §:n mukainen ohjaus- ja valvontavastuu, jonka mukaan oppivelvollisen asuinkunnan tulee ohjata ja valvoa oppivelvollisuuden suorittamista silloinkin, kun lapsi ei osallistu kunnalliseen perusopetukseen.

186 Tarkemmin sanottuna ylioppilastutkinnosta annetussa laissa (502/2019) tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun tutkinnon taikka niitä vastaavan Ahvenanmaalla suoritettun tai ulkomaisen koulutuksen.

187 PeVL 43/2020 vp.

188 Ks. esim. Lahtinen – Lankinen 2022, s. 35; Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 29.

189 EIS:n ensimmäinen lisäpöytäkirja 2 artikla, TSS-sopimuksen 13 artikla, LOS 18 ja 30 artiklat. Unescon sopimuksen 5 artikla, KPP-sopimus 18 art.

190 Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 78–79.

191 Ks. esim. KHO:n päätös 16.04.2013 taltio 13/1297.

4.5.2 Ohjausvastuu lähikoulun osoittamiseen ja sen vaikutukset

Kunta voi järjestää perusopetuslain 4.1 §:n mukaan opetuksen itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia palvelut yksityiseltä yhteisöltä tai säätiöltä, joka on saanut luvan järjestää perusopetusta. Verrattuna varhaiskasvatukseen ja esiopetuksen järjestämiseen kunnan harkintaa on rajattu perusopetuksen ulkoistamisessa yksityisen palveluntuottajan muodon ja luvanvaraisuuden suhteen. Kuntien välistä yhteistyötä varten voidaan perustaa kuntayhtymä. Lainsäädännöstä ei johdu estettä sille, että kunnat voivat sopia perusopetuksen järjestämisestä vain toisessa sopimuskunnassa siten, että toisen sopimuskunnan vastuu perusopetuksen järjestämisestä siirtyy sopimuksella kokonaan toisen kunnan tehtäväksi. Vaikkei kunta tällaisen sopimuksen jälkeen enää itse vastaisi perusopetuksen järjestämisestä käytännössä, vastaa se kuntalain 8.3 §:n mukaan tehtävänsä rahoittamisesta eli opetuksen kustannuksista.

Tällä hetkellä kunnat toimivat opetuksen järjestäjinä pääasiassa itse:

Vuonna 2020 Suomessa suoritti peruskouluopetusta kunnan järjestämässä perusopetuksessa 528 345 oppilasta eli reilu 98 prosenttia kaikista oppilaista¹⁹².

Kunnat opetuksen järjestäjinä toimivat 2 102 peruskoulussa, kun kaikkien Suomen peruskoulujen yhteismäärä oli 2 177^{193, 194}.

Kunnalla on perusopetuslain 6 §:n mukaan velvollisuus osoittaa paikka, jossa lapsi ja nuori saa peruskouluopetusta. Oppivelvollisen perusopetuslain 6 §:n mukaisen koulupaikan

192 Opetushallinnon tilastopalvelun Vipusen (käyty 17.3.2022) mukaan. Yhteensä kaikkien peruskouluopetuksen järjestäjien järjestämää peruskouluopetusta suoritti 538 197 oppilasta.

193 Opetushallinnon tilastopalvelun, Vipusen mukaan (käyty 17.3.2022) vuonna 2020 kunnat järjestivät peruskouluopetuksesta reilut 96 % (2102 peruskoulun omistajatyypiksi on merkitty kunta, kun kaikkien omistajatyyppeiden peruskoulujen yhteenlaskettu määrä on 2177), kun mukaan lasketaan peruskoulut sekä peruskouluasteen erityiskoulut. On oletettavaa, että sama suhdeluku on myös nykyisin.

194 Asetelma voi kuitenkin olla murroksessa, mihin myös tällä raportilla vastataan. Myös Kuntaliitto on aloittanut vuonna 2022 verkostoperuskouluhankkeen, jota se perustelee seuraavasti: "Väestönmuutokseen liittyvät isot trendit, kuten syntyvyyden lasku, vaikuttavat koulutuksen järjestämiseen kokonaisuudessaan. Väestönkehityksen muutokset näkyvät eri tavoin erilaisissa kunnissa, jolloin pelkkä perinteinen perusopetus ei välttämättä vastaa riittävästi paikallisiin tarpeisiin. Koulutuksen saavutettavuuden turvaaminen esi- ja perusopetusasteista lähtien on keskeinen 2020-luvun haaste kunnille." Kuntaliitto, <https://www.kuntaliitto.fi/kohti-kuntaperusteisia-verkostoperuskouluja>

määräämisessä lähtökohtana on käytännössä yleensä pidetty oppivelvollisen väestötietojärjestelmään ilmoitettua asuinpaikkaa. Kuitenkin sekä oppivelvollisuuslaissa että perusopetuslaissa velvollisuus asetetaan asuinkunnalle, ei kotikunnalle. Tämän voi katsoa tarkoittavan sitä, että perheen liikkumisvapaus, lapsen oppivelvollisuus ja oikeus maksuttomaan opetukseen ylittävät kotikuntalain mukaisen kotikunnan asettamat rajat. Kunnan vastuu realisoituu perusopetuksen osalta laajemmin kuin vain kotikuntalain mukaan. Maksuton perusopetus on järjestettävä kaikille kunnassa oleskeleville. Lopulta velvollisuus on sillä kunnalla, jonka alueella oppivelvollinen tosiasiallisten olosuhteiden perusteella asuu¹⁹⁵. Olennaista on se, että kun lapsen katsotaan asuvan kunnan alueella, on kunnan osoitettava lapselle paikka, jossa käydä koulua¹⁹⁶. Velvollisuus ylittää esimerkiksi kunnan kaavoituksessa käyttämänsä itsehallintoon kuuluvan harkinnan osoittaa loma-asuminen kauemmas kunnan koulupaikoista¹⁹⁷. Toisaalta vakituinen oleskelu alueella voi myös aiheuttaa velvollisuuden koulupaikan osoittamiseen. Jos lapsi on sijoitettuna kunnan alueelle, ei hänen kotikuntansa sijoituksesta johtuen muutu, mutta perusopetus tulee osoittaa sijoituspaikan mukaan. On myös huomattava, että subjektiivinen oikeus perusopetukseen ei rajoitu vain oppivelvollisiin, toisin sanoen Suomen kansalaisiin vaan se voi muodostua alueella olemisen kautta kuten kansainvälistä suojelua hakevien lasten osalta¹⁹⁸. Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta itse päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille, mutta silloin kun kyse on oppivelvollisuusikäisistä eli subjektiivista perusoikeutta opetukseen nauttivista lapsista ja nuorista, on kunnan harkinnan mahdollisuus opetuksen järjestämiseen olematon. Kun lapsi katsotaan kunnan alueella kiinteästi oleskeleväksi, on kunnan itsehallinnollinen harkinta hyvin rajattu osoittaako se lapselle koulupaikan vai eikö osoita.

Ohjausvastuun näkökulmasta perusopetuslain 6.1 §:n mukaan kunnan tulee osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle perusopetuslain mukaisesti opetustaan toteuttava lähikoulu tai muu soveltuva paikka, jossa oppilaiden matkojen tulee olla asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Toisin kuin

195 HE 173/2020 vp.

196 Poikkeuksen ohjausvelvollisuudesta muodostaa kotikoulu, johon huoltaja voi omalla ilmoituksellaan ottaa lapsensa ja huolehtia tämän perusopetuksen saamisesta (perusopetuslain 26 §:n mukainen muulla tavalla saatu perusopetuksen sisältö). Tällöinkään kunnan velvollisuus huolehtia siitä, että lapsi on päässyt opetuksen piiriin ei sinänsä poistu.

197 Yksilön asumisen oikeus sekä oppilaan subjektiivinen oikeus perusopetukseen ylittää kunnan kaavoituksessa käyttämän itsehallintoon kuuluvan harkinnan kaavoittaa loma-asunnot kauemmaksi kouluverkosta. Jos perhe päättää tällaiselle alueelle vakituisesti muuttaa, tulee kunnan osoittaa lapselle koulu tästä asuinpaikasta sekä huolehtia sen maksuttomuudesta. Ks. KHO:2007:5.

198 PeVL 59/2010 vp; EOAK 1633/4/14.

varhaiskasvatuksessa, kunnalla ei ole perusopetuslaissa säänneltyä velvollisuutta lähikoulun osoittamisessa ottaa huomioon huoltajan tai lapsen toiveita, mutta lapsella on perusopetuslain 28 §:n mukaan oikeus pyrkiä myös muuhun kuin lähikouluun. Säännöksellä turvataan osaltaan huoltajan ensisijaisuuden oikeutta valita lapsensa opetusmuoto ja -paikka¹⁹⁹.

Kunnalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta ottaa oppilasta muuhun kuin lähikouluun, kuten ei myöskään yksityisellä opetuksen järjestäjällä tai valtion koululla, mikäli ne toimivat kunnan kanssa tekemän sopimuksen perusteella lähikouluna kunnassa asuville lapsille. Oppilaalla on ensisijaisesti oikeus päästä lähikouluunsa. Jos heidän jälkeensä jää tilaa, voidaan kouluun ottaa muitakin oppilaita. Tällöin kouluihin hakeutuviin oppilaisiin tulee perusopetuslain 28 §:n mukaan soveltaa yhdenvertaisia valintaperusteita, mikä ei estä kuntaa suosimasta alueellaan asuvia oppilaita. Pyrkijöiden joukosta kunta voi lähikoululaisten jälkeen ensisijaisesti ottaa kouluun oman kunnan alueella asuvia lapsia, ja vasta heidän jälkeensä toisen kunnan alueella asuvia lapsia.²⁰⁰ Kunnalla on ensisijainen vastuu oman alueensa oppivelvollisista²⁰¹. Kuitenkin jos kunta ottaa toisen asuinkunnan oppilaan kouluunsa, tulee opetus järjestää lain ja oppilaan tarpeiden mukaan. Kunta ei esimerkiksi voi lopettaa oppilaan opetusta koulussa sen takia, että hän tarvitsee avustajapalveluita, eivätkä kunnat pääse palveluiden kustannusten jakamisesta sopuun keskenään²⁰².

On huomioitava, että vaikka kunta olisi tehnyt toisen kunnan kanssa sopimuksen perusopetuksen järjestämisestä ja osoittaisi kyseisen kunnan koulun alueensa lasten lähikouluksi, ei se rajoita kunnan oppilaiden mahdollisuutta hakeutua myös muuhun kuin asuinkunnan osoittamaan lähikouluun. Kunnan peruspalvelujen valtioneuvostosta annetun lain 34 §:ssä mainittua kotikuntakorvausta ei ole rajattu siten, että se koskisi vain sellaista

199 Samaan aikaan on huomattava, että Suomessa kouluvalinta on lisääntynyt etenkin painotetun opetuksen osalta. Kunnat osoittavat koulupaikan itsehallinnollisen harkintansa rajoissa toisistaan eri tavoin, ja suuremmissa kunnissa on huomattavissa painotetun opetuksen lisääntyminen, mikä on aiheuttanut oppilaitosten välistä kilpailua sekä eriytymistä. Tällä taas on yhteys eriarvoistavien koulutuspolkujen lisääntymiselle. Ks. kokonaisuudessaan Seppänen ym. 2015. Tämä on huomioitu myös valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa (2021, s. 18), jonka mukaan oppilasvalikointi kouluihin ja luokkiin on yleisempää suurten kaupunkien sisällä, joissa tästä syystä koulutuksellinen tasa-arvo on heikentynyt.

200 Ks. Lahtinen – Lankinen 2022, s. 238. Lisäksi perustuslakivaliokunta on taiteen perusopetusta koskevassa lausunnossaan todennut, että yhdenvertaisuutta ei vaaranna oppilaiden asettaminen erilaiseen asemaan asuinpaikan perusteella vaan säännöksille on perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy, ks. PevL 9/2000 vp, s. 2.

201 Esimerkiksi Helsinki tiedottaa, että sen kouluihin voidaan ottaa muissa kunnissa asuvia oppilaita, jos Helsingin kouluissa on tilaa, ks. Helsingin kaupungin tiedote ulkokuntalaisien oppilaiden ottamisesta helsinkiläisiin kouluihin. Saatavilla osoitteessa: <https://www.helsinki.fi/helsinki/fi/kasvatus-ja-koulutus/perusopetus/oppilaaksiotto/ulkokuntalaiset>.

202 Ks. KHO:2013:127.

perusopetuksen järjestäjää, jolta kunta on sopimuksella sopinut järjestämisvastuulleen kuuluvan opetuksen hankkimisesta²⁰³. Kotikuntakorvauksen maksuvelvollisuus voi kohdistua siten myös toisen kunnan tai sellaiseen yksityiseen opetuksen järjestäjään, jonka opetukseen oppilas on omasta aloitteestaan hakeutunut.²⁰⁴

Kunnan ohjausvastuuta lähikoulun osoittamisessa rajaa varhaiskasvatukseen verraten velvoittavammin lapsen kodin ja koulun välinen matka. Perusopetuslain 32.2 §:n mukaan koulumatkan lyhyys määritellään iän suhteen: oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää alle 13-vuotiailla enintään kaksi ja puoli tuntia ja 13-vuotiailla ja sitä vanhemmilla enintään kolme tuntia. Näiden kriteerien sisällä kunnalle jää harkintaa lapsen koulupaikan osoittamisessa, mutta tätä rajaavat edellä mainittujen seikkojen lisäksi lapsen edun ensisijaisuus sekä oikeus lepoon ja vapaa-aikaan. Jos koulumatkoja kunnan osoittamaan lähikouluun ei pystytä järjestämään näiden aikarajojen puitteissa, on perusopetusta tai oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan esiopetusta saavalla perusopetuslain 33 §:n mukaan oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon sekä matkoihin kodin ja majoituspaikan välillä viikonloppuisin ja lomien aikoina.

Ohjausvastuuseen rahoitusvastuun näkökulmasta vaikuttaa perusopetuksen opetuksen maksuttomuus siten, että maksuttomuus tulee turvata myös koulumatkojen osalta. Perusopetuslain 32.1 §:n (1139/2003) mukaan jos perusopetusta, lisäopetusta tai esiopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Perusopetusta, lisäopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Kunnan omaan harkintaan jää, miten se kuljetuksen järjestää vai maksaako se avustuksen.²⁰⁵ Huomioitavaa on se, että korvausvastuu kohdistuu kunnan osoittamaan lähikouluun. Oikeuskäytännön mukaan kunnan ei tarvitse korvata koulumatkoja, jos oppilas käy muuta kuin kunnan osoittamaa lähikoulua²⁰⁶ sekä vielä nykylainsä-

203 Lisäksi rahoitusvastuu sisältyy erikoissairaanhoidossa olevan lapsen peruskouluopetukseen perusopetuslain 4 a §:n mukaan.

204 Ks. esim. KHO 1003/2020, 5.3.2020, Dnro 4697/3/18.

205 Koulumatkojen mittaamisesta, turvallisuuden arvioinnista sekä huoltajalle maksettavan avustuksen määrästä on olemassa useita tuomioistuinratkaisuja, kuten <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2020/202002870> sekä <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2020/202002869>, Ks. esim. KHO 14.3.2008/524, dnro 2601/3/07, <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/lyhyet/2008/200800524>.

206 Ks. esim. KHO:2004:1634. Toisaalta kunnan korvausvastuu voi realisoitua oppilaan henkilökohtaisen tilanteen mukaan kokonaistarkastelu huomioon ottaen, ks. esim. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2020/202002333>.

dännön mukaan lapsen vuoroasumisesta johtuvaa sen kodin koulumatkaa, jota ei ole merkitty väestötietojärjestelmään oppilaan asuinpaikaksi²⁰⁷. Toisaalta, jos oppilaan on pakotetusti, esimerkiksi terveydentilasta johtuvan syyn vuoksi vaihdettava koulua kunnan osoittamasta lähikoulusta, on kunnan velvollisuus huolehtia koulumatkan maksuttomuudesta²⁰⁸. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kysymys koulumatkojen maksuttomuudesta palautuu aina siihen, sisältyykö matka oppilaan lähikouluksi katsottuun paikkaan eli kunnan velvollisuuden piiriin vai lapsen ja huoltajan valinnanvapauteen sisältyvään muuhun kuin lähikouluun.

Lähikoulun osoittamisessa matkojen lisäksi – kuten varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen osalta – kunnan tulee turvata lapsen kielelliset (perus)oikeudet: Perusopetuslain 4.4 §:n mukaan kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään esi- ja perusopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Velvollisuus ei riipu siitä, onko kunta kaksikielinen. Tämän lisäksi perusopetuslain 10 §:n mukaan kunta on velvollinen antamaan saamelaisten kotiseutualueella asuville oppilaille opetusta saamen kielellä ja kuulovammaisille oppilaille viittomakielellä²⁰⁹. Kunta ei ole velvollinen järjestämään opetusta muilla kielillä²¹⁰. On huomioitava, että kielellisten oikeuksien turvaamisessa kunnalla on laaja harkinta käytännön toteutuksesta: kunta voi järjestää opetuksen muutoin kuin omana toimintanaan, esimerkiksi yhteistyössä toisen kunnan kanssa, eikä säännös sinänsä edellytä, että opetus järjestetään välttämättä kunnan omalla alueella²¹¹. Kielellisten oikeuksien turvaamiseen sisältyy huoltajan valinnanvapaus 10.4 §:n mukaisesti: Jos kunta antaa opetusta useammalla sellaisella edellä mainituista kielistä, joilla oppilas pystyy

207 Ks. KHO:2006:10, <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2006/200600540>. Hanke-
raportin kirjoittamisen aikaan on lausuntokierroksella STM:n toimenpidesuunnitelma lain-
säädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa, jossa ehdote-
taan mm. koulukuljetusmahdollisuutta myös etävanhemman kodista sekä toisaalta lähikou-
lun osoittamista huoltajien valinnan mukaisesti jommankumman kodin sijainnista katsot-
tuna. Uudistukset laajentaisivat kunnan lakisääteisiä tehtäviä koulukuljetusten osalta, mikä
toimenpideohjelman (s. 15–16) mukaan edellyttää vielä jatkoselvitystä sekä lakimuutosta.

208 Ks. Pohjois-Suomen HAO 20.01.2021 21/0010/1.

209 On huomioitava, että vaikka romanikieli sisältyy säännöksen opetuskielen mahdolli-
suuksiin, sen järjestämistä ei veloiteta kunnalle.

210 Tässä kohtaa on mainittava toisaalta perusopetuslailla säännelty valmistava ope-
tusta. Valmistavan opetuksen järjestämiseen kunnalla ei ole nimenomaista velvollisuutta,
mutta käytännössä, mikäli kunnan alueella asuu tai vakituisesti oleskelee sellaisia lapsia, joi-
den ei voida katsoa voivan seurata opetusta laissa mainituilla, kunnan velvollisuuksia luo-
villa kielellä, voi kunta perusopetuslain 5 §:n mukaan järjestää valmistavaa opetusta kun-
nan päättämässä laajuudessa. Kyse on lapsen sivistyksellisten oikeuksien turvaamisesta ja
kielellisten oikeuksien ja lapsen näkökulmasta opetuskieleen kohdistuvan velvollisuuden
yhteensovittamisesta.

211 Lahtinen – Lankinen 2022, 89–90.

opiskelemaan, on oppilaan huoltajalla oikeus valita opetuskieli, millä on käytännössä vaikutusta kunnan ohjausvastuuseen lähikoulun osoittamisesta.

Kielellisten oikeuksien ja matkojen lisäksi kunnan ohjausvastuuta rajaavat lapsen mahdolliset henkilökohtaiset tarpeet. Tuen tarpeisiin liittyvää problematisointia käsiteltiin jo varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen yhteydessä – ja koska haasteet sisältyvät myös peruskouluopetukseen, ei niitä toisteta tässä yhteydessä. Tältä osin tämä raportti jää kunnan vastuiden tarkastelun osalta vajaaksi.

Edellä mainittujen, sekä esiopetuksen yhteydessä mainitun uskonnon ja omantunnon vapauden turvaamisen kriteerien sisällä kunnalla on laaja harkinta sen suhteen, mistä se osoittaa oppilaan opetuspaikan ja miten se opetuksen alueellaan järjestää. Lisäksi kunnan itsehallinnon mukaan opetuspaikkaan voivat vaikuttaa mahdolliset oppiainevalinnat tai painotettu opetus, mutta nämä ovat kunnallisen itsehallinnon piirissä. Opetuspaikan osoittaminen on kunnan lakisääteinen velvollisuus, mutta siinä, mistä kunta opetuspaikan osoittaa, on kunnan itsehallinnolla suuri merkitys²¹². Kunta voi myös muuttaa²¹³ perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä vaihtamatta oppilaan lähikoulupaikkaa: Sen johdosta että oppilaalle on aikaisemmin osoitettu tietty koulu lähikouluksi, ei oppilaalle ole syntynyt subjektiivista oikeutta käydä koulua juuri kyseisessä koulussa²¹⁴. Olennaista on se, että lähikoulun osoittamisen määräytymisperusteet ovat lapsen oikeudet huomioiden yhdenvertaiset.

4.5.3 Huomioita lähiopetuksen järjestämisvastuuseen vaikuttavista tekijöistä

Järjestämisvastuun näkökulmasta peruskouluopetuksen järjestämiseen vaikuttavat henkilöstön kelpoisuusvaatimukset asetuksen opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) mukaan. Peruskouluopetukseen ei esiopetuksen jälkeen sisälly lain sääntelyä tai suositusta henkilöstömitoituksesta. Näin ollen kunnalla on osaltaan laajempi

212 Ks. KHO:2018:2890.

213 Ks. oikeuskäytäntöä koulun lakkauttamisesta: KHO 15.6.2018/2890 Dnro 4972/3/17 sekä esim. mahdollisuus poiketa luontodirektiivin (92/43/ETY) säännöksistä KHO:2016:140 30.9.2016/4138. Ks. myös Kuntaliitto 2020, Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa.

214 Ks. KHO:2006:80; KHO:2021:130. Muutoksen perusteltuna syynä voivat olla muun muassa koulun lakkauttaminen, koulun ja muun koulutuksen järjestäjän välisen yhteistyöso-
pimuksen lakkaaminen, koulurakennuksessa havaitut epäterveellisyydet tai korjaustarpeet tai kunnan koulutoimen uudelleenorganisointi esimerkiksi asutuksessa tapahtuneiden muutosten vuoksi, ks. Lahtinen – Lankinen 2022, s. 237–238.

harkintavalta peruskouluopetuksen järjestämisen suhteen. Samaan aikaan kunnan järjestämisvastuuta rajaavat ne lapsen oikeudet, joilla on tosiasiallisesti vaikutusta henkilöstön määrään. Oikeus perusopetukseen on turvattu sekä perus- että ihmisoikeutena. Se sisältää oikeuden laadukkaaseen ja maksuttomaan, opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen turvallisessa oppimisympäristössä. Kunta ei voi itsehallinnolliseen harkintaan vedoten esimerkiksi vaarantaa oppilaiden perustuslain 7 §:ssä säänneltyä oikeutta turvallisuuteen, mikä on perusopetuslain 29 §:ssä säännelty lapsen oikeutena turvalliseen oppimisympäristöön. Opetushallituksen mukaan turvallisuus jakautuu fyysisen ympäristön turvallisuuden lisäksi psyykkiseen, sosiaaliseen ja pedagogiseen turvallisuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa pätevän henkilöstön riittävää määrää, mihin liittyy myös oppilaiden tuen tarpeiden tarkoituksenmukainen turvaaminen.

Samaan aikaan kuntien itsehallinnollinen päätöksenteko voi ajaa nykyainsäädännön estämättä oppilaan oikeuksien yli. Tämä näkyy esimerkiksi opettajien lyhyiden poissaolojen aikana sijaisten palkkaamattomuutena, jolloin koulun toinen opettaja oman opetusensa ohessa hoitaa myös tätä toista ryhmää oto-tunteina²¹⁵. Käytäntö vaarantaa oppilaiden oikeuksien toteutumisen sekä saattaa oppilaat eriarvoiseen asemaan keskenään koulussa sekä suhteessa niiden kuntien oppilaisiin, joiden opetus turvataan myös opettajien lyhyiden poissaolojen aikana²¹⁶. Tällaista käytäntöä ei varhaiskasvatuksessa ole, minkä voidaan ajatella johtuvan lakisääteisistä henkilöstömitoituksista. Henkilöstön riittävään määrään sekä oppilaiden oikeuksien toteutumiseen vaikuttavat myös kuntien tekemät lomautukset. Kunnalla on oikeus lomauttaa henkilöstöään riippumatta lakisääteisestä henkilöstömitoituksesta, mutta oikeuskäytännössä näkyy ristiriitaisuuksia siinä, että tuomioistuinkäytännössä opettajien lomautukset on todettu lainmukaisiksi²¹⁷, kun samaan aikaan esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisuissa on todettu niiden vaarantavan oppilaiden oikeuksien toteutumista²¹⁸. Onkin perusteltua kysyä, ohjaako tämänhetkisen lainsäädäntö sekä muu ohjaus kuntien harkintaa lomautusten suhteen tarpeeksi suhteuttamaan lomautukset oikeuksien toteuttamisen velvollisuuteen?

Henkilöstön riittävään määrään liittyy myös oppilaiden määrä suhteessa henkilöstön määrään. Peruskoulujen osalta ei ole yleistä sääntelyä ryhmäkokoihin liittyen.

215 Ks. TT 2017:22, opettajalla ei voi työtuomioistuimen mukaan kieltäytyä oto-tunteihin liittyvistä työtehtävistä. Samaan aikaan on todettava, että tässä tarkoituksessa kyse on kunnan päätöksestä olla palkkaamatta. Eri tilanne on sijaisten saamisen mahdottomuus, ks. myös tämän raportin kyselyosuuden liite.

216 Ks. myös Valtosen (2017) blogi-kirjoitus Poliitikasta.fi -sivulla: <https://politiikasta.fi/kun-rahaa-taytyy-valvoa-oppilaita-ei/>.

217 Ks. esim. Ks. esim. KHO:2000:11; TT 2016:43.

218 Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000, s. 257–261.

Perusopetusasetuksen 2 §:llä säännellään opetusryhmien muodostamisen rajoista eri tukea saavien sekä pidennetyn oppivelvollisten oppilaiden osalta, mutta säännellyt rajat jättävät kunnalle laajalti harkinnanvaraa. Henkilöstömitoituksen sääntelemättömyyden kanssa ryhmäkokojen harkinnanvaraisuus jättää kunnalle sen itsehallintoa korostavan päätäntävällän siitä, miten se opetuksensa järjestää ja missä menevät oppilaiden oikeuksien rajat. Oppilaan oikeuksien kannalta voidaan kyseenalaistaa, turvaako voimassa oleva sääntely lapsen oikeudet.

Perusopetuslaissa ei ole erillistä säännöstä opetuksen järjestämisestä lähiopetuksena eikä se estä antamasta opetusta esimerkiksi videovälitteisesti oppilaille. Perusopetuslaki ei myöskään sisällä erillistä säännöstä yleisestä oppilaiden valvontavastuusta opetuksessa²¹⁹, vaan oppilaiden valvonnasta säännellään perusopetuslain 35, 36 ja 36 h §:n mukaan vain tiettyjen kurinpidollisten toimien yhteydessä. Kuitenkin lainsäädäntöä on tulkittu siten, että lähiopetus oppilaiden valvontavastuineen on lain lähtökohta²²⁰. Tämä lähtökohta on tulkittavissa perusopetuslaista siten, että suurin osa peruskouluopetuksen sääntelystä menettäisi merkityksensä, mikäli oppilas opiskelisi ilman valvontaa etäopetuksessa²²¹. Olisi kuitenkin syytä pohtia, tulisiko lainsäädäntöä tältä osin päivittää, jottei lain lähtökohta jää tulkinnan varaan. Opetusta voidaan antaa etäyhteyksiä hyödyntävänä ja näin esimerkiksi turvata lapsen kielellisten oikeuksien parempi toteutuminen, mutta silloinkin oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön tulee turvata eli käytännössä hänen tulee olla valvonnanalaisena²²². Valvonnan suorittajan tulee olla lähtökohtaisesti virkasuhteinen viranhaltija esimerkiksi kurinpitösäännösten toimivaltaisen viranhaltijan näkökulmasta. Lisäksi 31.2 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria.

219 Tällä tarkoitetaan oppilaan tilassa olemisen valvonnanalaisuutta erotuksena kunnan yleisestä oppivelvollisten valvontavastuusta, joka kohdistuu koulunkäynnin edistymisen seurantaan.

220 Ks. esim. Lahtinen – Lankinen 2022, s. 87. On huomioitava, että COVID-pandemian aikaan perusopetuslakiin säänneltiin väliaikaisesti opetuksen poikkeusjärjestelyistä lain 20 a §:n mukaisesti, jolloin mahdollistettiin siirtyminen kotona tapahtuvaan etäopetukseen osan oppilaiden kohdalla. Oikeutta (lähi)opetukseen rajoitettiin perusoikeuksien rajoitusperusteiden mukaisesti rajatuksi ajaksi. Vaikka poikkeusjärjestely oli tuota poikkeuksellista tilannetta varten, tutkitaan sitä ja sen vaikutuksia tällä hetkellä eri hankkeissa. Ks. esim. Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvosto (STN) rahoittamana EduRescue-hanke (<https://edurescue.fi/fi>), jonka tavoitteena on rakentaa päätöksentekoon tutkimusperusteinen toipumisen tiekartta ja välineitä koskien kriiseissä selviytymiskykyistä koulutusta ja siitä, miten koulutuksen toimijoita, vanhempia ja oppilaita voidaan tukea COVID-19 pandemian vaikutuksista toipumisessa.

221 Sääntelyä on muun muassa työajoista, joissa jokainen luokan oppilas työskentelee samaan aikaan, opetuksen järjestäjällä sekä koulun henkilöstöllä on velvollisuus turvata oppilaan turvallinen oppimisympäristö.

222 Lahtinen – Lankinen 2022, s. 163.

Kuitenkin on huomattava, että koulutusta koskeva lainsäädäntö ei velvoita kuntaa järjestämään opetusta missään tietyssä paikassa tai sellaisessa kontaktiopetuksen muodossa, joka olisi ennalta lukkoon lyöty. Koulutuslainsäädäntö edustaa funktionaalista lainsäädäntöä, jossa kunnille on jätetty laaja harkintavalta siitä, miten se opetuksen alueensa lapsille ja nuorille järjestää. Kunnan harkintaa rajaavat kuntaa velvoittavat lapsen oikeudet sekä eri kuntalaisten oikeuksia punnitessaan sen tulee ensisijaisesti toteuttaa lapsen edun ensisijaisuuden mukaisesti lapsen oikeudet²²³.

Samaan aikaan on huomattava, kuten jo esiopetuksen kohdalla todettiin, kuntien valvontaa järjestämästään toiminnasta säännellään perusopetuslaissa hyvin yleisellä tasolla: Lain 4 §:n mukaan kunta vastaa hankkimiansa palveluiden lainmukaisesta toteuttamisesta. Peruskouluopetuksen osalta kunnalla ei ole velvollisuuksia toimia valvontaviranomaisena eikä sen toisaalta tule itse antaa toimintaansa varhaiskasvatukseen verraten tarkastettavaksi. Perusopetuslain 21 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin, mutta tämä ei ole verrattavissa varhaiskasvatuksen yhteydessä harjoitettavaan valvontaan.²²⁴ Lasten ja perheiden osallisuus turvataan perusopetuslain 47 a §:n mukaan, mutta oppilaskunnan lisäksi velvollisuus kohdistuu aika ajoin toteutettavaan yleiseen velvollisuuteen oppilaiden ja heidän huoltajiensa näkemysten selvittämisestä. Perusopetuslain sisältämästä sääntelystä ei käy ilmi se lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukainen oikeus lasten näkemysten huomioonottamiseen kaikessa lasta koskevassa, joka myös kunnan olisi turvattava peruskouluopetusta järjestäessään.

4.6 Peruskouluopetuksen jälkeiseen perusopetukseen liittyvä ohjausvastuu

Peruskouluopetuksen jälkeen kunnan järjestämisvastuun velvollisuudet muuttuvat suhteessa nuoren aiempiin sivistyspalveluihin. Valtiosääntöoikeudellisen näkökulmasta, vaikkakin nuori edelleen toteuttaa perusoikeuttaan 16.1 §:n mukaiseen maksuttomaan perusopetukseen sekä oppivelvollisuutta tämän suorittamiseen, siirtyy nuoren perusoikeus

223 Opetuksen järjestämiseen liittyvästä harkinnasta COVID-pandemian aikaan siirryttäessä takaisin lähiopetukseen, ks. tarkemmin Suvianna Hakalehto & Pauli Rautiainen: Koulujen avaamisesta, 8.5.2020. Perustuslakiblogi, Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/05/08/suvianna-hakalehto-pauli-rautiainen-koulujen-avaamisesta/>.

224 Perusopetuksen valvomattomuuden problematiikasta sekä valvomattomuuden aiheuttamista haasteista lasten yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta Mäntylä ym. 2021.

osaltaan perustuslain 16.2 §:ssä säänneltyyn jokaisen oikeuteen muuhun kuin perusopetukseen kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti sekä varattomuuden sitä estämättä.

Peruskouluopetuksen jälkeen kunnalla ei ole lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta peruskouluopetuksen jälkeisestä koulutuksesta eli koulutuksen järjestäminen siirtyy valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna kunnan itsehallinnollisen harkinnan varaan²²⁵. Myöskään nuorella kuntalaisella ei ole velvollisuutta osallistua juuri tietynlaiseen peruskoulun jälkeisen koulutukseen, vaikka hänen oppivelvollisuutensa jatkuu aina 18 ikävuoteen saakka, vaan hänellä on oikeus valita koulutuksensa oppivelvollisuuslain 4 §:n mukaisesta koulutuksesta. Tästä syystä tässä luvussa ei tarkastella laajemmin esimerkiksi lukiolain (714/2018), lain ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) tai lain tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (1215/2020) säännöksiä vaan keskitytään oppivelvollisuuslain säännöksiin eli kunnan ohjausvastuuseen: Kunnalla on nimittäin ohjausvastuun näkökulmasta lakisääteinen viimesijainen vastuu paikkakunnalla asuvasta nuorestaan.

Oppivelvollisuuslain 14 §:n mukaan asuinkunnalla on ohjaus- ja valvontavastuu oppivelvollisesta, joka alkaa oppivelvollisuusilmoituksesta ja jatkuu aina siihen saakka, kunnes oppivelvollinen on aloittanut lain 4 §:ssä tarkoitetussa peruskouluopetuksen jälkeisessä koulutuksessa. Ohjausvastuuseen liittyy ensinnäkin se huomio, että jos oppivelvollinen siirtyy ilman taukoja tai ongelmia peruskoulusta eteenpäin, ei asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu peruskouluopetuksen jälkeisen oppivelvollisen osalta realisoidu vaan vastuu siirtyy koulutuksen järjestäjälle²²⁶. Näin ollen, mikäli oppilas jatkaa ilman ongelmia sellaiseen peruskouluopetuksen jälkeiseen koulutukseen, jota kunta ei itse järjestä, ja suorittaa sen ilman ongelmia loppuun saakka, ei kunnalle aiheudu velvollisuuksia nuoren suhteen. Näin ollen on mahdollista, että mikäli kunta ei itse järjestä lainkaan oppivelvollisuuslain 4 §:ssä säänneltyä koulutusta eikä sen alueella asuvilla nuorilla ole ongelmia koulutuksiin siirtymisissä tai opiskelun etenemisessä, ei kunnalle realisoidu velvollisuuksia peruskouluopetuksen jälkeen nuoren tutkintokoulutukseen liittyvien sivistyksellisten oikeuksien osalta.

Asuinkunnan tulee kuitenkin ohjata ja valvoa oppivelvollisuuden suorittamista silloin, kun se ei ole muun toimijan vastuulla. Jos oppivelvollinen ei hakeudu peruskoulun jälkeiseen

225 Samaan aikaan on huomattava, että esimerkiksi Suomen 385 lukiosta kunta toimii opetuksen järjestäjänä 320 lukiossa (ks. Vipunen <https://vipunen.fi/fi-fi/lukio/Sivut/Koulutuksen-j%C3%A4rjest%C3%A4j%C3%A4--ja-oppilaitosverkko.aspx>). Koulutuksen järjestäjänä kunnat vs. kaikki järjestäjät. Tämän raportin kontekstissa on kuitenkin hyvä selkeyttää se, ettei kunnalla ole lakisääteistä velvollisuutta toisen asteen koulutuksen järjestämiseen, vaikkakin kunnat tosiasiaassa toteuttavat suurimman osan toisen asteen koulutuksesta.

226 Toki koulutuksen järjestäjänä voi toimia itse kunta, jolloin vastuu pysyy kunnalla, mutta tässä luvussa on valtiosääntöoikeudellisesti olennaista erottaa nämä vastuut toisistaan.

koulutukseen, on oppivelvollisuuslain 11.4 §:n mukaan asuinkunnalle on ilmoitettava oppivelvollisen yksilöinti- ja yhteystiedot. Lain 14.2 §:n mukaan oppivelvollisen tulee ilmoittaa opintojen aloittamisesta, keskeyttämisestä ja päättymisestä ohjaus- ja valvontavastuussa olevalle kunnalle. Jos siis oppivelvollinen ei itse hakeudu peruskoulun jälkeisen koulutuksen pariin tai hänen opintonsa keskeytyvät, siirtyy velvollisuus oppivelvollisen ohjauksesta asuinkunnalle. Tavoitteena on varmistaa niin sanottu saattaen vaihtaan -periaate, jossa oppivelvollinen ei putoa missään vaiheessa tukiverkon ulkopuolelle²²⁷.

Ohjaus- ja valvontavastuun toteutumiseen liittyy myös se, että velvollisuus on oppivelvollisen asuinkunnalla, ei kotikunnalla²²⁸. Käytännössä tämä voi tarkoittaa peruskouluopetuksen jälkeisen opetuksen osalta sitä, että jos esimerkiksi nuori on muuttanut paikkakunnalta toiselle toisen asteen koulutuksen perässä ja hänet katsotaan eronneeksi tuosta koulutuksesta, on vastuu oppivelvollisesta sillä kunnalla, johon nuori on muuttanut, jos katsotaan, että hän edelleen tosiasiallisesti asuu tuossa kunnassa. Jos nuori taas muuttaa takaisin kotikuntaansa tai eteenpäin johonkin muuhun kuntaan esimerkiksi seurustelukumppaninsa vuoksi, on velvollisuus kyseisellä kunnalla. Asuinkunta on säännelty velvolliseksi, koska sillä arvioidaan olevan käytännössä paremmat edellytykset oppivelvollisen tavoittamiseen ja hänen tilanteensa selvittämiseen kuin mahdollisesti kaukana opiskelupaikkakunnasta sijaitsevalla kotikunnalla²²⁹. Kunnan itsehallinnon näkökulmasta kunnan lakisääteinen velvollisuus ulottuu siis niihin henkilöihin, jotka tosiasiallisesti asuvat kunnassa. Tieto tästä kulkisi nuoren asuinkunnalta ja koulutuksen järjestäjältä toiselle²³⁰.

Valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna ohjaus- ja valvontavastuu liittyy toisaalta nuoren sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen, mutta sillä on myös kytkentänsä osaltaan nuoren sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen kaikkien perustuslain 19 §:n mukaisesti. Asuinkunnan tehtävänä on nimittäin lain 14.3 §:n mukaan ohjata oppivelvollista hakeutumaan lain 4 §:ssä tarkoitettuun hänelle soveltuvaan koulutukseen ja tarvittaessa muiden tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin. Muita tarkoituksenmukaisia palveluja olisivat esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut, kuntoutuspalvelut tai nuorisotoimen palvelut²³¹. Tilanne ja tuen tarve selvitetään lain mukaan yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa. Jos oppivelvollinen ei ohjauksenkaan jälkeen ole saanut opiskelupaikkaa tai toisaalta hakenut oppivelvollisuuden keskeyttämistä

227 Lahtinen – Lankinen 2022, s. 46 ja 87.

228 HE 173/2020 vp.

229 HE 173/2020 vp.

230 HE 173/2020 vp.

231 HE 173/2020 vp. Huomioitavaa on, että velvollisuuksien näkökulmasta ohjausvelvollisuus ulottuu palveluihin ohjaamiseen, järjestipä nuo palvelut kunta, hyvinvointialue tai yksityinen taho, ei sinänsä palveluiden järjestämiseen tai takaamiseen nuorelle.

oppivelvollisuuslain 7.2 §:n mukaisessa tilanteessa, muuntuu kunnan ohjausvastuu velvollisuudeksi osoittaa opiskelijalle opiskelupaikka soveltuvasta nivelvaiheen koulutuksesta.

Lain 15.1 §:ssä ohjausvelvollisuudelle asetetaan määräajaksi kaksi kuukautta, minkä jälkeen asuinkunta voi tehdä päätöksen opiskelupaikan osoittamisesta. Osoittamisessa tulee 15.2 §:n mukaan huomioida samoja tekijöitä kuin perusopetuksen, esiopetuksen ja osaltaan varhaiskasvatuksenkin osalta: oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys ja kulkuyhteydet, mahdollinen tuen tarve sekä kielelliset oikeudet. Kielellisissä oikeuksissa tulee kuitenkin huomioida myös opiskelijan toive ja valmiudet osallistua myös muulla kuin suomeksi tai ruotsiksi järjestettyyn koulutukseen. Näiden lisäksi opiskelupaikan osoittamisessa tulee huomioida alueen koulutustarjonta. Toisin sanoen kunta ei voi opiskelupaikan osoittamisen yhteydessä vaatia opiskelijaa muuttamaan koulutuksen perässä; kunta ei voi rajoittaa tai loukata opiskelijan liikkumisvapautta²³². Kunnalla ei ole myöskään velvollisuutta järjestää opiskelijan asuinpaikkaa tai kustantaa opiskelumatkoja.

Toisin kuin perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen osalta, on opiskelupaikan osoittamisen yhteydessä opiskelijan ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan osallisuus turvattu oppivelvollisuuslailla. Lain 15.2 §:n mukaan opiskelupaikan osoittamisessa on otettava huomioon oppivelvollisen henkilökohtaiset toiveet, minkä lisäksi 3 momentin mukaan oppivelvollista, tämän laillista edustajaa sekä koulutuksen järjestäjää, jonka opiskelijaksi oppivelvollinen ollaan osoittamassa, on kuultava ennen asian ratkaisemista. Myös oikeusturva on oppivelvollisen osalta säännelty opiskelupaikan osoittamista koskevaan päätökseen oppivelvollisuuslain 24 §:ssä.

Päätös voidaan tehdä eli opiskelupaikka osoittaa vain nivelvaiheen koulutuksesta: tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavasta koulutuksesta²³³. Kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta on huomioitavaa se, että tutkintoon valmentavaa koulutusta kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää, mutta se voi koulutuksen järjestää lain tutkintokoulutuksen valmentavasta koulutuksesta (1215/2020) 3.2 §:n mukaan ilman erillistä järjestämislupaa, mikäli koulutus täyttää lain mukaiset edellytykset sekä tehdä päätöksen opiskelupaikan osoittamisesta tässä itse järjestämässään koulutuksessa. Kunta ei voi kuitenkaan osoittaa opiskelupaikkaa toisen kunnan itse, ilman

232 Samaan aikaan nuoren koulutusmahdollisuudet tosiasiallisesti voivat olla riippuvaisia hänen asuinalueestaan sekä ”muuttohalukkuudestaan”, esimerkiksi syrjäkylänuorille tapahtunut toisen asteen koulutusjärjestelmän alueellinen hajonta on tarkoittanut koulutusmahdollisuuksien karkaamista yhä kauemmas heidän kotiseudultaan. Ks. Tuuva-Hongisto – Pöysä – Armila 2016, s. 35–36 sekä Lavapuro ym. 2016, s. 76–86.

233 Mikäli oppivelvollisella on oikeus vaativaan erityisen tukeen, tulee tämä tarve huomioida opetuspaikan osoittamisessa siten, että koulutuksen järjestäjällä on asianmukainen velvollisuus järjestää ko. tuen tarpeen toteuttaen koulutusta.

järjestämis lupaa järjestetystä tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Kunta ei voi velvoittaa toista kuntaa ottamaan alueellaan asuvaa nuorta itsehallinnolliseen harkintaansa kuuluvaan koulutukseen, ellei tähän liity järjestämisluvan kautta saatu lupa järjestää koulutusta. Lupa liittyä valtion kanssa tehtävään sopimus velvollisuudesta. Toisin sanoen koulutuksen järjestäjän lupa tarkoittaa koulutuksen järjestäjälle velvollisuutta tuon luvan jälkeen järjestää koulutusta. Järjestämisluvan kautta järjestettyyn valmentavaan koulutukseen kunta voi osoittaa velvoittavasti alueellaan asuvan nuoren, sillä kyseisen opetuksen järjestäjällä on velvollisuus koulutus järjestää. Kunnan näkökulmasta tämä voi tarkoittaa nuoren liikkumisvapaus huomioiden velvollisuutta tosiasiallisesti järjestää valmentava koulutus.

4.7 Kiteytettynä kunnan velvollisuudet kasvatus- ja opetuspalvelujen järjestämisessä

Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Minimissään kunnassa on palvelusta vastaava viranhaltija tai taho, joka huolehtii, miten kunnan lapsen varhaiskasvatus järjestetään. Lisäksi kunnan on vähintään rahoitettava lapsen varhaiskasvatus, vaikkei se järjestäisi sitä itse.

Mikäli kunnan vastuulle kuuluu varhaiskasvatuspaikan osoittaminen, tulee tuo **ohjausvastuu** toteuttaa ensisijaisesti lapsen oikeudet turvaten määrääjän puitteissa. Kunnan harkintaa varhaiskasvatuspaikan osoittamisessa rajaavat ensisijaisesti perheen hoitotarpeet, kielelliset oikeudet ja lapsen mahdolliset tuen tarpeet. Toissijaisesti kunnan harkintaa rajaa laissa mainittu varhaiskasvatuspaikan sijainnin läheisyys lapsen asuinpaikkaan liikenneyhteydet huomioiden. Näiden seikkojen jälkeen kunnan harkintaa rajaa vielä perheen osallisuus, ts. toiveet varhaiskasvatuksen muodon ja sijainnin suhteen. Kunnan lasten yhdenvertaisuus tulee toteuttaa tämän harkintaa rajaavan kehikon puitteissa.

Jos kunta järjestää kunnallisen varhaiskasvatuksen itse, **järjestämisvastuun** näkökulmasta kunnan on järjestettävä palvelunsa perheiden ja lapsen (tuen) tarpeita vastaaviksi, kielelliset oikeudet turvaten sekä henkilöstökelpoisuudet ja -mitoitukset täyttäen. Varhaiskasvatuksen muotona voi olla päiväkotitoiminta tai perhepäivähoitona (varhaiskasvatuslain 1 §). Muu jää kunnalliseen itsehallinnon alaan.

Kunnalla on toiminnasta **rahoitusvastuu**, mutta se voi kerätä palvelusta maksuja, sillä varhaiskasvatus ei ole velvoittavaa lapsille.

Valvontavastuun näkökulmasta kunnalla on viimesijainen vastuu lakisääteisten tehtäviensä lainmukaisuuden varmistamisesta, vaikka se ei järjestäisi palveluita omana toimintana.

Esiopetuksen järjestäminen

Minimissään kunnassa on oltava palvelusta vastaava viranhaltija tai taho, joka huolehtii, miten kunnan lapsen esiopetus järjestetään. Lisäksi kunnan on vähintään rahoitettava lapsen esiopetus vaikkei se järjestäisi sitä itse.

Mikäli kunnan vastuulle kuuluu esiopetuspaikan osoittaminen, rajaavat tuota **ohjausvastuuta** ensisijaisesti veloitteet kodin ja esiopetuspaikan sijainnin läheisyydestä suhteessa toisiinsa, kielelliset (varhaiskasvatusta vahvemmat) oikeudet ja lapsen mahdolliset (perusopetuslain mukaiset) tuen tarpeet. Lisäksi kunnan harkintaa rajaa lapsen mahdollinen täydentävä varhaiskasvatuksen tarve. Kunnan lasten yhdenvertaisuus tulee toteuttaa tämän harkintaa rajaavan kehikon puitteissa.

Jos kunta järjestää esiopetuksen omana toimintanaan, **järjestämisvastuun** näkökulmasta kunnan on järjestettävä esiopetus lapsen kielelliset oikeudet ja tuen tarpeet turvaten. Lisäksi kunnan harkintavaltaan vaikuttaa henkilöstömitoituksiin liittyvät suositukset sekä se, järjestetäänkö esiopetus varhaiskasvatuspaikan yhteydessä vai koulun toimintana.

Kunnalla on toiminnasta **rahoitusvastuu** kokonaisuudessaan riippumatta siitä, miten esiopetus on järjestetty. Rahoitusvastuu ulottuu myös esikoululaisen matkoihin, mikäli matkat ylittävät laissa säännellyt ehdot.

Valvontavastuun näkökulmasta kunnan vastuu määrittyy eri tavoin riippuen siitä, järjestetäänkö esiopetus varhaiskasvatuspaikassa vai koulussa sekä sen suhteen, osallistuuko lapsi kunnalliseen esiopetukseen vai huoltajan kotiesiopetukseen. Valvontavastuuseen liittyy kaiken kaikkiaan epäselvyyksiä johtuen esiopetuksen epätarkoituksenmukaisesta sääntelystä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta

Lapsen oikeuksien näkökulmasta nykylainsäädännön mukainen esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen yhdistelmä kahden lain sääntelyineen tuottaa sen, että lapset ovat epäyhdenvertaisessa asemassa oikeusturvansa näkökulmasta riippuen kellonajasta päivässä sekä esiopetuksen järjestämispaikasta.

Peruskouluopetuksen järjestäminen

Minimissään kunnassa on oltava peruskouluopetuksesta vastaava viranhaltija tai taho, joka huolehtii, miten kunnan alueella olevien lasten peruskouluopetus järjestetään.

Oppivelvollisuuden myötä lapsen asuinkunnalla alkaa oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuu, joka on voimassa myös silloin, kun lapsi ei osallistu kunnalliseen peruskouluopetukseen. Lisäksi kunnan on vähintään rahoitettava lapsen peruskouluopetus, vaikkei se järjestäisi sitä itse.

Mikäli kunnan vastuulle kuuluu lähikouluna toimivan opetuspaikan osoittaminen, rajaavat tuota **ohjausvastuuta** ensisijaisesti velvoitteet kodin ja lähikoulun sijainnin läheisyydestä suhteessa toisiinsa, kielelliset oikeudet ja lapsen mahdolliset tuen tarpeet. Kunnan tulee ensisijaisesti osoittaa oppilaan opetuksen maksuttomuuden turvaava lapsen lähikoulu. Toissijaisesti tulee huomioida lapsen oikeus hakeutua muuhun kuin lähikouluun ja mahdollisuudet tuon oikeuden toteuttamiseen. Kunnan alueen lasten sekä toissijaisesti muiden kuin kunnan alueen lasten yhdenvertaisuus tulee toteuttaa tämän harkintaa rajaavan kehikon puitteissa.

Jos kunta järjestää peruskouluopetuksen omana toimintanaan, **järjestämisvastuun** näkökulmasta kunnan on järjestettävä peruskouluopetus lapsen kielelliset oikeudet ja tuen tarpeet turvaten. Lisäksi kunnan harkintaa rajaavat lapsen opetuksen oikeuden täysimääräiseen toteutumiseen vaikuttavat oppilaan oikeudet, kuten turvallinen oppimisympäristö, jolla on vaikutuksensa henkilöstön määrään sekä opetuksen muodon toteuttamiseen. Viimeksi mainituista ei ole tarkkaa lainsäädäntöä tai muuta määräystä, mikä nostaa huolen lapsen oikeuksien yhdenvertaisesta turvaamisesta valtakunnallisesti.

Kunnalla on toiminnasta **rahoitusvastuu** kunnallisen peruskouluopetuksen osalta riippumatta siitä, miten opetus on järjestetty. Rahoitusvastuu ulottuu myös peruskoululaisen matkoihin, mikäli lapsi käy kunnan osoittamaa lähikoulua ja nuo matkat ylittävät laissa säännellyt ehdot.

Valvontavastuun näkökulmasta kunnalla on yleinen valvontavastuu toimintansa lainmukaisuudesta riippumatta peruskouluopetuksen järjestämistavasta, jota ei kuitenkaan ole peruskouluopetuksen osalta sääntelyssä tarkennettu. Valvontavastuussa korostuu oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuu koulutuksen järjestäjän valvonnan sijaan.

Peruskouluopetuksen jälkeinen perusopetus

Minimissään mikäli kunnan alueella asuvat nuoret hakeutuvat ilman ongelmia peruskouluopetuksen jälkeiseen koulutukseen ja suorittavat sen ilman taukoja päätökseensä eikä kunta itse järjestä oppivelvollisuuslain 4 §:n mukaista koulutusta, ei kunnalle realisoitu velvollisuuksia. Asuinkunnalla on kuitenkin oppivelvollisesta viimesijainen ohjaus- ja valvontavastuu, joka on voimassa siihen saakka, kunnes nuori täyttää 18-vuotta. Kunnalle ei ole säännelty lakisääteistä velvollisuutta järjestää peruskouluopetuksen jälkeistä opetusta.

Mikäli asuinkunnan oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuu toteutuu, realisoituu kunnan **ohjausvastuu** ensisijaisesti nuoren ja hänen huoltajansa osallistumisoikeudet turvaten parhaimman mahdollisuuden löytymiseen huomioiden nuoren sekä sivistykselliset että sosiaaliset perusoikeudet. Mikäli ohjausvastuu tästä huolimatta toteutuu koulutusta paikan osoitusvelvollisuutena, rajaavat kunnan harkintaa velvoitteet kodin ja koulutusta paikan sijainnin suhteen huomioiden alueen koulutustarjonta sekä kielelliset oikeudet ja nuoren mahdolliset tuen tarpeet. Tämän lisäksi kunnan harkintaa rajaa se, että koulutusta paikka tulee osoittaa sellaisesta tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta, johon on valtion kanssa tehty sopimus sen järjestämisestä, ellei kunta järjestä ko. koulutusta itse. Tämän rajauksen johdosta on mahdollista, että kunnalle toteutuu ohjausvastuun kautta järjestämisvastuu tällaisen viimesijaisen osoituspaikan täyttävästä koulutuksesta.

Rahoitusvastuun näkökulmasta kunnalla ei ole toiminnasta rahoitusvastuuta. Käytännössä rahoitusvastuu toteutuu henkilöstöresursseina ohjausvastuuseen liittyen.

5 Kuntien palvelujen järjestäminen ja saavutettavuus erityisesti opetustoimen näkökulmasta

Kuntien välisen eriytymiskehityksen arvioimiseen liittyy vahvasti *saavutettavuuden* käsite. Kuntapalvelujen tuotantoon sovellettuna saavutettavuus voidaan määritellä esimerkiksi kunnan asukkaan kokemana vaivannäön määränä tiettyyn määränpäähän (palveluun) pääsemiseksi. Lisäksi saavutettavuus voidaan määritellä toimintojen (palvelujen) lukumääränä, joka voidaan saavuttaa tietyistä sijainnista. Saavutettavuuteen liittyy esimerkiksi *kuljetuskomponentti*, joka viittaa matka-aikaan, kustannuksiin ja vaivannäköön siirtyä lähtöpisteestä määränpäähän sekä *ajallinen komponentti*, joka kuvaa kuntalaisten ajallisia rajoitteita ja palvelujen saatavuutta eri vuorokauden aikoina.²³⁴ Toisaalta saavutettavuudella voidaan tarkoittaa fyysisen saavutettavuuden lisäksi myös *kognitiivista saavutettavuutta*, joka viittaa ihmisten tietoisuuteen esimerkiksi palvelujen sijainnista, laadusta ja luotettavuudesta. Kaiken kaikkiaan saavutettavuuteen liittyy muun muassa asuinpaikan ja palvelutarjonnan sijaintiin, tiedonsaantimahdollisuuksiin, tiestön laatuun sekä joukkoliikenteen toimivuuteen liittyviä tekijöitä.²³⁵

Palvelujen saavutettavuus liittyy kiinteästi väestön vähenemisen *itse itseään ruokkivaan prosessiin*. Tällä tarkoitetaan *kasautumisetuja*, jossa väestön ja yritysten lisääntyminen tietyllä alueella edistää taloudellista tuotantoa ja yritysten myyntiä, joka taas houkuttelee alueelle lisää yrityksiä, asukkaita ja työvoiman kysyntää. Lisääntynyt kysyntä houkuttelee alueelle entistä enemmän asukkaita ja käynnistää itse itseään ruokkivan kierteen. Vastavasti taantuvilla alueilla väestön väheneminen heikentää taloudellista tuotantoa, joka johtaa työttömyyteen ja entistä voimakkaampaan väestön vähenemiseen.²³⁶ Väestön vähentämistä ja sitä kautta eriytymiskehitystä analysoitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että ihmiset ovat nykypäivänä valmiita tekemään pidempiä työmatkoja ja ovat siten vähemmän riippuvaisia työ- tai kulutusmahdollisuuksista juuri omalla asuinalueellaan. Tiettyjen tekijöiden on kuitenkin edelleen katsottu olevan yhteydessä asuinalueen laadukkuuteen ja sitä kautta väestön vähenemiseen ja vähenemisen itse itseään ruokkivaan prosessiin.

234 Geurs ja van Eck 2001, s. 19.

235 Rantanen ym. 2012, s. 15–16.

236 Elshof ym. 2014, s. 288; Laakso – Loikkanen 2004, s. 67 ja 74.

Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa kuntapalvelujen saatavuus, asuntojen laatu- ja saatavuus, väestörakenne sekä asuinalueen maine.²³⁷

Palvelujen kasautuminen tietyille alueille ja sitä kautta taantuvilla alueilla tapahtuva saavutettavuuden heikkeneminen kytkeytyy vahvasti myös kuntien *elinvoimaisuuteen*. Elinvoimaisuus on varsin laaja-alainen käsite ja se pitää sisällään muun muassa elinkeino- ja yritystoimintaan, työllisyyteen, kunnan vetovoimaan ja väestönkehitykseen, talouteen sekä palveluihin liittyviä tekijöitä.²³⁸ Voidaan todeta, että elinvoimainen kunta pystyy houkuttelemaan alueelleen elinkeinotoimintaa, jolloin elinvoimaisuuden ja elinkeinotoiminnan mittareina voidaan käyttää esimerkiksi yritystoiminnassa, työpaikoissa sekä väestönkehityksessä tapahtuvia muutoksia. Edellä mainitut mittarit ovatkin kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään, yritysten sijoittumispäätösten ollessa yhteydessä myös työvoiman ja asukkaiden sijoittumispäätöksiin.²³⁹

Kuntapalveluihin liittyvän eriytymiskehityksen näkökulmasta olennainen kysymys liittyy siihen, miten kuntapalvelujen saatavuus ja saavutettavuus vaikuttavat kuntien elinvoimaisuuteen ja sitä kautta yritysten, työpaikkojen ja asukkaiden sijoittumispäätöksiin. Asuin-sijaintipäätöksiä tekevien kuntalaisten onkin havaittu edellyttävän asuinalueeltaan paitsi työpaikkojen tarjontaa myös koulutuksellisia, sivistyksellisiä ja vapaa-ajan mahdollisuuksia²⁴⁰. Kuntien opetustoimen näkökulmasta mielenkiinto kiinnittyy koulujen sijaintiin ja lakkauttamisiin liittyviin kysymyksiin. Kuntien eriytymiskehityksen näkökulmasta kuntapalvelujen saavutettavuus näkyy konkreettisesti eri toimipisteiden sulkemisen kautta. Esimerkiksi kouluja voidaan sulkea keskittämällä kouluverkkoa etäämmälle maaseudun asukkaista.²⁴¹

Väestön vähenemisen on nähty johtavan palvelujen (kuten koulujen) käyttömäärien vähenemiseen, joka taas on johtanut palvelujen karsimisiin. Tämä voi vaikuttaa asuinalueen ominaisuuksiin siten, että asukkaat joutuvat hakemaan palveluja muualta²⁴². Koulujen määrä on vähentynyt huomattavasti viime vuosikymmeninä, aina 1950-luvun lopulta alkaen. Lukuvuonna 1959–1960 kansakouluja oli Suomessa 6527, kun lukuvuonna 2008–2009 ala-asteopetusta antavia kouluja oli 2195. Koulujen lakkauttamiset ovat olleet yleisimpiä kuntien reuna-alueilla ja erityisesti pienten koulujen lakkauttamiset

237 Elshof ym. 2014, s. 288–289.

238 Ks. kuntien elinvoimaisuuden määritelmästä Vartiainen 2018, s. 9 sekä Vartiainen 2021b, s. 88 ja niissä viitatuut lähteet.

239 Vartiainen 2018.

240 Ristilä 2011, s. 13.

241 Rantanen ym. 2012, s. 15.

242 Elshof ym. 2014, s. 289.

maaseutumaisilla alueilla ovat jatkuneet myös 2010-luvulla. Lakkauttamisiin ovat johtaneet muun muassa maan sisäinen muuttoliike, syntyvyyden ja oppilasmäärien aleneminen sekä aikanaan myös peruskoululaitosjärjestelmään siirtyminen.²⁴³ Vuoden 2020 tilanteen mukaan Manner-Suomessa oli 2115 kunnallista perusopetusta antavaa koulua. Luku pitää sisällään ala- ja yläasteen opetusta antavat koulut sekä peruskouluasteen erityiskoulut. Kunnallisia lukiokoulutusta tarjoavia oppilaitoksia oli yhteensä 334 ja ammatillista opetusta antavia oppilaitoksia 58 kappaletta.²⁴⁴

Koulujen lakkauttamiset ovat vaikuttaneet palvelujen saavutettavuuteen koulumatkojen pidentymisten myötä erityisesti ydinmaaseudulla ja harvaanasutuilla alueilla. Lehtosen mukaan ala-asteopetuksen keskimääräiset kilometreissä mitatut koulumatkat ovat vuosina 2011–2018 lisääntyneet ydinmaaseudun alueilla 39 prosenttia ja harvaanasutuilla maaseutualueilla 29 prosenttia. Vuoden 2018 tilanteen mukaan keskimääräinen koulun saavutettavuus oli sisemmillä kaupunkialueilla 1,1 kilometriä, kun se oli harvaanasutulla maaseutualueella 10,6 kilometriä.²⁴⁵ Kuntien syrjäisyyden on lisäksi havaittu olevan yhteydessä saavutettavuuteen eri tavalla eri koulutusasteilla. Lavapuron ym. havaintojen mukaan alakouluikäisille annettava perusopetus oli ainoa keskeinen sivistyspalvelu, jota järjestettiin jossain muodossa jokaisen Suomen kunnan omalla alueella. Sen sijaan yläkouluikäisten perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja erityisesti toisen asteen ammatillisen koulutuksen kohdalla kuntien välillä oli eroja saavutettavuuden suhteen.

Koulujen lakkauttamisten vaikutuksista kuntien elinvoimaan ei vaikuta olevan kovinkaan runsaasti yleistettävissä olevaa kvantitatiivista tutkimustietoa ja olemassa olevat tutkimukset eivät ole päätyneet täysin yksiselitteisiin tuloksiin²⁴⁶. Sleen ja Millerin katsauksen mukaan koulujen lakkauttamiset ovat olleet seurausta ikärakenteen muutoksesta ja työmahdollisuuksien puutteesta johtuvasta lapsiperheiden poismuutosta. Sen sijaan itse koulujen lakkauttamisilla ei olisi lopulta kovinkaan suurta vaikutusta alueen elinvoimalle.²⁴⁷ Myös Barakat on päätenyt havaintoon, jonka mukaan koulujen lakkauttamisilla ei aikaisemman kirjallisuuden perusteella ole ollut vaikutusta syrjäalueiden väestön vähenemiseen. Hänen omat empiiriset havaintonsa Saksassa sijaitsevasta Saksin osavaltiosta tukevat aikaisemmassa kirjallisuudessa esitettyjä havaintoja. Sen sijaan Lehtosen vuosina 2011–2018 Suomessa lakkautettuja kouluja koskevan tutkimuksen perusteella lakkauttamiset johtivat väestön vähenemiseen kouluja ympäröivillä asuinalueilla. Lehtonen kuitenkin muistuttaa, etteivät koulutoimen palvelut ole ainoa vaikuttava tekijä väestön

243 Lehtonen 2021, s. 141 sekä Tantarimäki 2010, s. 32–33.

244 Vuoden 2020 tiedot on kerätty opetushallituksen Vipunen-tilastopalvelusta.

245 Lehtonen 2021, s. 142–144.

246 Ks. myös Sørensen ym. 2021.

247 Sleen ja Miller 2015.

vähennyksessä. Hänen mukaansa yksi syy eriävään tulokseen muihin tutkimuksiin verrattuna on se, että hänen analyysinsä perustui väestönmuutokseen lakkautetun koulun läheisellä alueella, kun muissa tutkimuksissa analyysit ovat perustuneet kuntakohtaiseen aineistoon.²⁴⁸

Koulujen lakkauttamisia perustellaan usein kustannustekijöillä. Tässä suhteessa merkityksellistä siis on muun muassa se, miten koulun koko vaikuttaa kustannustasoon. Opetustoimen kustannuksiin liittyviä tutkimuksia toteutettiin Suomessa erityisesti 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, jolloin tutkimukset kohdistuivat niin perusopetuksen kuin toisenkin asteen koulutuksen kustannuksiin. Aaltosen ym. perusopetusta koskevien tulosten mukaan koulun koon havaittiin olevan yhteydessä kustannuksiin siten, että kustannukset minimoiva koulukoko oli estimoidun tilastollisen mallin perusteella varsin korkea, noin 690 oppilasta. Keskimääräisen koulukoon kasvun havaittiin myös parantavan kustannusten ja muun muassa oppimistuloksilla laskettujen tuotoslukujen välisenä suhteena mitattua tuottavuutta. Toisaalta kuljetettavien oppilaiden osuuden kasvu nosti kustannuksia, joka antaa viitteitä myös koulujen lakkauttamisten kustannuksia lisäävästä vaikutuksesta.

Lukioiden osalta opetuksen järjestäjän koulujen keskikoon kasvattaminen 100 opiskelijasta 200 opiskelijaan alensi kustannuksia. Kuitenkin 200 opiskelijan jälkeen kustannusten alenemisen havaittiin hidastuvan. Myös opiskelija-opettaja-suhteen muutoksella oli samankaltainen epälineaarinen yhteys. Suhteen noustessa kymmenestä kahteen kymmeneen, kustannukset alenivat selvästi, jonka jälkeen aleneminen oli maltillisempaa.²⁴⁹ Ammatillisen koulutuksen kohdalla Ollikainen havaitsi opiskelijamäärän ja tuottavuuden välillä ainoastaan heikon tilastollinen yhteyden. Ollikaisen tutkimuksen tulosten mukaan tuottavuus kasvoi opiskelijamäärän kasvaessa, mutta yhteys ei ollut käytännössä kovinakaan merkittävä.²⁵⁰ Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin todeta, että edellä mainittujen tutkimusten perusteella mittakaavan kasvattaminen opetustoimen oppilaitoksissa näyttäisi olevan yhteydessä kustannusten alenemiseen.

Opetustoimen kustannuksia on tutkittu myös kuntaliitosten vaikutuksia käsittelevässä kirjallisuudessa. Vartiainen tutkimuksessa liitosten vaikutuksia tarkasteltiin perusopetuksen oppilas- ja opetustuntikohtaisten kustannusten näkökulmasta vuosina 2007–2013 toteutettujen liitosten osalta. Tulosten mukaan kuntaliitoksilla ei ole ollut vaikutusta perusopetuksen kustannuskehitykseen. Vartiainen mukaan tulokset voivat selittyä sillä, että liitokset eivät ole johtaneet muutoksiin palveluverkossa, vaan kouluja on lakkautettu niin

248 Lehtonen 2021, s. 145.

249 Kirjavainen 2007.

250 Ks. Ollikainen 2007.

liitos- kuin muissakin kunnissa. Myös Harjusen ym. tulokset antavat viitteitä siitä, etteivät liitokset ole johtaneet opetustoimen palvelujen keskittämiseen. Kuntaliitosten vaikutuksia opetustoimen kustannuksiin on tutkittu myös Moision ja Uusitalon tutkimuksessa, jossa analyysin kohteena olivat 1970-luvulla toteutetut kuntien yhdistymiset. Moision ja Uusitalon tulosten mukaan asukaskohtaiset kustannukset jopa nousivat liitoskunnissa vertailuryhmään nähden. Moision ja Uusitalon tutkimuksen kohdalla on kuitenkin muistettava, että tutkimus ei varsinaisesti keskittynyt opetustoimeen, vaan tutkimuksessa liitosten vaikutuksia tarkasteltiin yleisemmällä tasolla eri toimialoilla ja kuntien kokonaiskustannusten näkökulmasta. Tutkimuksessa kustannukset suhteutettiin esimerkiksi oppilaskohtaisten kustannusten sijaan yleisemmälle, asukaskohtaiselle tasolle. Myös tutkimuksessa käytetyt kontrollimuuttujat valittiin yleisemmällä tasolla opetustoimikohtaisten kontrollien sijaan.

Koulujen koolla ja lakkauttamisilla on usein merkitystä myös palvelujen laadun kannalta. Kirjallisuudessa on tuotu esille erinäisiä teoreettisia argumentteja aiheeseen liittyen. Koulujen säilyttämisen hyvinä puolina kirjallisuudessa mainitaan muun muassa lyhyemmät koulumatkat ja suurempi yhteisöllisyys. Koulujen lakkauttamisten myötä niin oppilaiden keskinäinen kuin opettajien suuntaan toimiva yhteisöllisyys voi häiriintyä sekä koulua vaihtavien oppilaiden että uudet oppilaat vastaanottavien koulujen oppilaiden näkökulmasta. Laajan kouluverkon haittoina nähdään taas olevan esimerkiksi pienten koulujen rajoitetumpi opetustarjonta ja oppimisen olosuhteet. Pienissä kouluissa opetus voidaan joutua järjestämään esimerkiksi sekaluokkaisena opetuksena, eikä opettajien erikoistumiselle ole samanlaisia mahdollisuuksia suurempiin kouluihin verrattuna. Lisäksi pieniin syrjäseutujen kouluihin voi olla vaikeampi houkutella korkean ammattitaidon työvoimaa.²⁵¹

Koulujen lakkauttamisten vaikutusta palvelujen laatuun, eli tässä tapauksessa opintomenestykseen on tutkittu empiirisesti yhdysvaltalaisilla, tanskalaisilla, hollantilaisilla ja myös suomalaisilla aineistoilla. Brummetin tutkimus kohdistui Yhdysvaltojen Michiganin osavaltioon. Tulosten mukaan koulujen lakkauttamiset eivät vaikuttaneet haitallisesti koulua vaihtamaan joutuneiden oppilaiden opintomenestykseen. Heikon oppimistason kouluista siirtyneet oppilaat saavuttivat keskimäärin jopa parannusta oppimistuloksissa. Lakkauttamiset näkyivät kuitenkin siirtyvät oppilaat vastaanottavien koulujen oppilaille koituvina hienoisina haittavaikutuksina. Niin ikään yhdysvaltalaisella aineistolla toteutettu Engbergin ym. tutkimus kohdistui valikoituun tapaukseen, jossa tutkimuksessa anony-misoitu kaupunkialue karsi kouluverkkoaan lakkauttamalla heikon oppimistulosten kouluja. Koulujen lakkauttamisten tarkoituksena oli sopeutua aleneviin oppilasmääriin siirtämällä oppilaita parempia oppimistuloksia tuottaneisiin kouluihin. Tutkimuksessa lakkauttamisten vaikutuksia analysoitiin oppilaiden oppimistuloksiin ja poissaoloihin. Tulosten

251 Barakat 2015, s. 737; Voldby ym. 2018, s. 32; Brummet 2014, s. 108; De Haan ym. 2016, s. 818; Izadi 2015, s. 1–2.

mukaan oppilaiden siirtyminen koulusta toiseen voi vaikuttaa oppimistuloksiin ja läsnäoloihin negatiivisesti, mutta haitalliset vaikutukset voidaan minimoida, mikäli oppilaat siirretään parempitasoisiin kouluihin. Engberg ym. eivät kuitenkaan havainneet haitallisia vaikutuksia uudet opiskelijat vastaanottavien koulujen oppilaissa.

Edellä mainitut tutkimukset antavat viitteitä siitä, että kouluja lakkauttavat kunnat voivat minimoida haitallisia vaikutuksia kohdistamalla lakkauttamiset huonompia oppimistuloksia tuottaviin kouluihin. Lakkauttamisten haittavaikutukset, tai niiden puuttuminen, eivät kuitenkaan ole empiiristen tutkimusten perusteella täysin yksiselitteisiä. Beuchertin Tanskassa vuosien 2010–2011 ajoittuneen koulu-uudistusta koskevien tulosten mukaan koulujen lakkauttamiset heikensivät jonkin verran oppilaiden suoriutumista. Heikentävä vaikutus näytti kuitenkin vähentyvän ajan myötä. De Haan ym. taas havaitsivat koulujen keskikokoa kasvattaneella sääntelymuutoksella olleen jopa hieman positiivinen vaikutus oppimistuloksiin Hollannissa. Suomessa koulujen lakkauttamisten vaikutuksia on tutkinut Izadi. Tulosten mukaan lakkauttamisilla ei ollut havaittavissa vaikutuksia oppilaiden koulumenestykseen.

5.1 Hankkeen kyselytutkimuksen tiivistelmä kunnan tehtäviin liittyvistä tekijöistä

Nyt raportoitavassa hankkeessa selvitettiin kahdella erillisellä kyselytutkimuksella kunnan itsehallinnollisten ja lakisääteisten tehtävien järjestämistä sekä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laatuun ja tasa-arvoon liittyviä tekijöitä kunnan toimintaympäristössä. Kyselyt kohdistettiin Manner-Suomen kuntien kunnanhallituksen puheenjohtajille ja sivistystoimenjohtajille.²⁵² Kyselyn mukaan kunnanvaltuustoa pidetään yksimielisesti merkittävänä toimijana päättäessä kunnan toiminnasta ja taloudesta. Lisäksi valtuustoryhmien rooli koetaan poliittisessa päätöksenteossa keskustelevana ja vuorovaikutuksellisenä. Kuntalaisten poliittinen aktiivisuus koettiin vähentyneen, mikä näkyy kunnissa ”demokratia vajeena” ja vaikeutena saada kuntalaisia ehdokkaaksi kuntavaaleihin.

Ammattitaitoisen työvoiman rekrytoinnin vaikeudet ja väestön ikärakenteen tuomat muutokset tuovat kunnan toimintaympäristöön haasteita palvelutuotannon rahoituksen ja palvelutarjonnan priorisoinnin kannalta. Erityisesti negatiivisen muuttoliikkeen tuomat muutokset nousivat esille pienien ja maaseutukuntien kohdalla. Väestön ikärakenteen muuttuessa joudutaan pohtimaan palveluratkaisuja, jolloin resursointia on kohdistettava lapsista

252 Kyselyn vastausaika oli 10.12.2021–4.2.2022. Kyselyyn vastasi 13 prosenttia (N= 38) kunnanhallituksen puheenjohtajista ja 18 prosenttia (N= 52) sivistystoimenjohtajista.

ja nuorista ikääntyvän väestön palveluihin. Lisäksi vaikutukset heijastuvat kunnan elinvoimaisuuteen ja saataviin verotuloihin, jotka vaikuttavat edelleen siihen, miten ja millaisia palveluita kunta voi vapaaehtoisesti tuottaa tulevaisuudessa. Vastaajat kokivat, että elinvoimaisella kunnalla on oltava riittävästi resursseja tarjota palveluita kaikenikäisille.

Kyselyssä selvitettiin kunnan julkisoikeudellisten tehtävien rajapintoja. Vastaajien mukaan sote-uudistuksen jälkeen tärkeimpiä lakisääteisiä tehtäviä, joita kunta järjestää yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa ovat vesi- ja jätehuollon, koulutus- ja ympäristöpalveluiden järjestäminen. Sen sijaan kunnallisen liikelaitoksen tai kunnan tytäryhteisön toimesta tärkeimpiä kunnan tehtäviä ovat vesihuollon, kaukolämmön ja vuokra-asuntojen järjestäminen. Kuntien vapaaehtoisesti järjestettäviin tehtäviin kuuluvat kuntalaisten hyvinvointia edistävät palvelut, elinvoimapolitiikan kehittäminen ja kunnan teknisten palveluiden tuottaminen. Kyselyn mukaan suurin osa kunnista aikoo järjestää itse varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen omassa kunnassa seuraavien lähivuosien aikana. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen vaikuttavat lapsimäärän ja oppilasmäärän muutokset sekä ammattitaitoisen työvoiman rekrytoinnin onnistuminen ja henkilöstön pysyvyys että varhaiskasvatuksen palvelutarpeen ja perusopetuksen kouluverkostoon liittyvät tekijät. Kyselyn mukaan seuraavan 10 vuoden kuluessa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen haasteeksi voivat muodostua henkilöstön ja taloudellisten resurssien riittävyys niin kunnan taloustilanteen kuin yksittäisen toiminnan näkökulmasta sekä toisaalta lapsimäärän kehityksen vaikutukset.

Varhaiskasvatuksen laadulle asetettujen keskeisten tavoitteiden tarkoituksena on turvata lasten kokonaisvaltainen kehitys ja edistää yhdenvertaisuutta. Keskeisiä tavoitteita perusopetukselle ovat valmiudet luoda elinikäiselle oppimiselle laadukas perusopetus ja tukea lasten oppimista pätevän henkilöstön avulla. Lisäksi esille nousivat laatua kuvaavina tekijöinä turvallisen oppimisympäristön ja paikallisen identiteetin merkitys. Kyselyn mukaan tasa-arvoa toteuttaa motivoitunut ja koulutettu henkilöstö, monipuoliset varhaiskasvatuspalvelut ja perusopetuksen saavutettavuus sekä pienet ryhmäkoot, yksilöiden tuen tarpeeseen vastaaminen ja lasten osallisuus. Sen sijaan tasa-arvon ongelmatekijöiksi koetaan riittävän henkilöstön turvaaminen, taloudellisten resurssien riittävyys ja koululaisten koulumatkojen pitkät etäisyydet. Sekä varhaiskasvatuksen että perusopetuksen kohdalla yksilöiden tuen tarpeen muutokset ja riittämätön palveluverkosto, sen lisäksi varhaiskasvatuksen opettajien ja perusopetuksen erityisopettajien heikko saatavuus ja pätevän henkilöstön epätasainen jakautuminen eri kaupunginosissa ovat tasa-arvon toteuttamisessa haasteena.

Lisäksi kuntalaisten hyvinvointitehtävien ja kunnan elinvoimatehtävien järjestämistä selvitettiin kyselyssä. Yleisesti kuntapalveluita pidettiin tärkeänä kuntalaisten hyvinvointia toteuttaessa. Kunnan varhaiskasvatusta ja perusopetusta pidettiin yhtenä tärkeänä hyvinvointitehtävänä. Haasteeksi kuntapalveluiden toteuttamisessa voi muodostua palveluiden

häviäminen, riittävän saatavuuden turvaaminen ja kuntalaisen palvelutarpeeseen vastaaminen. Yhteistyöverkon luomista sote-palveluiden tuottajien ja hyvinvointialueiden kesken pidettiin tärkeänä. Vastaajat kertoivat myös, että tulevaisuudessa riittävillä ja toimintakykyä ylläpitävillä palveluilla ja kuntalaisten osallistamisella aiotaan osaltaan vastata kuntalaisten hyvinvointiin liittyviin haasteisiin.

Erityisesti kunnan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen vahvuustekijänä pidettiin pätevää ja motivoitunutta henkilöstöä. Vastaajat arvostivat varhaiskasvatuksen maksuttomuutta, lapsiystävällisyyttä, tasapuolisuutta ja nopeaa pääsyä palvelun piiriin. Tämän lisäksi laadukas oppimisympäristö ja pienehkö ryhmäkoko osoittautuivat perusopetuksessa tärkeiksi vahvuustekijöiksi kuntalaisten hyvinvointia toteuttaessa. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen haasteeksi arvioitiin henkilöstön rekrytoinnin ja saatavuuden riittävyys hyvinvointinäkökulmasta. Kyselyssä nousi esille huoli palveluiden oikea-aikaisuudesta ja saatavuudesta nykyisellä henkilöstöresursseilla sekä perheiden kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja eriarvoistumisen lisääntyminen. Haasteeksi arvioitiin henkilöstön saatavuus eläköityvän henkilöstön tilalle sekä rekrytointivaikkeudet koulupsykologien ja erityisopettajien kohdalla. Tulevaisuudessa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen haasteisiin aiotaan vastata tarkastelemalla henkilöstön palkkausta ja rekrytoimalla pätevää henkilöstöä, panostamalla työhyvinvointiin, näkemällä perusopetus kokonaisvaltaisena palveluna ja vahvistamalla oppilashuoltohenkilöstöä.

Kyselyn avulla selvitettiin myös kuntien elinvoimatehtäviä. Tärkeimpiä kunnan elinvoimaan vaikuttavia vahvuustekijöitä olivat elinkeinoelämä, kunnan sijainti ja koulutusyhteistyö. Merkittävänä haasteena kunnan elinvoimatehtävien toteuttamisessa koettiin työvoiman saatavuuden haasteet, taloudellisten resurssin riittävyys, elinkeinoelämän monipuolistuminen ja teknisten toimien puutteellisuus. Tulevaisuudessa elinvoimatehtäviin liittyviin haasteisiin voidaan vastata parantamalla työvoiman saatavuutta sekä kehittämällä monipuolisesti ja eri tahoja hyödyntävää yhteistyötä yritysten, kolmannen sektorin ja koululaitosten kanssa.

Varhaiskasvatusta ja perusopetusta arvioitiin myös kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta. Kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta tärkeimmät vahvuustekijät varhaiskasvatuksessa ovat varhaiskasvatuspalveluiden saatavuuden, palvelutarpeeseen vastaamisen ja palvelun laatu. Lisäksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosto sekä riittävät ja hyvät kiinteistöt olivat vahvuustekijöinä kunnan elinvoiman kannalta. Perusopetuksen laadukkuus ja lähikouluperiaate sekä henkilöstön ammattitaitoisuus olivat tärkeitä tekijöitä perusopetuksessa kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta. Haasteeksi kunnan elinvoimalle nähtiin lapsimäärän vaihtelun aiheuttamat muutokset työvoiman tarpeessa ja henkilöstön riittävyydessä, sillä laskeva syntyvyys vaikuttaa tulevaisuudessa palveluverkoston supistamiseen. Sen lisäksi palveluverkostossa tapahtuvat muunlaiset muutokset vaihtelevien ympärivuorokautisen työajat, kielellisen päivähoidon saatavuus, koulujen

sijainti, pätevän henkilöstön saatavuus sekä pirstaleinen palveluverkosto toteuttavat heikosti kunnan elinvoimaisuutta. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen toteuttamisen haasteisiin voidaan vastata, erityisesti elinvoiman kannalta, turvaamalla riittävät taloudelliset resurssit toimitilojen, investointien ja henkilöstön vahvistamiseksi, muuttamalla varhaiskasvatuksen palvelua maksuttomaksi, lisäämällä monipuolista yhteistyötä lähialueen oppilaitosten ja yritysten kanssa, panostamalla uusien asukkaiden ja uusien työpaikkojen saamiseen sekä kehittämällä perusopetuksen toimintakulttuuria ja antamalla riittävästi taloudellisia resursseja perusopetuksen järjestämiseen.

Koko kyselytutkimuksen anti löytyy tämän raportin liitteenä.

5.2 Yhteenveto

Yksi eriytymiskehityksen ilmentymä opetustoimen näkökulmasta on koulujen saavutettavuus. Koulujen saavutettavuuteen liittyy olennaisesti kysymys koulujen lakkauttamisista. Lakkauttamisten hyötyjä ja haittoja arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin. *Ensinnäkin* on huomioitava lakkauttamisten vaikutukset opetustoimen palvelujen laatuun. Lakkauttamiset pidentävät koulumatkoja ja sitä kautta opetustoimen palvelujen saavutettavuutta. Lisäksi on huomioitava mahdollinen yhteisöllisyyden häiriintyminen ja toisaalta suurempien koulujen mahdollisuus tarjota monipuolisempaa opetusta. Tutkimustulokset koulujen lakkauttamisten vaikutuksista opintomenestykseen eivät ole täysin yksiselitteisiä, mutta yksi keino mahdollisten haittavaikutusten ehkäisemisessä on keskittää lakkauttamisia heikon opintomenestyksen kouluihin.

Toisena huomiona voidaan nostaa esille resurssien riittävyys. Ikärakenteen muutoksesta johtuen monissa kunnissa pohditaan resurssien siirtämistä lapsista ja nuorista ikääntyvän väestön tarpeisiin, jolloin myös koulujen lakkauttamiset voivat tulla kysymykseen. Lakkauttamiset suurentavat keskimääräistä koulukokoa ja kotimaisissa tutkimuksissa on saatu tuloksia mittakaavan kasvattamisen ja kustannusten alenemisen välisestä yhteydestä. Lähitulevaisuudessakin varhaiskasvatus ja perusopetus tullaan kuitenkin järjestämään suurimmassa osassa kuntia vähintäänkin oman kunnan alueella. Oma haasteensa liittyy myös henkilöstön saatavuuteen, joka koetaan kunnissa selkeäksi haasteeksi hyvinvoinnin toteuttamisessa.

Kolmas kysymys liittyy lakkauttamisen sivuvaikutuksiin ja erityisesti kuntien elinvoimaan. Kuntatason aineistoilla tehtyjen kansainvälisten tutkimusten mukaan koulujen lakkauttamiset eivät ole johtaneet alueen elinvoiman heikentymisiin tai väestön vähenemisiin. Sen sijaan kotimaisen, kuntatason aineistoa tarkemmalla aineistolla toteutetun, tutkimustiedon mukaan lakkauttamiset ovat johtaneet väestön vähenemiseen lakkautusalueilla.

6 Kunnan vastuu palvelujensa yhteensovittamisesta alueensa tarpeisiin

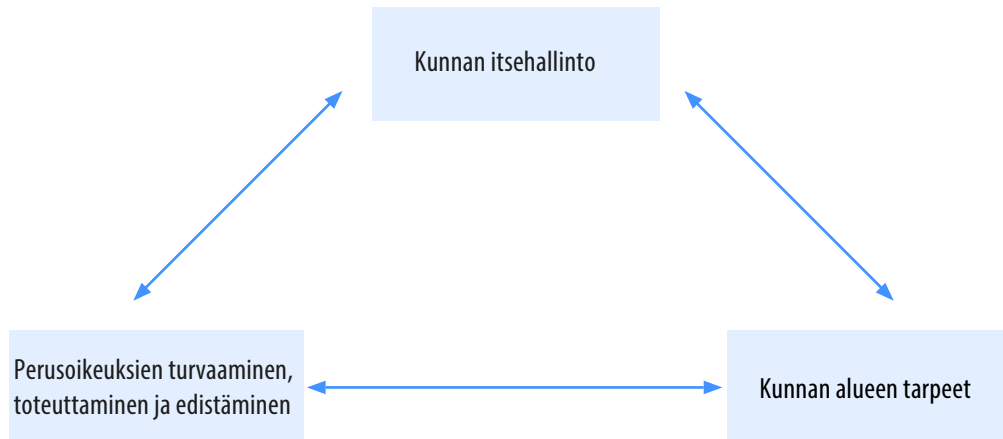
6.1 Tarpeisiin vastaaminen lainmukaisuuden ja itsehallinnollisen harkinnan limittymisenä

Tässä luvussa tarkastellaan kunnan vastuuta palvelujensa yhteensovittamisesta alueensa tarpeisiin ja sen valtiosääntöisiä lähtökohtia, jotka liittyvät keskeisesti sekä kunnallispalveluiden kuntalaisten perusoikeuksia toteuttavaan funktioon että kuntahallinnon pohjautumisen vahvaan itsehallintoon ja vallan hajautukseen.

Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan pykälän mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, mikä korostaa nimenomaisesti kuntalaisdemokratiaa kunnissa tapahtuvan päätöksenteon perustana. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Artiklan voidaan nähdä korostavan nimenomaan paikallisyhteisöjen toimivallan erillisyyttä suhteessa kunnan ulkopuoliseen päätöksentekoon sekä painottavan kuntien itsenäistä harkintavaltaa paikallisten tarpeiden ja alueellisten erityispiirteiden huomioimisessa kunnan toimintaa järjestettäessä.

Kunnan vastuulla olevien perusoikeuksien toteuttamiseen ja turvaamiseen liittyykin se, että kunta ei vain turvaa sille säänneltyjä oikeuksia yleisesti, vaan sen on turvattava perusoikeuksien toteutuminen alueensa tarpeita vastaavalla tavalla. Kunta esimerkiksi kohdistaa toimenpiteet muun muassa alueensa väestöpohjaa vastaavaksi. Kunnan palvelujen järjestämistä ohjaavien eri substanssilainsäädännön säännösten lisäksi perusoikeuksien turvaamisen (PL 22 §) näkökulmasta sekä esimerkiksi lasten oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteuttamisen näkökulmasta kunnan itsehallinnollista harkintaa ohjaa näiden oikeuksien sovittaminen kunnan alueen tilanteeseen. Kunta ei toteuta perusoikeuksia eikä itsehallinnollista päätöksentekoaan tyhjiössä.

Kuvio 2. Kunnan itsehallintoa rajaavat tekijät lakisääteisten palvelujen järjestämisessä.



Tämä luo perustan kunnan mahdollisuuksiin ennakoida ja arvioida lakisääteisten tehtäviensä toteutumista ja talouteensa liittyvien resurssien kohdentumista sekä lainmukaisuuden että tarkoituksenmukaisuuden varmistavalla tavalla sekä toteuttaa alueensa itsehallintoa alueensa kuntalaisten näköisesti.

Paikallisten resurssien näkökulmasta kuntien taloudellinen itsenäisyys on turvattu sekä perustuslain 121.3 §:ssä että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklassa. Peruskirjan artiklan mukaan paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa. Vaikka valtio vaikuttaa välillisesti kuntatalouteen valtionrahoituksen kautta, on yksittäisillä kunnilla oikeus voimavarojen kohdentamiseen tarkoituksenmukaisina pitämiinsä kohteisiin.²⁵³ Kuntien valtionosuusjärjestelmää koskevassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta.²⁵⁴ Kunnan perusoikeuspohjaisten palveluiden järjestämiskysymyksiä arvioitaessa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus.

²⁵³ Uoti – Heikkilä 2019, s. 28.

²⁵⁴ Ks. Esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3; PeVL 16/2014 vp, s. 3; PeVL 41/2002 vp, s. 3/II. Samaan aikaan ministeriössä on todettu tämänkaltaisen arvioinnin olevan olemassa olevilla keinoilla haastavaa, ellei mahdotonta.

6.2 Tarpeisiin vastaamisesta esimerkkinä lasten ja nuorten sivistyspalvelut

Voidakseen turvata perusoikeuksien toteuttaminen kunnan tarpeita vastaavalla tavalla, on sen seurattava aluettaan. Kasvatus- ja opetuspalvelujen näkökulmasta seuraaminen kytkeytyy substanssilainsäädännön lisäksi yleiseen kunnan toiminnan suunnitteluun ja arviointiin sekä lisäksi kunnan hyvinvointityöhön. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 6.1 §:n mukaan sote-uudistuksen jälkeenkin kunnalla on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin, kuin tämä tehtävä kytkeytyy kunnan muihin lakisääteisiin tehtäviin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskevan lain 6.3 §:n mukaan kunnan on seurattava väestöryhmittäin kuntalaisten elinoloja, hyvinvointia, terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 8.1 ja 9.1 §:n mukaan kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia, poistettava epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Samantyyppinen säännös on vammaispalvelulain (380/1987) 6 §:ssä vammaisten henkilöiden osalta. Nuorisolain (1285/2016) 9 §:n mukaan kunnan monialaisen ohjaus- ja palveluverkoston tehtävänä on muun muassa koota tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista sekä arvioida niiden pohjalta nuorten tilannetta paikallisen päätöksenteon ja suunnitelmien tueksi. Sosiaalihuoltolain 10 §:n mukaan lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja saadaan selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve.

Kunta ei siis voi vain järjestää palvelua, vaan sen tulee järjestää palvelu siten, että se tosiasiallisesti toteuttaa lapsen oikeudet – sekä yksittäisen lapsen tasolla että alueen lasten tasolla laajemmin²⁵⁵. Osa perusoikeuksista, kuten perustuslain 19.3 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus tukea perheiden mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu ei toteudu tarjoamalla kunnan alueen tilanteesta riippumatta kaikille samanlainen laissa mainittu palvelu, vaan palvelun muodon tulee lainsäädännön asettamissa rajoissa vastata kunnan alueen tarpeisiin sekä tarkemmin alueella perheen tarpeisiin. Toteuttaakseen tämän tehtävänsä, on kunnan seurattava kuntalaistensa elinoloja ja hyvinvointia. Lisäksi toimintaa on arvioitava suhteessa suunniteltuun, sekä kehitettävä toimintaa tämän pohjalta eteenpäin. Tämä ennakointi, toteuttaminen ja arviointi muodostavat

²⁵⁵ Esimerkiksi perusopetuslain 5 §:n mukaisen valmistavan opetuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoisesti toteutettava tehtävä, mutta jos kunnan alueella oleskelee paljon muuta kuin suomea äidinkielenään puhuvia lapsia, on pohdittava, turvaako kunta näiden lasten oikeudet riittävällä tavalla, mikäli se ei järjestä heille valmistavaa opetusta.

toisiinsa limittyneen syklin²⁵⁶, jonka avulla kunta voi toteuttaa kuntalaistensa perusoikeudet heidän tarpeisiinsa vastaten.

Se, miten lainmukaisuuden ja tarpeiden seuranta käytännössä suoritetaan, jää osittain kunnallisen itsehallinnon varaan²⁵⁷. Seurantaan ja sitä kautta päätöksiin palvelujen järjestämisestä ja toteuttamisesta liittyy kuitenkin erilaisia suunnitelmia sekä sivistyspalvelujen osalta että laajemmin kunnan hyvinvointityöhön liittyen, mitkä rajaavat ja ohjaavat kunnallista itsehallintoa. Kasvatus- ja opetuspalvelujen näkökulmasta tällä on vaikutuksensa koko toiminnan järjestämiseen alkaen varhaiskasvatuksen järjestämispaikan uuden sijainnin suunnittelusta peruskouluopetuksen henkilöstömitoitukseen sekä alueen peruskouluopetuksen jälkeisen koulutuksen järjestämisen itsehallinnolliseen harkintaan.

Tätä työtä tukee kuntastrategiaan sekä kunnan talousarvioon ja taloussuunnitelmaan limittyvä hyvinvointikertomusten kokonaisuus. Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava vähintään valtuustokausittain tarkistettava kuntastrategia, jossa on huomioitava muun muassa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan tehtäviä koskeissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet sekä henkilöstöpolitiikka. Kuntastrategian tekemisen pohjaksi lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 6 §:n mukaan kunnassa on valmisteltava valtuustolle valtuustokausittain hyvinvointikertomus ja -suunnitelma väestöryhmittäin seuraamistaan kuntalaisten elinoloista, hyvinvoinnista, terveydestä sekä niihin vaikuttavista tekijöistä.

Tätä yleistä hyvinvointisuunnitelmaa- ja kertomusta täydentää lastensuojelulain (417/2007) 12 §:n mukainen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, joka sisältää tiedot muun muassa lasten ja nuorten kasvuoloista sekä hyvinvoinnin tilasta; lasten ja nuorten hyvinvointia edistävistä sekä ongelmia ehkäisevistä toimista ja palveluista sekä suunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta. Siihen tulee liittää myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 1.1.2023 voimaantulevan 13 §:n (377/2022) mukaisesti kunnan alueella toimivien koulutuksen järjestäjien opiskeluhuoltosuunnitelmat. Perusopetuksen osalta tieto hyvinvoinnin toteutumisesta tulee näin liitetyksi laajemmin kunnan tietoon ja päätöksissä huomioonotettavaksi. Varhaiskasvatuksen osalta ei ole säännöksiä sen sisällyttämisestä erikseen lasten ja nuorten hyvinvointikertomukseen.

Kunnan on siis seurattava lasten ja nuorten elinoloja ja hyvinvointia kunnassa sekä otettava nämä strategisen johtamisensa pohjaksi. On huomioitava, että kaikessa lapsia ja nuoria koskevassa toiminnassa on kunnan tehtävä lapsivaikutusten arviointi, jotta saadaan

256 Perusopetuksen osalta kunnan arvioinnista sekä arviointitiedon kulkemisesta itseään täydentäen horisontaalisesti ja vertikaalisesti, ks. Pitkänen 2019, s. 136–146.

257 Ks. kunnan toiminnan valvonnasta esim. Heuru – Mennola – Ryytänen 2011, s. 296–299.

tieto ennakolta sekä jälkikäteisesti päätösten vaikutuksista lapsiin ja nuoriin ja näin huomioidua päätösten tekemisessä lapsen edun ensisijaisuus²⁵⁸. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 6.3 §:n mukaan kunnassa on raportoitava kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä valtuustolle vuosittain. Kuntalain 110 §:n mukaan kunnan tulee vuosittain toteuttaa talousarvionsa ja -suunnitelmansa siten, että ne sekä toteuttavat kuntastrategiaa että turvaavat edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen²⁵⁹. Lisäksi lastensuojelulain 12 §:n mukaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma on otettava huomioon talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa. Tällä on yhteytensä myös kuntalain 115 §:n mukaiseen kunnan toimintakertomukseen sekä 121 §:n mukaiseen tarkastuslautakunnan toimintaan.

Sivistyspalvelujen järjestämiseen tämä vaikuttaa siten, että varhaiskasvatuslain 5.1 §:n osalta on lakiin kirjattu kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatus kunnan tarvetta vastaavasti. Samaan aikaan perusopetuksen järjestämistä ohjaa lopulta alueen tarve, kuten oppilasmäärä, heidän sijoittumisensa kunnan alueella, esimerkiksi asuinalueen muutos lapsimäärän suhteen, oppilaiden mahdolliset tuen tarpeet sekä tästä kokonaisuudesta aiheutuva henkilöstömäärän tarve. Lisäksi kunnalla on viimesijainen vastuu oppivelvollisistaan. Perustuslain 22 §:n mukainen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus asettaa kunnat kohdentamaan taloudellisia voimavarojaan riittävästi perusoikeuksia toteuttavaan toimintaan riippumatta siitä, onko toiminta kuntien näkökulmasta määrärahasidonnaista vai määrärahoista riippumatonta. Etusijajärjestys määräytyy tarveperiaatteen mukaisesti.²⁶⁰

Samaan aikaan kuntien hyvinvointityötä tukemaan on laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021) säännelty 15 §:n mukaisesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtionosuuden lisäosasta eli HYTE-kertoimesta²⁶¹. Tämän kertoimen prosessi-indikaattorit koostuvat osaltaan peruskouluihin liittyvästä toiminnasta, kuten muun muassa oppilaiden poissaolotuntien kokonaismäärän seurannasta ja kouluympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden sekä koulu yhteisön hyvinvoinnin edistämisen 3 vuoden välein tehtävästä tarkastuksesta. Tulosindikaattorit koostuvat muun muassa 8. ja 9. luokkalaisten

258 Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003), CRC/GC/2003/5, s. 10.

259 Lasten osalta on käynnistynyt hallitusohjelman mukaisesti lapsibudjetoinnin kehittäminen, jolla on vaikutuksensa myös kuntien ja hyvinvointialueiden talouden suunnitteluun ja toteutuksen arviointiin. Ks. Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen 2021 sekä työryhmän ehdotus lapsibudjetoinnista vuoden 2022 valtion talousarvioissa: <https://vm.fi/-/lapsibudjetointia-pilotoidaan-vuoden-2022-valtion-talousarviossa>.

260 Lavapuro, ym. 2016, s. 28.

261 Ks. HYTE-kerroin – kannustin kunnille: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/hyte-kerroin-kannustin-kunnille>.

koetusta terveydestä, ylipainosta sekä 17–24-vuotiaiden koulupudokkaiden osuudesta²⁶². Koulupudokkaat liittyvät kuntien viimesijaiseen vastuuseen oppivelvollisista.

Kunnalla on näin ollen sekä lakisääteisiä velvoitteita että taloudenpitoonsa liittyviä kannusteita tehtäviensä arvioimisesta ja kehittämisestä turvatakseen lainmukaisuuden, perusoikeuksien toteutumisen sekä alueen tarpeet²⁶³. Sote-uudistuksen jälkeen tämä työ linkittyy myös hyvinvointialueen työhön ja sen mahdollisuuksiin vastata alueensa jäsenten tarpeisiin lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden turvaavalla tavalla. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 6 §:n mukaan on kunnan toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä muiden toimijoiden lisäksi hyvinvointialueen kanssa ja tuettava sitä asiantuntemuksellaan. Lisäksi kunnan on osallistuttava yhdessä hyvinvointialueen ja muiden alueensa kuntien sekä alueen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien toimijoiden kanssa lain 7.4 §:n mukaisiin vuosittaisiin neuvotteluihin, jotka koskevat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevia tavoitteita, toimenpiteitä, yhteistyötä ja seurantaa. Kunnan on myös toimitettava hyvinvointikertomuksensa ja -suunnitelma hyvinvointialueelle ja julkaistava se julkisessa tietoverkossa. Toisaalta myös hyvinvointialueita koskettavat kuntaa vastaavat samat velvoitteet lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmasta (ks. eduskunnassa hyväksytty lakimuutos lastensuojelulain 12.3 §:n osalta EV 66/2022 vp) sekä siihen liitettävän alueellisen opiskeluhuoltosuunnitelman (oppilas- ja opiskelijahuoltolain 13 a § (377/2022)) osalta, millä on toisaalta vaikutuksensa myös takaisin päin kunnan toiminnan tarkasteluun.

Kunnan on siis omalta osaltaan alueensa asiantuntijana edesautettava hyvinvointialueen toimintaa tämän turvatessa lainmukaisen toiminnan, perusoikeuksien turvaamisen ja tarpeiden vastaamisen alueen tarpeisiin omien lakisääteisten tehtäviensä osalta omalla alueellaan. Lisäksi kunta saa tietoa hyvinvointialueen tasolta oman toimintansa kehittämiseksi ja sopeuttamiseksi. Kunnan alueen ja hyvinvointialueen haasteet limittyvät monin tavoin ja alueen asukkaiden oikeuksien turvaamiseksi on erittäin tärkeää, että jatkossa vuorovaikutus ja yhteistyö turvataan toimijoiden linjakkaan toiminnan turvaamiseksi.

Samaan aikaan yhteistyöhön liittyy kasvatus- ja opetuspalveluiden osalta se, että jatkossa osan lasten ja nuorten palveluista toteuttaa kunta ja osan hyvinvointialue. Esimerkiksi oppilas- ja opiskeluhuolto toteutetaan jatkossa kyseisen lain 3 §:n mukaan kunnan opetustoimen sekä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimen välillä. Kunnan toiminnassa

262 Ks. Ikonen – Saaristo – Hakamäki – Saukko – Wiss – Ståhl, Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskenta. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-228-4>.

263 Samaan aikaan kunnan alueen realiteetit esimerkiksi väestön ikääntyessä vaikuttavat kunnan verokertymään ja palvelujen painopisteen siirtymään tukemaan iäkkäämpiä kuntalaisia, joka vie resursseja lasten ja nuorten palveluilta, ks. tämän raportin empiirinen osuus.

havaittu tarve esimerkiksi oppilaan psykologipalveluihin on jatkossa hyvinvointialueen velvollisuutena toteuttaa ja rahoittaa. Tämä yhteistyö tulee toteuttaa oppilaan oikeudet turvaten sekä hyvinvointialueen kuntien oppilaiden yhdenvertaisuus turvaten. Yhteistyössä tulee lisäksi huomioida mahdolliset muut yhteistyötahot. Varhaiskasvatuslain 7.1 §:n mukaan kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Tämä yhteistyö koskettaa sekä kunnan omaa toimintaa, hyvinvointialueen toimintaa sekä mahdollisesti alueella toimivien kolmansien osapuolten toimintaa. Hallituksen esityksen mukaan (HE 40/2018) kyseiseen varhaiskasvatuslain säännökseen sisältyy erityisesti sote-uudistuksen osalta yhteistyöstä huolehtiminen. Yhteistyö liittyy osaltaan lapseen ennen varhaiskasvatuspalvelukokonaisuuden alkamista, sen aikana ja myös varhaiskasvatuksen jälkeen lapsen siirtyessä esiopetukseen ja peruskouluopetukseen.

6.3 Yhteenveto

Kunnalla on kuntalain mukaan velvollisuus seurata ja arvioida toimintaansa ja järjestää se lainmukaisuuden turvaavalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnan vastuulla olevien perusoikeuksien toteuttamiseen ja turvaamiseen liittyykin se, että kunta ei vain turvaa sille säänneltyjä oikeuksia yleisesti, vaan sen on turvattava perusoikeuksien toteutuminen alueensa tarpeita vastaavalla tavalla. Tätä varten kunnan on seurattava aluettaan. Kasvatus- ja opetuspalvelujen näkökulmasta seuraaminen kytkeytyy substanssilainsäädännön lisäksi yleiseen kunnan toiminnan suunnitteluun ja arviointiin sekä lisäksi kunnan hyvinvointityöhön.

Tätä työtä tukee kuntastrategiaan sekä kunnan talousarvioon ja taloussuunnitelmaan limittyvä hyvinvointikertomusten kokonaisuus. Kunnan yleistä hyvinvointisuunnitelmaa ja kertomusta täydentää lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, joka sisältää muun muassa myös kunnan alueella toimivien koulutuksen järjestäjien opiskeluhoitosuunnitelmat. On huomioitava, että varhaiskasvatuksen osalta ei ole säännöksiä sen sisältymisestä erikseen lasten ja nuorten hyvinvointikertomukseen. Kaikessa lapsia ja nuoria koskevassa toiminnassa on kunnan tehtävä lapsivaikutusten arviointi, jotta saadaan tietoa ennakolta sekä jälkikäteisesti päätösten vaikutuksista lapsiin ja nuoriin, ja näin turvattua päätösten tekemisessä lapsen edun ensisijaisuus.

Kunnalla on alueensa lasten ja nuorten elinoloista ja hyvinvoinnista kokonaisvaltaisen viimesijainen vastuu, joka jatkossa limittyy hyvinvointialueen vastuun kanssa. Kunnan on omalta osaltaan alueensa asiantuntijana edesautettava hyvinvointialueen toimintaa, minkä lisäksi kunta saa tietoa hyvinvointialueen tasolta oman toimintansa kehittämiseksi ja sopeuttamiseksi. On huomioitava, että nykyilainsäädännön mukaan kunnan vastuu

alueen tarpeisiin määrittyy kuntarajojen mukaan. Mikäli jatkossa kuntien tehtäviä eriytetään laajemmin, tulee myös huomioida eriyttämisestä johtuvan ”alueen” laajennus.

Kunnan itsehallinnollisen tarkastelun näkökulmasta toiminnan arvioimisen ja kehittämisen limittyvässä syklissä yhdistyvät kunnalle säänneltyjen sekä sen itselleen ottamien tehtävien arviointi ja kehittäminen kunnan itsehallintoon kuuluvan päätäntävällän alaisuudessa kunnan tilanteen mukaisesti. Palveluiden järjestämisen suunnittelussa ja kehittämisessä arvioinnin pohjalta korostuu kunnan oma tilanne, itsehallinnollinen harkinta, oikeuksien turvaaminen sekä toisaalta kuntalaisten osallisuuden varmistaminen.

7 Kuntalaisten osallisuus: itsehallinnon ja alueen tarpeiden perusta

7.1 Kuntalaisten ja palvelunkäyttäjien tiedonsaantioikeus

Kuntalaisten osallisuus vaikuttaa kunnalliseen itsehallintoon kahdella tapaa: Jotta kunnan itsehallinto ylipäänsä toimii tarkoitustaan vastaavalla tavalla, tulee sen perustavanlaatuisesti perustua kuntalaisten osallisuuteen vaaleissa ehdolle lähtemisestä sekä äänestämisestä alkaen. Lisäksi, jotta kunta voi toteuttaa toimintaansa alueensa tarpeiden mukaisesti, tulee sen saada tietoa näistä tarpeista kuntalaisiltaan.

Perustuslain 2.2 §:n mukainen kansanvaltaisuus, konkretisoituen osallistumisena ja vaikuttamisena, on myös perustuslakivaliokunnan mukaan keskeisin itsehallinnon osatekijä riippumatta siitä, mistä perustuslaissa säädetystä itsehallinnollisesta järjestelystä on kyse²⁶⁴. Vaikuttamis- ja osallistumisoikeus on siten perustuslailla turvattu oikeus, joka muiden perusoikeuksien tapaan kunnallisessa itsehallinnossa tulee toteuttaa. Perustuslaissa on turvattu äänioikeus kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä siten kuin kuntalain 20 §:ssä säännellään.

Edustuksellisen osallisuuden lisäksi perustuslain 14 §:ssä säädetään julkisen vallan roolista yksilön osallistumismahdollisuuksien edistäjänä sekä oikeudesta osallistua itseään koskaan päätöksentekoon. Itsehallinnon toteuttamiseksi tarvitaan siis muutakin kuin edustuksellista osallisuutta. Sääntelytasolla tämä näkyy muun muassa siinä, että kuntastrategiassa tulee kuntalain 37 §:n mukaan ottaa huomioon muun ohella kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Vaikuttamisoikeus konkretisoituu kuntalain käytännössä sekä välillisen että suoran vaikuttamisen keinoin. Vaikuttamis- ja osallistumisoikeudesta säädetään yksityiskohtaisimmin kuntalain 22 §:ssä, jonka mukaan osallistumis- ja vaikuttamisoikeus ulottuu paitsi kunnan asukkaisiin, myös kunnan tarjoamien palvelujen käyttäjiin heidän käyttämiensä palvelujen osalta. Pykälä sisältää esimerkkejä toimista, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Näitä ovat muun muassa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä kuntalaisraatien järjestäminen, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin ja palvelujen suunnittelu ja kehittäminen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa.

264 PeVL 26/2017 vp, s. 23–24 ja 30; Ks. myös PeVL 67/2014 vp; PeVL 75/2014 vp.

Jotta kuntalaiset voivat käyttää osallistumis- ja vaikuttamisoikeuttaan, on välttämätöntä, että kuntalaiset saavat kuntaa, sen asioita ja päätöksentekoa koskevaa tietoa kunnan viranomaisilta. Tietojen julkisuus ja julkisuuden mahdollistama tiedonsaanti on siten edellytys sille, että yksilö voi osallistua ja vaikuttaa kuntaa koskevaan toimintaan.²⁶⁵ Julkisuuslain 20.3 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta tuottaa ja välittää tietoa: viranomaisten tulee pitää yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat helposti saatavilla esimerkiksi kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa. Kuntalain 29.1 §:n mukaan kunnan tulee paitsi antaa riittävästi tietoja kunnassa valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, lisäksi tiedottaa millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Viranomaisten tiedonantovelvollisuuden toteuttamiselle on siten ominaista sen ennakkollisuus – kuntalaisia tulee tiedottaa jo asioiden valmisteluvaiheessa.²⁶⁶ Tietojen tulee kattaa asioiden käsittely, tehdyt päätökset ja näistä päätöksistä asukkaiden jokapäiväiseen elämään johtuvat vaikutukset. Kuntalain esitöiden mukaan tiedottamisen laajuus ja tavat ovat kuitenkin kunnan harkinnassa.²⁶⁷ Kunnat ovat pitäneet itse tärkeimpinä viestintäkanavinaan verkkosivujaan, maksutonta mediaviestintää ja tiedotteita, suoraa viestintää asukastilaisuuksissa, sähköpostia, info- tai yhteispalvelupisteitä, kunnan omaa tiedotuslehteä ja sosiaalista mediaa.²⁶⁸ Kuntalaiset taas Sitran selvityksen mukaan haluaisivat enemmän suosia anonyymejä, helppoja ja digitaalisia osallistumisen tapoja²⁶⁹.

Osallistumis- ja vaikuttamisoikeuden toteutuminen edellyttää kunnan viranomaisilta laissa säädettyjä aktiivisia toimia. Samaan aikaan tiedonsaantioikeuden toteutuminen sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien käyttäminen edellyttää aktiivisuutta myös kunnan asukkailta, ja on lopulta kuntalaisista kiinni. Osallisuuden turvaamista ei kunnissa voida kuitenkaan jättää vain kuntalaisten oletetun aktiivisuuden tai osallistumisinnostuksen varaan: kuntalaisten ja palvelunkäyttäjien oikeus osallistua ja vaikuttaa on kunnan velvollisuus turvata. Ilman tämän velvollisuuden toteuttamista kunta toteuttaa itsehallintoaan sekä tekee päätöksiä alueensa tarpeista vaillinaisilla perusteilla. Vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen turvaa kunnan toimien kohdistamisen ja perusoikeuksien turvaamisen alueen tarpeisiin. Lisäksi erityisesti välittömän osallistumisen ja vaikuttamisen keinoilla voidaan tehokkaasti estää vallan väärinkäyttöä²⁷⁰.

265 HE 309/1993 vp, s. 58.

266 HE 268/2014, s. 27.

267 HE 268/2014, s. 27.

268 HE 268/2014, s. 28.

269 Ks. Sitran uutinen. Saatavilla osoitteessa: <https://www.sitra.fi/uutiset/yli-puoli-miljoonaa-suomalaista-haluaisi-osallistua-enemman-yhteiskunnalliseen-paatoksenteen-jos-se-olisi-nykyista-helpompaa/>.

270 Ryyänen 2009, s. 41.

Yleisen osallisuus- ja vaikuttamisoikeuden turvaamisen lisäksi kuntalaissa on tietyille ryhmille tarkoitettuja säännöksiä heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiensa turvaamisesta. Seuraavassa alaluvussa keskitytään lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksiin kiinnittäen huomio tämän raportin aiemmin esiintuotuihin sivistyksellisiin palveluihin sekä kunnan velvollisuuteen turvata kuntalaisten perusoikeudet alueen tarpeiden mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut kantaa kuntien rahoitusvastuuta koskeviin säännöksiin. Vuonna 2014 se katsoi, että *hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi* oli ongelmallinen perustuslain kannalta, muun muassa siinä ehdotetun rahoitusvastuun toteuttamistavan osalta.²⁷¹ Hallituksen esityksessä ehdotettiin kaksitasoista kuntayhtymämallia, jonka johdosta sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymiä olisi tullut viisi. Tällä tavoin yhdessä kuntayhtymässä olisi ollut yli 60 jäsenkuntaa, joiden kesken äänioikeudet olisi jaettu. Pienten kuntien ääniosuudet olisivat yhtymävaltuustoissa jääneet hyvin pieniksi, mikä olisi ollut perustuslain 2.2 §:n sekä 121 §:n kansanvaltaisuusperiaatteen vastaisia.²⁷²

Perustuslakivaliokunta katsoi kansanvaltaisuuden toteutumisen ja turvaamisen muodostuvan edellä mainitussa tapauksessa ongelmaksi, koska rahoitusvastuu kuitenkin säilyy kunnilla. Kuntien budjetista keskimäärin hieman alle puolet olisivat siirtyneet kuntayhtymän päätösvaltaan. Kunnallisen tason päätöksenteko olisi valiokunnan mukaan jäänyt hyvin etäiseksi, vaikka se muodollisesti olisikin ollut kuntapohjainen.²⁷³ Muutoin perustuslakivaliokunta katsoi, että ”...*sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi*”.²⁷⁴

271 PeVL 75/2014 vp, s. 2.

272 PeVL 75/2014 vp, s. 3.

273 PeVL 75/2014 vp, s. 2.

274 PeVL 75/2014 vp, s. 2.

7.2 Lasten ja nuorten osallisuus määrittämässä kunnan alueen tarpeita

Jotta kunta voi järjestää lasten ja nuorten palvelut lainmukaisesti ja alueen tarpeita vastaavalla tavalla, se ei voi sivuuttaa lasten ja nuorten näkemyksiä²⁷⁵. Lasten ja nuorten osallisuus on vahva oikeus, joka toteutumatta jäädessään tarkoittaa sitä, etteivät lapsen muutkaan oikeudet toteudu täysimääräisesti²⁷⁶. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa korostetaan lapsen roolia aktiivisena toimijana niin oikeuksiensa edistämisessä, toteuttamisessa kuin valvonnassakin. Lapsilla on oikeus ilmaista vapaasti näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa ja näille näkemyksille on annettava asianmukainen painoarvo lapsen iän ja kehitystason mukaisesti²⁷⁷. Myös perustuslain 6.3 §:n mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Varhaiskasvatuksen ja peruskouluopetuksen järjestämistä sääntelee lapsen edun ensisijaisuus (varhaiskasvatuslain 4 § ja perusopetuslain 3 a § (1263/2021)). Lapsen edun ensisijaisuus vaatii lapsen näkemysten huomioimista: Lapsen oikeudet eivät voi toteutua lapsen edun ensisijaisuuden tarkoittamalla tavalla, mikäli lapsille ja nuorille ei varata vaikutusmahdollisuuksia ja heidän näkemyksiään oteta huomioon. Toisin sanoen lapsen edun ensisijaisuus edellyttää toteutuakseen lasten ja nuorten osallisuuden toteutumista.²⁷⁸ Samaan aikaan on huomattava, että edellä käsitellyissä varhaiskasvatusta, esiopetusta ja perusopetusta koskevissa substanssilaeissa lapsen edun ensisijaisuuden ja osallisuuden suhdetta ei ole sääntelyssä määritelty.

Kun puhutaan lasten ja nuorten sivistyspalvelujen järjestämisestä ja kunnan velvollisuudesta turvata näihin liittyvät perusoikeudet sekä järjestää ne alueen tarpeita vastaavalla tavalla, on huomattava, että järjestämisen substanssilaeissa säännellään eri laajuisesti lasten ja nuorten osallisuuden turvaamisesta. Varhaiskasvatuksen 20 §:n mukaan lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä

275 Kansallisen lapsistrategiassa (s. 33) tunnistetaan, että vahvan kunnallisen itsehallinnon johdosta eri kunnissa asuvien lasten asema voi olla erilainen lasten vaikutusmahdollisuuksien osalta. Tavoitteena on hyvien käytäntöjen edistäminen ja lasten yhdenvertaisuuden varmistaminen.

276 Pajulammi 2014, s. 181–191.

277 Huomiona se, ettei tietty ikä tai kehitystaso ole tarkoitettu rajoittamaan vaikutusmahdollisuuksien varaamista ja näkemysten huomioimista vaan kyse on velvollisuudesta turvata vaikutusmahdollisuus lapselle hänen iästään ja kehitystasostaan riippumatta: Lähtökohtana on, että lapsella on lähtökohtainen kyky ilmaista näkemyksensä, ja toimijoiden tehtävänä on mahdollistaa oikeanlainen tapa osallisuuden toteuttamiseksi, ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 2009, s. 8; Hakalehto 2018, s. 48.

278 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 2009, s. 16.

tavalla. Esi- ja peruskouluopetuksen osalta perusopetuslain 47 a §:ssä säännellään osallisuudesta opetuksen järjestäjän edistämisvelvollisuutena sekä huolehtimisvelvollisuutena kaikkien mahdollisuudesta mielipiteensä ilmaisuun, mutta samaan aikaan tämä sidotaan pykälässä oppilaskunnan toimintaan eikä laajemmin velvollisuutena lasten näkemysten huomioonottamisesta²⁷⁹. Lisäksi pykälän mukaan opetuksen järjestäjän, eli myös kunnan opetuksen järjestäjänä, tulee *määräajoin* selvittää oppilaiden näkemyksiä koulun ja kunnan toiminnasta, mikä ei ohjaa huomioimaan lasten ja nuorten näkemyksiä kaikkea heitä koskevassa toiminnassa. Oppivelvollisuuslaissa nuorten yleisestä osallisuudesta ei ole säänneltyä, vaan sääntely määräytyy sen mukaan, mihin koulutukseen nuori osallisuus.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta kunnassa on tilanne, jossa lapset ja nuoret eivät ole voineet vaikuttaa kunnan toimintaan äänestys-oikeuden kautta. He eivät myöskään ole vaalikelpoisia. He eivät voi kuntalain 21 §:n mukaan äänestää myöskään kunnallisessa kansanäänestyksessä, vaikka 15-vuotiailla on oikeus tehdä tietyin ehdoin tehdä kuntalain 25 §:n mukainen kansanäänestysaloite. Tästä sekä substanssilainsäädännön osallisuuden sääntelyn vaihtelevuudesta huolimatta kunnalla on varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisen osalta turvattava lasten ja nuorten osallisuus kuntalaisina sekä palvelun käyttäjinä²⁸⁰. Kuntalain 22 §:n mukainen kunnan asukkaiden ja palvelunkäyttäjien osallisuuden oikeus koskettaa lapsia iästä riippumatta²⁸¹.

Kunnan onkin turvattava lasten ja nuorten osallisuus muulla tavoin kuin aikuisten kuntalaisten kohdalla. Kuntalain 26 §:llä on säännelty nuorisovaltuustosta nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi, mutta on huomioitava – kuten peruskouluopetuksen oppilaskunnan osalta – nuorisovaltuusto ei yksinään riitä kattamaan lasten ja nuorten osallisuutta²⁸². Nuorisolain 24 §:ssä säännellään kunnan yleisestä, nuorisovaltuuston lisäksi olevasta velvollisuudesta tarjota ja järjestää nuorille mahdollisuus osallistua

279 Tässä yhteydessä on huomattava, että laissa kirjatulla oppilaskunnalla tarkoitetaan kaikkia koulun oppilaita. Nämä valitsevat keskuudestaan oppilaskunnan hallituksen, mutta vaikutusmahdollisuuksien varaamisen ei tulisi kohdistuua vain hallituksen osallistamiseen. Kuitenkin käytännössä koulun oppilaiden osallisuutta on toteutettu vain oppilaskunnan hallituksen vaikutusmahdollisuuksien kautta. Ks. esim. EOAK/6195/2017, jossa koulujen loma-aikojen muuttamisen valmistelun yhteydessä oppilaskunnan kuuleminen ei riitä toteuttamaan oppilaiden osallisuutta tai lapsivaikutusten arviointia.

280 LOS 12 art, Perustuslain 6.3 §, Kuntalain 22 §. Yleisen osallisuuden lisäksi lapsen ja nuoren näkemysten huomioonottamisesta säännellään myös hallintolaissa tarkoitettun asianosaisuuden ja tähän liittyvän kuulemisvelvollisuuden nojalla. Tässä luvussa ei kuitenkaan paneuduta asianosaisuudesta johtuviin velvoitteisiin.

281 Hakalehto 2018, s. 47.

282 Ks. EOAK/6196/2017, jossa koulujen loma-aikojen muuttamisen valmistelun yhteydessä nuorisovaltuuston kuuleminen ei riitä toteuttamaan lasten osallisuutta tai lapsivaikutusten arviointia.

ja vaikuttaa heitä koskevilla asioilla. Samaan aikaan on huomattava, että nuorisoa nuorempien lasten osallisuudesta ei ole erillistä sääntelyä esimerkiksi erillisestä toimielimestä, mutta nuorempien lasten vaikutusmahdollisuudet sekä näkemysten huomioonottaminen päätöksenteossa on huomioitava yhtä kaikki.

Lapsiin demokraattisen kunnan jäsenenä ja palvelunkäyttäjänä saa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisen kannalta vielä sen ulottuvuuden, että koko sivistyspalvelujen kokonaisuus varhaiskasvatuksesta peruskouluopetuksen jälkeiseen koulutukseen saakka turvaa osaltaan itsessään perustuslain 14.4 §:n mukaisen velvollisuuden yksilön mahdollisuuksien edistämisestä yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon. Toisin sanoen koko kunnan kasvatus- ja opetuspalvelujen tulisi itsessään edistää lapsen ja myöhemmin nuoren mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen tai tässä raportissa tarkemmin ottaen kunnalliseen toimintaan. Sivistyspalvelut toimivat porttina muiden oikeuksien toteutumiselle, yksilön valmiuksille toteuttaa jatkossa omia oikeuksiaan. Kuitenkin on huomattava, ettei tämä portti tarkoita sitä, että vasta sen jälkeen yksilön osallisuudella on merkitystä vaan osallisuus on lakisääteisesti huomioonotettava velvollisuus, jonka avulla lapsi ja nuori kohdataan aktiivisina oikeudellisina toimijoina²⁸³.

7.3 Osallistamiseen kohdistuva kritiikki

Vaikka osallisuus, osallistaminen ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen on nykyisin monella taholla korostettu ideaali, on tuotava esiin myös osallistumisen mahdollistamiseen kohdistuva kritiikki. Kuntademokratian vieminen ruohonjuuritasolle toteutuu usein ideaalina tai pistemäisenä toteutuksena riippuen kunnan toimijoista. Kyse voi olla myös näennäisestä osallistamisesta, jossa ei kohdata aidosti kuntalaisia. Kyse voi olla myös päätäjien epäluottamuksesta kuntalaisten kykyyn osallistua päätöksentekoon²⁸⁴. Kyse on toisaalta siitä, otetaanko kuntalaiset mukaan ja siitä *millä tavalla* tuo mukaan ottaminen tehdään – osallistumisessa ei pitäisi mitata vain osallistujamäärää vaan kohtaamisen laatua, kokemusta ja aidon osallisuuden toteutumista.²⁸⁵

Oikeudellisesti kyse on myös siitä, että osallistumisen varmistamisesta säännellään eri laajuisesti. Kuten tässä luvussa on tuotu esiin, osallistamisesta ja siihen liittyvistä tekijöistä

283 Tämä on tunnistettu myös Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa 2021, s. 86.

284 Ks. esim. uutinen Sitran selvityksestä: <https://www.sitra.fi/uutiset/yli-puoli-miljoonaa-suomalaista-haluaisi-osallistua-enemman-yhteiskunnalliseen-paatoksente-koon-jos-se-olisi-nykyista-helpompaa/>.

285 Esimerkki osallistamisen kehittämisestä Jyväskylän kaupunkisuunnitteluun liittyvästä hankkeesta: <https://politiikasta.fi/asukasosallisuus-alueiden-kehittamisessa-naennaisesta-ri-tuaalista-jatkuvaan-vuorovaikutukseen/>.

on säännelty laajalti. Osallistamisen toteutumisen varmistamisesta ei kuitenkaan löydy samalla tavalla lainsäädännöllistä ohjausta. Toisaalla lainsäädännössä säännellään asianosaisten kuulemisesta, ja jos kunnassa ei turvata tällaista kuulemistä, se voi toimia hallinto-oikeudessa kunnallisvalituksen perustavana tekijänä. Samaan aikaan laajempaa kuntademokratiaan liittyvää osallistamisen turvaamista ei ole sanktioitu. Voidaan perustellusti pohtia, voisiko yleinen kuntalain 22 §:n mukainen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laiminlyönti luoda perusteen kuntalaisen oikaisuvaatimuksen tekemiselle ja mahdolliselle oikeudelliselle velvoitteelle toiminnan muuttamiseksi? Tämänhetkisessä oikeudellisessa tilassa vastaus on todennäköisesti negatiivinen.

Usein osallistumista koskeva sääntely on yleisluontoista, tietyllä tavalla kunnan toimijoiden vapaaehtoisuuteen perustuvaa velvoitetta, vaikka samaan aikaan on todettu osallistumisen olevan kuntalaisen perustavanlaatuinen perusoikeus kunnan itsehallinnon toteuttamiseksi. Tästä voidaan nostaa useammalla tasolla esimerkkejä: Kuntalain 120 a §:n mukaan kunnan tulee tuottaa tietoja kuntalaisten ja palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi, mutta samaan aikaan kunnalle ei aseteta velvoitteita arvioida tätä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista. Esimerkiksi kunnan arviointikertomuksen sisällöstä ei ole tarkempaa sääntelyä, millä tavalla kuntalaisten osallisuutta tulisi toiminnassa arvioida. Kunnan terveydenhuoltolain 12 §:n mukaisen hyvinvointikertomuksen laadinnassa ei tuoda esiin velvollisuutta osallistaa asukkaita tai palvelunkäyttäjää. THL on tehnyt keväällä 2022 ehdotuksen hyvinvointikertomuksen vähimmäistietosisällöstä²⁸⁶, mistä käy ilmi, että kaikki kertomukseen laadintaan tarvittavat tiedot kunta voi kerätä erilaisten tilastojen kautta – mitään tietoa varten ei kunnalle ei synny tarvetta osallistaa kuntalaisia tai palvelunkäyttäjää. THL on myös esittänyt mallin hyvinvointikertomuksen laadinnan vaiheista²⁸⁷, joka ei sisällä lainkaan kuntalaisten tai palvelunkäyttäjien osallistamista. Heidät voi kenties ajatuksentasolla sisällyttää kertomuksesta viestintään (laadinnan vaihe 7.), jossa valmiista kertomuksesta tiedotetaan ulospäin. Osallistuminen ja vaikuttaminen ei kuitenkaan tarkoita valmiista kertomuksesta tiedon saantia vaan mukanaoloa kertomuksen laadinnassa aiemmin.

Edellä kerrottu on vain yksi esimerkki tämänhetkisestä näennäisen osallistamisen tilasta, jossa kuntalaisten ja palvelunkäyttäjien osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia samaan aikaan korostetaan perustavanlaatuisina oikeuksina ja yleisinä kunnan velvollisuuksina, mutta käytännössä osallistaminen unohdetaan suosituksista ja velvollisuuksista, kun

286 Ks. THL, Hyvinvointikertomusten vähimmäissisältö. Saatavilla osoitteessa: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/tieto-ja-toimintamallit/hyvinvointikertomusten-vahimmaistietosisalto>.

287 ks. THL, Kunnan hyvinvointikertomus -> Toteutus. Saatavilla osoitteessa: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus/toteutus>.

säännellään tai ohjeistetaan varsinaisen toiminnan toteuttamista²⁸⁸. Tämä johtaa kysymykseen siitä, kenen itseasiassa oletetaan toteuttavan kuntaitsehallintoa ja mikä rooli kuntalaisille ja palvelunkäyttäjille jää?

7.4 Yhteenveto

Kunnan itsehallinto ja kuntalaisten osallisuus ovat perustavanlaatuisella tavalla sidoksissa toisiinsa. Kunnan itsehallinto ei toteudu ilman kuntalaisten osallisuutta, kun lähdetään tarkastelemaan perustuslaissa turvattua osallisuus- ja vaikuttamisoikeutta vaali- ja äänestys-oikeudesta saakka. Edustuksellinen osallisuus ei kuitenkaan itsessään riitä, jotta kunta voi toteuttaa toimintaansa itsehallintonsa näköisesti ja turvata perusoikeudet alueensa tarpeita vastaavalla tavalla. Kunnan on turvattava kuntalaisten sekä palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusoikeudet saadakseen tietoa alueensa tarpeista, ja voidakseen vastata niihin.

Myös lasten ja nuorten osalta kunnalla on velvollisuus turvata heidän osallistumis- ja vaikuttamisoikeutensa. Lasten oikeudesta osallisuuteen säännellään eri laajuisesti sivistyspalvelujen substanssilaeissa, eikä esimerkiksi kuntalain sääntely nuorisovaltuustosta ota huomioon nuorempia lapsia. Lapset ja nuoret pystyvät hyödyntämään edustuksellisen osallisuuden vaikutusmahdollisuuksia aikuisia heikommin, joten lasten oikeudet tulee turvata eri tavoin kuin aikuisten. Samaan aikaan lasten ja nuorten oikeudet osallisuuteen tulee turvata kuten aikuisten kuntalaistenkin.

Vaikka kansanvaltaisuudesta ja jokaisen mahdollisuudesta vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon säännellään perustuslain tasolla, jää osallistumis- ja vaikutusoikeuksien sääntely sekä käytännön toteutus usein näennäiseen osallistamiseen. Mikäli kyse on asianosaisen kuulemisesta ja sen laiminlyönnistä, voidaan siitä valittaa. Yleisen osallisuuden turvaamisen yhteydessä niiden laiminlyönnistä ei ole sääntelyä oikeusturvakeinoista. Tältä osin keinot kuntalaisen osallisuus-oikeuden vaatimiseksi jäävät usein heikoiksi. Myös olemassa olevissa viranomaisten ohjeistuksissa ja suosituksissa tiedon keräämiseksi esimerkiksi alueen tarpeista kuntalaisten osallisuutta ei edes mainita. Tämä johtaa kysymykseen siitä, kenen itseasiassa oletetaan toteuttavan kuntaitsehallintoa ja mikä rooli kuntalaisille ja palvelunkäyttäjille jää?

288 Samaan aikaan esimerkiksi Koulutuspoliittisessa selonteossa nostetaan esiin se, että *Osallistumisen eriarvoistuminen, horjuva usko demokratiaan ja tunne päättäjien ja päätösten etääntymisestä ihmisten arjesta ovat merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia. Taloudellinen ja muu hyvinvointi ei ole jakautunut riittävän tasaisesti, mikä on saanut monet pettymään. Tämä pettymys on ollut ainakin osaltaan syynä osallisuuden kokemuksen vähenemiseen ja protestiliikkeiden syntyyn.* Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko 2021, s. 85.

8 Kuinka tulla toimeen kuntien eriytymiskehityksen kanssa?

Kuntien eriytymiskehitys näkyy konkreettisesti siten, että kaikilla kunnilla ei ole samantaisia edellytyksiä huolehtia kuntapalvelujen tuotannosta. Esimerkiksi heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien voi olla vaikeampi järjestää palveluja vahvemmassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin verrattuna. Kuntien taloudelliseen tilanteeseen ja eriytymiskehitykseen vaikuttavat tekijät liittyvät muun muassa kuntien väestönkehitykseen ja ikärakenteen muutoksiin. Ilmakunnaksen ym. havaintojen mukaan yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä oli vuoden 2018 tilanteen mukaan 17,6 prosenttia yli 100 000 asukkaan kunnissa, kun vastaava luku oli alle 6 000 asukkaan kunnissa 29,8 prosenttia²⁸⁹. Näin ollen pienissä kunnissa ikärakenne on vanhusvoittoisempaa suuriin kuntiin verrattuna. Niin väestön kuin väestörakenteenkin kehityksessä on ollut suuria kuntakohtaisia eroja. Esimerkiksi väestönkehitys on vaihdellut vuosien 2002–2018 välisellä tarkastelujaksolla yli 20 prosentin väestön vähenemisestä yli 40 prosentin väestönkasvuun. Kuntien välinen eriytymiskehitys on näkynyt myös käyttömenojen kasvuun liittyvissä eroissa. Esimerkiksi pienimpien, alle 6 000 asukkaan, kuntien menojen kasvuvauhti on ollut selkeästi nopeampaa yli 100 000 asukkaan kuntiin verrattuna.²⁹⁰

Kuntien eriytymiskehityksestä johtuvia palvelutuotannollisia eroja voidaan tasoittaa muun muassa valtionosuuksien avulla. Tässä tapauksessa kyse on kuitenkin valtion taloutta kokonaisuutena rasittavasta tulosiirrosta eriytyneille kunnille. Valtionosuuksien osuudessa kuntien rahoituspohjasta on suurta vaihtelua muun muassa eri kuntakokoluokkien välillä. Alle 6 000 asukkaan kokoluokassa valtionosuuksien on havaittu muodostavan rahoituspohjasta suhteessa yhtä suuren osan verotuloihin nähden, kun taas yli 100 000 asukkaan kunnissa valtionosuudet ovat muodostaneet noin viidesosan verotulojen ja valtionosuuksien yhteenlasketusta rahoituspohjasta²⁹¹. Tärkeää onkin tunnistaa, mitä valtiontaloutta vähemmän rasittavia keinoja on käytettävissä eriytymiskehityksessä heikompaan asemaan ajautuneiden kuntien palvelujen turvaamiseksi. Tällaisiksi keinoiksi voidaan tunnistaa ainakin seuraavat toimenpidevaihtoehdot: kuntien lakisääteiset tehtävät, kuntien palvelutuotannon ulkoistaminen, kuntaliitokset ja kuntien välinen yhteistoiminta sekä älykäs

289 Ilmakunnas ym. 2020, s. 18.

290 Ilmakunnas ym. 2020, s. 20 ja 33.

291 Ilmakunnas ym. 2020, s. 31–32.

sopeutuminen. Tässä luvussa käydään läpi aikaisemman kirjallisuuden perusteella näiden toimenpidevaihtoehtojen ominaispiirteitä sekä arvioidaan, missä määrin toimenpiteillä on mahdollista vaikuttaa kuntien palvelutuotannon järjestämisen turvaamiseen.

8.1 Kuntien lakisääteiset tehtävät

Valtiovalta voi vaikuttaa suoraan kuntien palvelutuotantoon säätämällä kunnille lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita. Tehtävien määrä ja niiden laajamittaisuus näkyy suoraan myös kuntataloudessa, sillä tehtävistä huolehtiminen vaatii rahallisia resursseja. Edellisissä luvuissa esille tuodun rahoitusperiaatteen mukaisesti tehtävien säätämisessä on kuitenkin huolehdittava siitä, että kunnilla on taloudelliset edellytykset huolehtia tehtävien hoitamisesta. Kuntien tehtävien merkitykseen julkisen talouden menojen kasvun hillinnässä on kiinnitetty huomiota esimerkiksi Jyrki Kataisen hallituskaudella, jolloin kustannusten kokonaisvähennykseen asetettiin miljardin euron tavoite²⁹². Kuntien tehtävien vähentämiseen kiinnitettiin huomiota myös Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa, jossa hallitus sitoutui osana julkisen talouden tasapainottamista vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita niin ikään yhdellä miljardilla eurolla²⁹³.

Kunnille säädetyillä tehtävillä on merkitystä julkiselle taloudelle paitsi yleisellä tasolla, myös eriytymiskehityksen näkökulmasta. Kuten myös Ilmakunnas ym. ovat todenneet, suurin osa kuntien tehtävistä painottuu muihin kuin työikäisiin kansalaisiin²⁹⁴. Koska eriytymiskehitys on ollut voimakasta nimenomaan väestörakenteen muutoksen osalta, voidaan kunnille säädetyillä tehtävillä katsoa olevan merkitystä myös kuntien välisissä eroissa järjestää palveluja. Kuntien tehtävien lisäämisen taustalla on ollut valtiovarainministeriön mukaan tahto varmistaa riittävien palvelujen saatavuus ja laatu sekä lisätä ihmisten yhdenvertaisuutta asuinpaikasta riippumatta²⁹⁵. Näin ollen voidaan todeta, että kuntien tehtävien lisäämisellä on eriytymiskehityksen näkökulmasta ristiriitainen rooli. Yhtäältä tehtävät edesauttavat yhdenvertaisuuden toteutumista, mutta toisaalta ne luovat taloudellista raskautta väestörakenteeltaan heikon huoltosuhteen kunnille. Tätä raskautta toki tasataan valtionosuuksilla. Käytännössä kuntien tehtävien vähentäminen on osoittautunut valtiovarainministeriön mukaan vaikeaksi, nimenomaan tehtävien yhdenvertaisuutta ja palvelujen saatavuutta turvaavan roolin vuoksi²⁹⁶.

292 Valtiovarainministeriö 2019, s. 3.

293 Valtioneuvoston kanslia 2015, liite 3.

294 Ilmakunnas ym. 2020, s. 18.

295 Valtiovarainministeriö 2019, s. 3.

296 Valtiovarainministeriö 2019, s. 3.

Kunnille säädettyjen tehtävien kohdalla on syytä pohtia myös kysymystä liittyen niin sanottuun ”one size fits for all” -järjestelmään, jossa kaikille kunnille on säädetty samat lakisääteiset velvoitteet. Toisin sanoen, olisiko yhdenmukaisen järjestelmän sijaan harkittava järjestelmää, jossa kunnille säädetyt velvoitteet voisivat vaihdella eri kuntatyypeittäin? Esimerkiksi Navarro ja Pano ovat todenneet yhdenmukaisen järjestelmän aiheuttavan tehottomuutta ja rajoittavan kuntien toimintamahdollisuuksia. Erityisesti järjestelmän yhdenmukaisuus näkyy kaikkein pienimpien ja suurimpien kuntien toiminnassa. Navarron ja Panon mukaan suurten kaupunkien kohdalla yhdenmukainen järjestelmä estää kaupunkien käyttämästä täyttä kehittämispotentiaaliaan, kun taas pienten kuntien kohdalla tehtävien lakisääteisyys pakottaa kunnat ottamaan itselleen tehtäviä, joista ne eivät pysty suoriutumaan.²⁹⁷

Toisaalta kasvatus- ja sivistystoimen osalta lainsäädännössä on jätetty kunnille laaja harkintavalta toteuttaa sivistyspalvelunsa vastaamaan alueen tarpeisiin eriytymiskehitys huomioiden. Koulutuksen osalta lainsäädäntö kohdistuukin normien sijaan informaatio-ohjaukseen, mikä näkyy myös erilaisten velvoittavien suunnitelmien tekemisen muodossa. Kuntien tehtäviä tältä osin säännellään siis järjestämisen kehysten osalta, minkä sisällä kunnalla on harkintaa toteuttaa toiminta omiin tarpeisiinsa vastaten. Samaan aikaan kuntien palvelun järjestämistä ohjaa substanssilainsäädännön lisäksi lasten perusoikeuksien toteuttaminen, mihin liittyvät velvoitteet kaikkienensa eivät avaudu substanssilainsäädännöstä sen funktionaalisesta luonteesta johtuen. Kuntien näkökulmasta tämänkaltaisen kehitys on ongelmallista, sillä se on johtanut tuomioistuinten ja kanteluviranomaisten roolin kasvamiseen kunnallisten palvelujen sisällön määrittäjinä.²⁹⁸ Kehitys kuntien näkökulmasta aiheuttaa sen, että toisaalla itsehallinnollista harkintaa korostetaan ja toisaalla sitä rajoitetaan. Samaan aikaan jälkikäteisen oikeusturvakeinojen kautta tapahtuva ohjaus ei kohdistu kuin ratkaisunlaiseen kuntaan eikä välttämättä saa aikaan käytännön muutoksia toisaalla. Tämä voi käytännössä johtaa siihen, että kunnan asukkaiden yhdenvertainen perusoikeuksien toteutuminen riippuu kunnan perusoikeustietämyksestä ja -osaamisesta. Ottaen huomioon, että kasvatus- ja opetuspalvelut ovat lasten subjektiivisia oikeuksia, ei tämänkaltaisen kehitys ole toivottava. Kootusti voidaankin todeta, että kun valtiovalta vaikuttaa kuntien palvelutuotantoon lainsäädännön keinoin, oleellista olisi myös käydä keskustelua siitä, *miten* palveluiden sisällöstä säännellään.

Toisaalta sivistyspalvelujen sääntelyyn liittyy itsehallintoa rajoittavia elementtejä, kuten sääntelykasvatus- ja opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, mikä samaan aikaan rajaa kuntien rekrytointimahdollisuuksia ja asettaa pätevän henkilöstön osalta kuntia epätasa-arvoiseen asemaan. Osassa kuntia on helpommat mahdollisuudet saada

297 Navarro – Pano 2021, s. 83.

298 Heuru – Mennola – Ryynänen 2011, s. 51.

päteviä opettajia ja osassa rekrytointi on mahdotonta. Kun pätevää henkilöstöä ei ole saatavilla, rekrytoi kunta epäpätevän osa-aikaisesti, millä on vaikutuksensa lasten kasvatukseen ja opetuksen sisällön laatuun. Tällä on liitännät kunnan elinvoimaisuuteen liitteenä olevan kyselyaineiston problematisoinnin mukaisesti. Samaan aikaan oikeuskäytännön mukaan kunnat eivät voi laiminlyödä velvollisuuksiaan sillä perusteella, ettei pätevää henkilöstöä ole saatavilla. Tässä kunnat jäävät puun ja kuoren väliin, jota on oikeudellisella sääntelyllä vaikea ratkaista.

8.2 Tehtävien ulkoistaminen

Yksi keino kuntien palvelutuotannon turvaamiselle ja tehostamiselle voi olla palvelutuotannon ulkoistaminen. *Ulkoistamisella*²⁹⁹ tarkoitetaan päätöstä, jossa tietty kunnallinen toiminta annetaan ulkopuolisen toimijan tuotettavaksi. Tällöin kunnan roolina on toimia palvelun järjestäjänä, mutta ei enää sen tuottajana³⁰⁰. Ulkoistamiseen liittyy kiinteästi *näennäismarkkinoiden* käsite, jonka keskeisimmät muodot ovat tilaaja-tuottajamalli ja palveluseteli. Näennäismarkkinoiden kohdalla kunta avaa aiemmin itse tuottamansa tai julkiselta, yksityiseltä tai kolmannen sektorin toimijalta ostamansa palvelutuotannon toimeksiannon kilpailulle ja siten avaa palvelutuotannon mahdollisuuden myös uusille tuottajille. Myös näennäismarkkinoilla toimivat palvelujen tuottajat voivat olla joko julkisesti tai yksityisesti omistettuja. *Tilaaja-tuottajamallista* puhuttaessa tarkoitetaan tilannetta, jossa järjestämisvastuussa oleva kunta toimii palvelun tilaajana ja tuottamisvastuu on tuottajana toimivalla yksityisellä toimijalla, yhdistyksellä tai säätiöllä. *Palveluseteli* eroaa tilaaja-tuottajamallista siten, että kunta asettaa kriteerit palvelujen tuottajille ja määrittää palveluseteliin oikeutetut kuntalaiset. Valinnan palvelujen tuottajien välillä tekee seteliin oikeutettu kuntalainen käyttäessään seteliä. Palvelusetelin kohdalla kilpailuttamista tapahtuu kertaluotoisen

299 Junnilan ja Fredrikssonin mukaan ulkoistaminen on syytä erottaa ostopalvelujen ja yksityistämisen käsitteistä. *Ostopalveluilla* tarkoitetaan tilannetta, jossa kunta ostaa tiettyä palvelua kunnan ulkopuoliselta taholta, kuten toiselta kunnalta, kuntayhtymältä, valtiolta, kolmannen sektorin toimijalta tai yksityiseltä yritykseltä. Ulkoistus on kuitenkin Junnilan ja Fredrikssonin mukaan ostopalvelua laajempi prosessi, jossa kunta siirtää sopimuksella aiemmin itse tekemiään toimintoja ulkopuoliselle toimijalle. *Yksityistämisen* kohdalla taas on huomioitava, että kunta voi yksityistää ainoastaan niitä palveluja, jotka eivät kuulu lakisääteiseen järjestämisvastuuseen. Yksityistämisen kohdalla kunta siis luopuu sekä palvelun tuotannosta että järjestämis- ja rahoitusvastuusta. Junnila – Fredriksson 2012, s. 6.

300 Ulkoistuksen jälkeenkin kunta säilyttää viimesijaisen vastuunsa palvelun järjestämisestä. Mikäli esimerkiksi tuottajana toimiva taho lopettaa toimintansa tai ulkoistuksen aikana muutoin tapahtuu jotakin, palautuu kunnalle aina vastuu palvelusta. Kunta ei näin ollen voi niin sanotusti irtaantua kokonaan järjestämisvastuutaan ulkoistamisenkaan yhteydessä.

kilpailuttamisen sijaan koko setelin käyttöajan. Palveluseteli myös antaa tilaaja-tuottajamalliin verrattuna enemmän valinnanvapautta kuntalaisille.³⁰¹

Komulaisen mukaan ulkoistamispäätösten takana on ollut useampia syitä. Hänen mukaansa yleensä ulkoistamisella on haettu palvelutuotannon kustannustehokkuutta. Ulkoistamiseen on voitu joutua myös pakkotilanteessa, jossa palvelujen tuotanto on vaarantunut esimerkiksi työvoiman rekrytointiongelmien takia.³⁰² Jokisen sosiaali- ja terveystoimen ulkoistuksia koskevien havaintojen mukaan ulkoistamisilla on paikkailtu pienestä asukasmäärästä johtuvaa kustannusten satunnaista vaihtelua ja ennustamattomuutta. Tällöin ulkoistukset ovat tarjonneet kiinteän vuosisumman avulla vakuutuksenomaisesti ennustettavuutta kustannusvaihteluihin.³⁰³

Ulkoistaminen voi olla myös strateginen valinta, jolloin ydintoimintoihin keskittyvä kunta hakee ydintoimintoja tukevia toimintoja niihin erikoistuneilta palvelutarjoajilta³⁰⁴. Kähkönen painottaakin strategisten valintojen merkitystä ulkoistamisten kohdalla. Hänen mukaansa kuntien tulisi laatia omalle alueelleen strateginen suunnitelma mahdollisesta markkinoinen avaamisesta. Suunnitelmassa tulisi huomioida paitsi palvelujen saatavuus, jatkuvuus, laadukkuus ja tehokas tuotanto, mutta myös markkinoiden syntyminen ja säilyminen. Hänen mukaansa yritykset takaavat alueen elinvoiman erityisesti harvaan asutuilla alueilla, jolloin olennaista on suunnitella ulkoistettavan markkinaosuuden suuruus ja sopimusajan pituus.³⁰⁵

Ulkoistamisen vaikutuksista voidaan nostaa aikaisemman kirjallisuuden perusteella esille seuraavia havaintoja. Ulkoistamisen kohdalla on muun muassa huomioitava, että esimerkiksi ostopalveluna hankitun palvelun tuotanto ei ole enää samalla tavalla kunnan toiminnan vaikutuksen alaisena kuin oman tuotannon kohdalla. Mikäli palvelu tuotetaan kunnan omana palvelutuotantona, tapahtuu myös toiminnan ohjaus ja johto kunnan toimesta. Sen sijaan ulkoistamisen kohdalla toiminnan ohjaus ja johto tapahtuu palvelua tuottavan yhtiön toimintaperiaatteiden ja strategian mukaisesti.³⁰⁶ Lisäksi näennäismarkkinoiden kohdalla on huomioitava kilpailutuksesta aiheutuvat transaktiokustannukset. Transaktiokustannuksia aiheutuu itse kilpailuttamisprosessista sekä jälkikäteen muun muassa

301 Junnilla – Fredriksson 2012, s. 6 ja 10; Järvi 2018, s. 51–52; Komulainen 2010, s. 9 ja 20–21; Kähkönen 2007, s. 1, 5–7.

302 Komulainen 2010, s. 24.

303 Jokinen 2018, s. 5.

304 Komulainen 2010, s. 24.

305 Kähkönen 2007, s. 1.

306 Järvi 2018, s. 41.

palvelun laadun valvonnasta.³⁰⁷ Transaktiokustannukset eivät saakaan nousta kilpailutamisesta koituvia hyötyjä suuremmiksi, jotta kilpailutus on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Lisäksi on muistettava, että ulkoistamisten hyödyt riippuvat paljolti kilpailutusprosessin onnistumisesta. Halonen tuo eri tutkimuksiin viitaten esille, että julkisina hankintoina toteutetuissa ulkoistuksissa hankinnan kohteena oleviin tarjouskilpailuihin osallistuu usein vain vähän toimijoita. Hänen mukaansa kilpailumekanismi ei tällä hetkellä toimi julkisissa hankinnoissa ”niin kuin pitäisi”.³⁰⁸

Ulkoistamisen hyöty- ja haittavaikutuksista on aikaisemman kirjallisuuden perusteella eriäviä näkemyksiä, eikä ulkoistamisen vaikutuksista ole vallinnut selkeää yhteisymmärrystä. Yhtäältä ulkoistamisen on esimerkiksi katsottu parantavan palvelutuotannon kustannustehokkuutta. Kustannustehokkuuden paraneminen voi tapahtua esimerkiksi yksityisen sektorin tiukemman budjettirajoitteen tai palvelutuotantoon tulevan kilpailumekanismen johdosta.³⁰⁹ Toisaalta kriittisempien näkemysten mukaan ulkoistamisesta aiheutuvien kustannussäästöjen on katsottu olevan vain lyhytaikaisia ja ulkoistamiset johtaisivat mahdollisesti heikennyksiin palvelujen laadussa.³¹⁰

Ulkoistamistoimenpiteiden vaikutuksista on tehty kokoavat kirjallisuuskatsaukset Jensenin ja Stonecashin sekä Helby Petersenin ym. toimesta. Jensenin ja Stonecashin katsauksen perusteella tutkimuksia ulkoistamisen kustannusvaikutuksista on toteutettu kansainvälisesti erityisesti siivous- ja jätehuoltoon, kuljetuspalveluihin, raskaan kaluston huoltoon, palotorjuntaan, vankiloiden hallintopalveluihin ja katujen kunnossapitoon liittyen. Jensenin ja Stonecashin mukaan suurimmassa osassa tutkimuksista on havaittu näyttöä ulkoistamisen kustannuksia alentavasta vaikutuksesta. Tietyissä tutkimuksissa kustannusten on kuitenkin myös havaittu kasvaneen tai säästöjen suuruusluokan arvioitua alun alkaen liioitellusti. Helby Petersenin ym. katsaus kohdistui uudempiin, vuosina 2000–2014 toteutettuihin tutkimuksiin. Katsauksen mukaan kustannussäästöjä on saavutettu teknisissä palveluissa (esim. jätehuolto, ulkoalueiden kunnossapito). Sen sijaan empiiristä näyttöä ei ole säästöistä vähemmän teknisluonteisten palvelujen osalta (social services, sisältäen esim. terveyspalvelut, opetustoimi jne.), joiden kohdalla myös olemassa olevaa tutkimustietoa on vähemmän. Helby Petersen ym. myös huomauttavat, että kattavaa tutkimustietoa ulkoistamisten vaikutuksista palvelujen laatuun on vain hyvin vähän. Tutkimukset jättävät myös tarjouskilpailuun, sopimusten tekemiseen ja palvelutuotannon valvontaan liittyvät transaktiokustannukset usein huomioimatta. Edellä mainituista seikoista johtuen ulkoistusten kustannusvaikuttavuudesta on vaikeaa muodostaa kattavaa kokonaiskuvaa. Helby

307 Järvi 2018, s. 25–26.

308 Halonen 2021, s. 1119.

309 Kanninen 2002, s. 26; Jensen – Stonecash 2004, s. 3–4.

310 Jensen ja Stonecash 2004, s. 3.

Petersen ym. toteavatkin, että yleisellä tasolla ulkoistamisten vaikutuksista voidaan tehdä vain varovaisia johtopäätöksiä.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että ulkoistamisilla on potentiaalia alentaa julkisen sektorin kustannuksia³¹¹. Hyötyvaikutukset ja niiden suuruus ovat kuitenkin tapauskohtaisia ja riippuvat ulkoistamistapauksen ominaispiirteistä. Mielenkiintoinen havainto on myös se, että ulkoistamisen hyödyt eivät olisi riippuvaisia siitä, onko palvelu ulkoistettu yksityiselle tai julkiselle organisaatiolle. Näin ollen empiiriset havainnot eivät ole Jensenin ja Stonecashin mukaan tukeneet väitettä, jonka mukaan yksityinen sektori toimisi tässä suhteessa julkista organisaatiota tehokkaammin.³¹²

Juridisesta näkökulmasta tarkasteltuna kuntalain 8 § antaa järjestämisvastuussa olevalle kunnalle tai kuntayhtymälle paljon liikkumatilaa, sillä se antaa kunnalle tai kuntayhtymälle vapauden valita palvelujen tuottamistavat itse. Tämä antaa mahdollisuuden ulkoistaa julkisia palveluja yksityisille palveluntuottajille. Ulkoistaessaan palvelunsa kunta hankkii ne organisaationsa ulkopuolelta, jolloin niitä kutsutaan julkisiksi hankinnoiksi. Julkiset hankinnat tulee tehdä noudattaen hankintalakia (1397/2016) ja EU:n hankintadirektiivejä. Julkisten hankintojen tärkein tavoite on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja parantaa yritysten kilpailukykyä. Hankintoja tehdessä tulee noudattaa hankintalain säännöksiä, joiden pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen kohtelu.³¹³ Palvelujen hankinta organisaation ulkopuolelta voi olla kunnalle hyvinkin onnistunut ohjauskeino, jos kunnassa vain riittää osaamista julkisten hankintojen tekoon. Hankintaprosessi voi epäonnistua, jos kunnalla ei ole ammattitaitoista henkilökuntaa sen läpivientiä varten.

Julkisten palvelujen ulkoistamisessa on myös hyvin tärkeää ottaa huomioon perustuslain 124 §, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. PL 124 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla, jos se on tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeen eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittäviä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Huomioon tulee ottaa myös kuntalain 9 §, joka niin ikään sisältää kiellon julkisen hallintotehtävän antamisesta

311 Ulkoistamisten kustannuksia säästävästä vaikutuksesta on saatu viitteitä myös kotimaisissa tutkimuksissa, jotka ovat kohdistuneet sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisulkoistukseen (Jokinen 2018) sekä palvelusetelin käyttöönottoon terveyspalveluissa (Mälkönen – Sepälä 2009). Lisäksi esille voidaan nostaa Meriläisen ja Tukiaisen (2019) jätehuoltoa koskevat havainnot. Tulosten mukaan siirtyminen vapailta markkinoilta (laissez-faire) julkisiin hankintoihin toteutettuun jätehuoltoon alensi kuluttajahintoja.

312 Jensen – Stonecash 2004, s. 8–10 ja 22–23.

313 ks. Työ- ja elinkeinoministeriön Internet-sivu, Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä.

muulle kuin viranomaiselle, jos ei siitä erikseen lailla säädetä. Tässä raportissa käsitellyn kasvat- ja opetuspalvelujen osalta on huomioitava, että lailla säädetään kuntien mahdollisuudesta järjestää palvelu myös muuna kuin omana toimintanaan – vaikka kyse on julkisesta hallintotehtävästä, on lailla tästä erikseen säännelty.

Merkittäviä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille, koska virkamiehiä koskee kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempi virkavastuu. Vastuun tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että virkamiehet käyttävät julkista valtaa päättäessään yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista, jolloin virkamiehiltä vaaditaan puolueettomuutta ja asemansa mukaista käytöstä. Virkavastuun tarkoituksena on taata kansalaisiin suuntautuvien tehtävien asianmukainen hoito. Virkamiestä sitoo myös hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädettyt hyvän hallinnon perusteet, ja hän on myös rikosoikeudellisesti vastuussa toimistaan.³¹⁴

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että vaikka ulkoistaminen voi olla tietyissä tapauksissa taloudellisempi keino kunnalle järjestää palveluita, on sillä myös omat rajoitteensa. Keskeisin rajoitteista on kielto antaa julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muille kuin viranomaisille, jos asiasta ei ole erikseen lailla säädetty. Tämä rajoite kuitenkin turvaa julkisten palvelujen toimivuuden, sillä virkavastuussa olevat ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaan toimivat viranomaiset ovat lähtökohtaisesti luotettavampia mitä tulee julkisten palvelujen yhdenvertaisuuteen kuin yksityiset palveluntuottajat, joiden oikeudellinen vastuu toimistaan ei ole yhtä kattava kuin viranomaisilla. Lisäksi virkavastuu toimii hyvin etukäteisvalvontana, kun useimmiten palvelujen toimintaa valvotaan enimmäkseen jälkikäteisesti.

8.3 Kuntaliitokset ja kuntien yhteistoiminta

Valtiovalta on tunnistanut kuntarakennemuutokset ja sitä kautta kuntaliitokset keskeiseksi keinoksi pyrkiessään vaikuttamaan kuntien kustannuskehitykseen ja palvelujen turvaamiseen. Esimerkiksi vuosiin 2007–2013 ajoittuneen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (nk. PARAS-hanke) tavoitteena oli kunta- ja palvelurakennetta vahvistamalla parantaa kuntien palvelutuotannon tuottavuutta, hillitä kuntien menojen kasvua ja muodostaa elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena oli myös varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007) Perusteluna PARAS-hankkeen käynnistämiseksi mainittiin muun muassa kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, maan sisäisen muuttoliikkeen ja julkisen talouden paineiden muodossa. Vaikeimmassa

314 Koskinen – Kulla 2016, s. 274.

taloudellisessa asemassa nähtiin olevan asukasluvultaan pienet kunnat ja kuntakoon suurentaminen nähtiin keskeisenä keinona taloudellisten ongelmien ratkaisemisessa. Samankaltaisia ikärakenteellisia, muuttoliikkeeseen ja pieneen väestöpohjaan liittyviä perusteluja käytettiin myös Jyrki Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistuksen käynnistämisen pohjalla, joskaan enää tämän uudistuksen yhteydessä menojen kasvun hillintä ja tuottavuuden parantaminen eivät enää saaneet niin suurta painoarvoa kuin PARAS-hankkeen kohdalla.³¹⁵

Vaikka valtiolta on tavoitellut kuntaliitoksilla hyötyvaikutuksia menojen kasvun hillinnän, tuottavuuden paranemisen, elinvoimaisen kuntarakenteen luomisen ja palvelujen turvaamisen näkökulmista, liittyy olennainen kysymys siihen, ovatko kuntaliitokset oikea sääntelykeino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Sekä kotimaisen että kansainvälisen tutkimusnäytön perusteella liitokset eivät ole paria yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta johtaneet kustannussäästöihin hallinnollisia kustannuksia lukuun ottamatta³¹⁶. Liitosten vaikutuksia on tutkittu kotimaisella aineistolla myös tässä raportissa keskiössä olevan opetustoimen näkökulmasta keskittyen perusopetustoimeen. Myöskään perusopetuksen osalta liitokset eivät ole johtaneet menojen kasvun hillintään tai tuottavuuden paranemiseen.³¹⁷ Koska hallinnolliset kustannukset kattavat vain pienen osan kuntien kokonaismenoista, voidaan Vartiainen mukaan todeta, että kuntaliitokset eivät ole oikea sääntelyratkaisu, mikäli valtiovallan tavoitteena on hillitä kuntasektorin menojen kasvua tai parantaa tuottavuutta³¹⁸.

Kuntaliitosten vaikutuksia on tutkittu myös elinvoimaisiin kuntiin kiinteästi liittyvien elinkeinovaikutusten näkökulmasta tarkastelemalla kuntien asukasluvun, yksityisen sektorin työpaikkojen ja yritysten lukumäärän kehitystä. Myöskään tältä osin kuntaliitoksilla ei ole havaittu positiivisia vaikutuksia. Yksityisen sektorin työpaikkojen osalta liitosten vaikutuksen havaittiin olleen jopa negatiivinen. Kokonaisuutena voidaan todeta, että kuntaliitokset eivät ole tehneet liitoskunnista houkuttelevampaa sijoittumiskohdetta asukkaille, työpaikoilla ja yrityksille.³¹⁹ Kuntien yhdistyminen voi kuitenkin aiheuttaa liikehdintää liitoskunnan sisällä keskittäen palveluja suureen liitoskuntaan ja vaikuttaen siten palvelujen

315 Vartiainen 2021b, s. 85, 90–91, 101. Ks. myös PARAS-hankkeeseen (HE 155/2006 vp) ja kuntarakenneuudistukseen (HE 31/2013 vp) liittyvät hallituksen esitykset.

316 Ks. Allers ja Geertsema; Blesse ja Baskaran 2016; Blom-Hansen ym. 2014; Blom-Hansen ym. 2016; Cobban 2019; Hanes 2015; Harjunen ym. 2021; Miyazaki 2018; McQuestin ym. 2017; Moisio ja Uusitalo 2013; Reingewertz 2012; Roesel 2017; Swianiewicz ja Łukomska 2019; Vartiainen 2015; Vartiainen 2021a; Vartiainen 2021b.

317 Vartiainen 2021a.

318 Vartiainen 2021b, s. 137.

319 Vartiainen 2018.

saavutettavuuteen³²⁰. Harjusen ym. tulosten perusteella hallinnon sekä sosiaali- ja terveystoimen työpaikat vähenivät heikon edustuksen liitoksen jälkeisessä kunnanvaltuustossa saaneissa kunnissa, kun taas vahvan edustuksen saaneissa kunnissa työpaikkojen määrä lisääntyi. Harjunen ym. eivät kuitenkaan havainneet vastaavaa siirtymistä opetustoimen työpaikkojen kohdalla.

Kuntaliitosten vaikutuksista palvelujen laatuun ei ole juurikaan suoraa tutkimustietoa. Toisaalta palvelujen laadussa tapahtuneiden, kuntaliitoksista aiheutuneiden, muutosten voisi ajatella näkyvän epäsuorasti asukkaiden ja elinkeinotoiminnan sijoittumispäätöksissä. Näihin sijoittumispäätöksiin kuntaliitokset eivät ole kuitenkaan edellä kuvatun mukaisesti vaikuttaneet positiivisesti.³²¹ Liitoksen vaikutus palvelujen laadussa voi heijastua myös asuntojen hintoihin. Harjunen ym. havaitsivatkin eroja heikon ja vahvan edustuksen liitoksen jälkeisessä kunnanvaltuustossa saaneiden liitososapuolten välillä. Heidän mukaansa tulokset viittaavat palvelu-vero-yhdistelmän laadun heikentymiseen pienissä liitoskumppaneissa.

Kuntakoon kasvattamisen yhteyttä kuntien kustannuksiin voidaan tarkastella kuntaliitosten vaikutuksiin kohdistuvien tutkimusten lisäksi myös analysoimalla suoraan asukasluvun yhteyttä kustannustasoon. Tästä näkökulmasta empiiriset havainnot tukevat teoreettisia argumentteja, joiden mukaan asukasluvun ja kustannusten välinen yhteys noudattaa U:n muotoista käyrää. Toisin sanoen asukasluvun kasvu alentaa lisääntyvistä mittakaavaeduista johtuen kuntien asukaskohtaisia kustannuksia tiettyyn rajaan saakka, jonka jälkeen mittakaavasta ja väestön heterogeisyydestä aiheutuvat haitat lisäävät asukaskohtaisia kustannuksia.³²² Vartiainen vuosien 2015–2017 aineistoon pohjautuneen tutkimuksen mukaan asukaskohtaiset kustannukset olivat, muita kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä vakioiden, suurimmillaan kaikkein pienimmissä ja suurimmissa kunnissa kokonaiskäyttötulouden, sosiaali- ja terveystoimen sekä yleishallinnon kustannusten kohdalla. On kuitenkin huomioitava, että sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtymisen myötä kuntasektorin suurin maksi toimialaksi nousevan opetus- ja kulttuuritoimen kohdalla asukasluvun kustannuksia lisäävä yhteys havaittiin ainoastaan pienimpien kuntien kohdalla.

Opetustoimen osalta kuntakokoa on tarkasteltu Aaltosen ym. perusopetustoimea koskevassa tutkimuksessa. Havaintojen mukaan kustannukset olivat alimmillaan noin 24 000–37 000 asukkaan kohdalla. Loikkasen ja Susiluodon tutkimuksissa³²³ huomioitiin opetustoimen lisäksi myös sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen menot. Asukaslukua

320 Ks. saksalaisella aineistolla tehdyistä havainnoista Egger ym. 2017.

321 Vartiainen 2021b, s. 136.

322 Ks. esim. Vartiainen 2021b, s. 106–110 ja siinä viitatut lähteet.

323 Loikkasen – Susiluodon 2005 ja 2009.

koskevat tulokset voidaan tiivistää siten, että menot olivat alimmillaan noin 10 000–15 000 asukkaan kunnissa. Loikkanen ja Susiluoto tarkastelivat menojen lisäksi myös Data Envelopment -analyysillä laskettuja tehokkuuslukuja. Tulokset olivat hieman erilaisia eri malleilla estimoituna. Tulosten mukaan tehokkuus laski asukasluvun kasvaessa, kun taas vaihtoehdoisen mallin mukaan tehokkuus oli suurimmillaan 10 000 asukkaan kohdalla.

Kuntaliitoksia koskevien tulosten perusteella vaikuttaa siis siltä, että kuntien yhdistymisiin kannustamisen avulla ei voida saavuttaa koko valtion tasolla kustannussäästöjä tai myönteisiä elinkeinovaikutuksia. Toisaalta kuntien yhdistymisillä voidaan mahdollisesti saavuttaa tiettyjä hyötyvaikutuksia. Esimerkiksi Moisio tuo esille, että suuremmalla kunnalla voi olla paremmat edellytykset vakaamman tulopohjan myötä kantaa taloudellisiin suhdanteisiin liittyviä riskejä. Lisäksi suuremman kunnan voi olla helpompi palkata paremman ammattitaidon henkilökuntaa tai tuottaa laadukkaampia palveluja, kuten opetustoimen kohdalla tarjota laajempi valikoima valinnaisia kursseja tai antaa erityisopetusta.³²⁴ Empiiristä tutkimustietoa esimerkiksi pienten, taloudellisissa vaikeuksissa olevien, kuntien liitoksista on kuitenkin vähän, sillä kuntaliitosten vaikutuksia käsitelleissä tutkimuksissa liitoksia on käsitelty yhtenä könttänä pitäen sisällään erityyppisiä liitoksia. Esimerkiksi Vartiainen tulokset pienten kuntien suuremmista asukaskohtaisista kustannuksista yhtäältä puoltavat yhdistymisiä. Toisaalta on huomioitava, että tutkimustietoa siitä, miten nimenomaan pienten kuntien taloudelle tai palvelutuotannolle olisi käynyt ilman liitosta, ei juurikaan ole olemassa lukuun ottamatta Harjusen ym. palvelujen keskittymistä ja asuntojen hintoja koskevia tuloksia. Kuntien eriytymiskehityksen näkökulmasta olisikin tärkeää, että liitosten vaikutuksista olisi tutkimustietoa myös esimerkiksi taloudellisissa vaikeuksissa olevien pienten kuntien yhdistymisiin keskittyen. Tämän kaltainen tutkimustieto antaisi lisätietoa myös kriisikuntamenettelyn ja siitä mahdollisesti seuraavien pakkoliitosten hyödyistä ja haitoista.³²⁵

Tärkeä huomionarvoinen asia on myös se, että kunnat voivat päästä osaksi suuremman mittakaavan palvelutuotantoa kuntien välisen yhteistoiminnan avulla. Kuten Tavareskin toteaa, kuntaliitokset ja kuntien välinen yhteistyö voivat toimia vaihtoehtoisina tai täydentävinä tapoina saavuttaa palvelutuotannolle asetettuja tavoitteita³²⁶. Taloudellisia ja muitakin vaikutuksia koskeva kirjallisuus on kuitenkin keskittynyt yhteistoiminnan sijaan pääasiassa kuntaliitosten vaikutusten tutkimiseen. Kotimaisena tutkimustietona kuntien välisen yhteistyön vaikutuksista voidaan hyödyntää Hämäläisen ja Moisioin tutkimusta Kainuun hallintokokeilun sosiaali- ja terveystalouden kustannusvaikutuksista vuosilta 2005–2009. Tulosten mukaan hallintokokeilun avulla saavutettiin kustannussäästöjä, mutta johtopäätöksissä vaikutuksista ei voitu saavuttaa tarkkaa arviota. Hämäläisen ja Moisioin

324 Moisio 2006, s. 138–139.

325 Ks. myös Vartiainen 2021b, s. 136–137.

326 Tavares 2021, s. 5.

mukaan säästöt olivat käytetystä menoja koskevasta tilastotiedosta riippuen 4 ja 34 miljoonan euron välillä verrattuna tilanteeseen, jossa hallintokokeilua ei olisi koskaan toteutettu.

Yhteistoiminnasta sekä ylipäänsä kuntien välisistä palveluntuotannon jaoista on kuitenkin huomioitava tämänhetkinen lainsäädännöllinen tila, jossa toiminta perustuu lakisääteisen yhteistoiminnan ulkopuolella kuntien vapaaehtoisuuteen ja kuntien välisiin sopimuksiin. Kunnalla ei ole *oikeutta velvoittaa* toista kuntaa hoitamaan omia lakisääteisiä tehtäviään, ellei tästä ole erikseen sääntelyä³²⁷, vaikka toisen kunnan alueen palvelu saattaisi toteuttaa asukkaan perusoikeudet paremmin kuin kunnan oma toiminta. Esimerkiksi mikäli perhe asuu kunnan rajaa lähellä, ja perheen lapsen kunnan itse toteuttamaan peruskouluun kuljettava matka olisi huomattavasti pidempi kuin toisen kunnan alueella sijaitsevaan kouluun, ei kunnalla ole lakiin perustuvaa oikeutta määrätä alueensa lasta toisen kunnan kouluun. Perheellä on oikeus vapaaehtoisesti hakeutua toisen kunnan kouluun sekä kunnat voivat tehdä asiasta sopimuksen, mutta nämä perustuvat vapaaehtoisuuteen. Mikäli tämä toinen kunta ei syystä tai toisesta ota perheen lasta kouluunsa, jää toteutusvastuu perheen asuinalueen kunnalle. Tämä taas voi johtaa kunnan toiminnan pattitilanteeseen lapsen perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta sekä lapsen näkökulmasta hänen perusoikeutensa turvaamisen vähemmän tarkoituksenmukaisella tavalla.

Olisikin hyvä pohtia, voidaanko kuntien eriytymiskehityksestä johtuvalle yhteistoiminnan tarpeelle luoda oikeudellisesti tarkoituksenmukaiset puitteet edellä mainituissa tilanteissa. Voidaanko esimerkiksi luoda velvoitteet yhteistoiminnalle tilanteessa, jossa kunta on tarkoituksenmukaisesti reagoinut useampana vuonna alueensa syntymättömyyteen toimintojaan supistamalla, mutta tietyn vuoden pistemäisestä syntyvyyden kasvusta johtuen joutuu pohtimaan joko toimintojensa hetkittäistä uudelleen lisäämistä tai toteutusta toisen kunnan toimintana. Tämänkaltaisen kehitys edesauttaisi myös muihin yhtäkkisiin muutoksiin reagoimista, kuten yllättäviin kunnan alueella oleskelevien yksilöiden määrän muutoksiin sekä muihin mahdollisiin kriiseihin. Lisäksi yhteistoiminnan sääntelyn kehittämisellä voisi olla mahdollisuuksia myös esimerkiksi henkilöstön joustavampaan työskentelyyn oikeuksien turvaamiseksi: esimerkiksi voitaisiin pohtia pätevien opettajien palkkaamista useamman kunnan alueelle tämän opetusvelvollisuuden täyttämiseksi sekä oppilaiden oikeuksien turvaamiseksi.

327 Esimerkiksi lausuntokierroksella olevassa hallituksen esitysluonnoksessa eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä koskevaksi lainsäädännöksi (lausuntopyynnön diaarinumero: VN/558/2022) esitetään työvoiman määrän mukaan määrittävästä velvollisuudesta järjestää työllisyysalue. (Ks. tarkemmin lakimuutoksen etenemisestä: <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM011:00/2022>) Tämänkaltaisen sääntely ei kuitenkaan ota yksittäisiä kunnan tilanteita ja tarpeita huomioon, vaan sääntely perustuu laajemmalle, etukäteen määrittyvälle yhteistoiminnalle. Ks. esimerkki kuntien verkostomaisesta yhteistoiminnasta: <https://yle.fi/uutiset/3-12620998>.

8.4 Älykäs sopeutuminen

Kuntien eriytymiskehitykseen voidaan reagoida myös ”älykkään sopeutumisen” keinoin. Älykkäästä sopeutumisesta (eng. smart shrinking) on ilmestynyt hiljattain kaksi Itä-Suomen yliopistolla tehtyä tutkimusraporttia, joissa älykkään sopeutumisen termi on määriteltä varsin yksityiskohtaisesti³²⁸. Älykkäässä sopeutumisessa on kyse uudeltaisesta suhteutumisesta alueiden supistumiseen. Olennaista on se, että supistumista ja väestön vähenemistä ei pidetä kielteisenä prosessina. Sen sijaan väestönkehityksen nähdään johtuvan pitkäkestoisista rakenteellisista muutoksista, joiden väistämättömyys hyväksytään. Hyväksyminen huomioidaan supistuvien kuntien kehittämistyössä ja pidemmän aikavälin suunnittelussa. Tämä tarkoittaa sitä, että väestön vähenemiseen ei reagoida kasvuhakuisesti houkuttelemalla alueelle uusia asukkaita, vaan sopeuttamalla julkisia palveluja, infrastruktuuria ja muita toimintoja vähenevään väestömäärään sopivaksi. Keskeistä älykkään sopeutumisen ajattelussa on nähdä supistuvat kunnat alueina, jotka voivat olla kuntalaisille hyviä asuinpaikkoja vähenevästä väestöstä huolimatta.

Kasvuhakuisessa reagoimisessa väestöään menettävät alueet ovat eri eurooppalaisten esimerkkien mukaan pyrkineet saamaan uusia asukkaita muun muassa markkinointikampanjoilla, verohelpotuksilla yrityksille tai poistamalla lukukausimaksuja opiskelijoiden houkuttelemiseksi³²⁹. Lisäksi kotimaisten havaintojen mukaan kunnissa on esimerkiksi maksettu ”vauvarahaa” syntyneistä lapsista³³⁰. Älykkäässä sopeutumisessa sopeutumiskeinoiksi on tunnistettu muun muassa digitalisaation hyödyntäminen, supistumisen huomioiminen kaavoituksessa, rakennusten käyttötarkoitusten muuttaminen tai purkaminen sekä monipaikkaisuuden ja paikkariippumattomuuden edistäminen. Lisäksi esimerkiksi elinvoimapolitiikassa painopiste siirtyy uusien asukkaiden ja elinkeinotoiminnan houkuttelemisesta nykyisten asukkaiden riittävästä palvelutarjonnasta huolehtimiseen. Opetustoimen näkökulmasta sopeutuminen voi tarkoittaa Kahilan ym. mukaan tuottavuuden lisäämistä vähentämällä opettajien määrää suhteessa enemmän oppilaiden määrän vähenemiseen verrattuna. Taustalla on näkemys siitä, että opetustoimessa palkat muodostavat suuren kustannuserän ja palkkojen noustessa tuottavuutta on haettava muuta kautta. Oikeudelliseksi keinoiksi Kahila ym. mainitsevat ryhmäkokomitoitusten väljentämisen sekä informaatio-ohjauksen tehokkuutta mittaavien tunnuslukujen tuottamisen muodossa.³³¹

328 Kahila ym. 2022; Makkonen ym. 2022. Ks. Älykkään sopeutumisen määritelmästä myös Hospers 2013 sekä Peters ym. 2018.

329 Hospers 2013, s. 82.

330 Makkonen ym. 2022, s. 87.

331 Kahila ym. 2022, s. 32–33, 164 ja 168.

Älykkään sopeutumisen edistäminen voi siis olla yksi vaihtoehto, jolla kunnat pyrkivät nimenmukaisesti sopeutumaan ”älykkäästi” eriytymiskehitykseen. Tällöin valtio voi omalta osaltaan edesauttaa älykkään sopeutumisen vakiintumista kuntien päätöksentekoon. Kahilan ym. mukaan valtio voi esimerkiksi järjestää yhteisiä keskustelufoorumeita kuntien kanssa³³². On kuitenkin huomioitava, että kvantitatiivista tutkimustietoa älykkään sopeutumisen vaikutuksista kuntatalouteen tai kuntalaisten hyvinvointiin ei ole juurikaan olemassa. Peters ym. (2018) toteavat, että tulevaisuudessa älykästä sopeutumista olisi tarkasteltava tarkemmin nimenomaan kausaliteetin näkökulmasta³³³. Yksi mahdollisuus tutkimustiedon tuottamiseen on pilottihankkeissa. Kahila ym. ehdottavatkin älykkään sopeutumisen pilottikokeilun perustamista tuleville vuosille³³⁴.

8.5 Yhteenveto

Kuntien eriytymiskehitys näkyy erityisesti väestönkehitykseen, väestörakenteisiin ja kuntien talouteen liittyvinä eroina kuntien välillä. Eriytyvien kuntien talouteen ja palvelujen turvaamiseen voidaan tunnistaa ainakin neljänlaisia keinoja: kunnille säädetyt tehtävät, palvelutuotannon ulkoistaminen, kuntaliitokset ja kuntien yhteistoiminta sekä älykäs sopeutuminen. *Kuntien tehtävien* osalta on huomioitava niiden säätämiseen liittyvä riskitaitainen rooli. Kunnille säädettyjen tehtävien avulla voidaan huolehtia palvelujen riittävästä saatavuudesta, mutta samalla tehtävien lisääminen ja laajentaminen lisäävät taloudellista rasitetta paitsi kunnille, myös koko valtion tasolla valtionosuuksien muodossa. Tehtävistä ja velvoitteista säädettäessä on huomioitava kuntien erilaisuus. Opetustoimessa esimerkiksi tietyt henkilöstön kelpoisuusvaatimukset voivat olla osalle kunnista vaikeasti toteutettavissa.

Kunnat voivat hakea kustannussäästöjä palvelutuotannon *ulkoistamisen* avulla. Aikaisemman kirjallisuuden perusteella vaikutta siltä, että ulkoistamisilla on potentiaalia alentaa julkisen sektorin kustannuksia. Hyötyvaikutukset ja niiden suuruus ovat kuitenkin tapauskohtaisia ja riippuvat muun muassa ulkoistamistapauksen ominaispiirteistä. On myös huomioitava, että ulkoistamisen vaikutuksista palvelujen laatuun ei ole juurikaan tutkimustietoa ja näin ollen ulkoistamisen hyötyvaikutuksista kokonaisuudessaan on vaikea tehdä yleisettäviä suosituksia.

Sen sijaan *kuntaliitokset* eivät ole tutkimusten mukaan johtaneet kustannussäätöihin hallinnollisia kustannuksia lukuun ottamatta. Liitokset eivät ole hillinneet kuntasektorin

332 Kahila ym. 2022, s. 163.

333 Peters ym. 2018, s. 48.

334 Kahila ym. 2022, s. 167.

menokehitystä myöskään perusopetustoimen kohdalla, eivätkä liitokset ole vaikuttaneet positiivisesti väestönkehitykseen tai elinkeinotoiminnan sijoittumispäätöksiin. Kuntien yhdistymisten on kuitenkin katsottu vakauttavan kuntien tulopohjaa, mutta toisaalta pienten liitoskuntien kohdalla liitokset voivat johtaa toimintojen keskittämiseen suurempaan liitoskumppaniin ja vaikuttaen siten palvelujen saavutettavuuteen. Kuntatyöpaikkojen liikehinnällä mitattua keskittymistä ei ole kuitenkaan havaittu sosiaali- ja terveystalouden siirtymisen myötä kuntasektorin suurimmaksi toimialaksi nousevan opetustoimen kohdalla. Eriytymiskehityksessä keskeisessä asemassa olevien pienten kuntien liitoksia puoltavat osaltaan tutkimustulokset niiden suurista asukaskohtaisista toimintamenoista. On kuitenkin huomioitava, että suoraa tutkimustietoa siitä, miten nimenomaan pienten kuntien taloudelle tai palvelujen laadulle olisi tapahtunut ilman kuntaliitoksia, ei juurikaan ole olemassa. Lisäksi on muistettava, että kunnat voivat päästä osaksi laajemmasta palvelutuo- tannosta koituvia hyötyjä myös kuntien välisen *yhteistoiminnan* avulla.

Yksi keino lieventää eriytymiskehityksen haittavaikutuksia on *älykkäässä sopeutumisessa*. Mikäli valtio haluaa edistää älykkään sopeutumisen toimintaa kunnissa, voi se omalla toiminnallaan lisätä kuntien tietoutta esimerkiksi keskustelufoorumien avulla³³⁵. On kuitenkin huomioitava, että tutkimustietoa älykkään sopeutumisen vaikutuksista kuntatalouteen tai kuntalaisten hyvinvointiin ei ole juurikaan olemassa.

335 Kahila ym. 2022.

9 Perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kehittäminen kunnissa

Suomen noin 5,5 miljoonan asukasluku jakaantuu maassamme suhteellisen laajalle alueelle. Jo pelkästään tästä johtuen koko väestöämme ei ole yksinkertaista tehdä yhdenvertaisesti osalliseksi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Asukkaiden kunnalliseen itsehallintoon olennaisesti kuuluvien vaikutusmahdollisuuksien sekä kunnan tehtäväksi annettujen perusoikeuksien toteutumiseen liittyvän oikeusturvan toteutumiseen tarvitaankin selkeää mutta toimivaa oikeudellista viitekehystä. Tällaisten rakenteiden ja toimintatapojen ydin on kunnan ja koko yhteiskunnan taloudellinen toiminta sekä kunnan vuositönnön suunnittelu ja seuraaminen. Tämän luvun tarkastelukohteena on se, miten voidaan seurata kuntien perusoikeuksien toteuttamista ja turvaamista ja miten mahdollisiin epäkohtiin voidaan puuttua yksilöiden yhdenvertaisuuden vaarantuessa. Seuraamista tarkastellaan sekä kunnan asukkaiden että valtion näkökulmasta. Luku jakautuu kolmeen: kunnan taloudellisen itsehallinnon rajoittamiseen, kunnan tehtävinä olevien kasvatus- ja opetuspalvelujen valvontaan liittyviin näkökohtiin sekä laajemmin kunnan tehtävänä olevien perusoikeuksien toteuttamisen ja turvaamisen seuraamisen mahdollisuuksiin.

9.1 Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen ohjauksen ja valvonnan rakenteellinen kehittäminen

Sote-uudistuksen jälkeen kunnan keskeisimpinä lakisääteisinä palveluina voitaneen pitää varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen järjestämistä. Kuten luvussa 4 on esitetty, kunnalla on laaja harkintavalta kunnan kasvatus- ja opetuspalvelujen järjestämisessä. Lainsäädäntö on näiden palvelujen osalta funktionaalinen, ja vaikka lailla säännellään palvelun sisällöstä laajasti – etenkin oppivelvollisuuteen kuuluvan peruskouluopetuksen osalta, on sen sääntely järjestämisen suhteen väljempi. Samaan aikaan palvelun kiinnittyminen lapsen perusoikeuksiin useammalla tavalla vaikuttaa kunnan harkintaan tosiasiallisesti rajaa-vasti. Sääntelyn funktionaalisuus sekä esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamisen velvoitteiden ulottuvuudet sivistyspalvelujen järjestämiseen aiheuttavat kunnan näkökulmasta sen, että kunnalla on oltava perusoikeustietämystä toteuttaakseen kasvatus- ja opetuspalvelut lainmukaiseksi ja lapsen perusoikeudet turvaavalla ja edistävällä tavalla.

Tässä luvussa tarkastellaan varhaiskasvatuksen ja peruskouluopetuksen ohjausta ja valvontaa kunnan toiminnan seuraamisen näkökulmasta. Luku jakautuu ennakkolliseen ja jälkikäteisen arvioinnin ja valvonnan pohdintaan. Pohdinnassa on hyödynnetty peruskoulun osalta Mäntylän ym.³³⁶ tutkimusta. He ovat selvittäneet perusopetuksen valvontaa sekä antaneet siihen liittyviä suosituksia, jotka ovat relevantteja ylipäänsä kunnan toiminnan seuraamista koskien. Lisäksi tässä raportissa viedään Mäntylän ym. esittämiä asioita myös pidemmälle.

Oma-valvonta

Kunnan tulee arvioida järjestämäänsä kasvatusta ja koulutusta, ja niiden valvonta toteutuu pitkälti kuntien oma-valvontana³³⁷. Tätä oma-valvontaa ohjataan esimerkiksi perusopetuksen laatukriteereiden³³⁸ sekä erilaisten suunnitelmien, kuten peruskouluopetuksen osalta esimerkiksi suunnitelmalla kurinpitokeinoista sekä oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä kautta. Kuitenkaan varsinaisia säännöksiä oma-valvonnan toteuttamisesta ei ole³³⁹. Peruskouluopetuksen osalta on todettava, että varsinaista oma-valvonnan käsitettä käytetään vain oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa sekä terveyden-suojelulaissa (jonka oma-valvontavelvoite koskee myös peruskouluja).³⁴⁰ Varhaiskasvatuk-sessa tilanne on samankaltainen, mutta on huomioitava, että tilannetta varhaiskasvatuk-sen osalta edesauttaa valvontaviranomaisten ennakkollinen ohjaus^{341, 342}. Erilaiset arvioin-nit informaatio-ohjauksen muotona eivät sisällä sellaista velvoittavuutta, joka ohjaisi kun-tia kattavasti, vaan ne ohjaavat jo valmiiksi aktiivisemmin toimintaansa kehittäviä kuntia³⁴³. Perusopetuksen osalta tilanne on valvonnan suhteen samaan aikaan kunnallista itsehallin-toa turvaavaa, mutta lasten ja nuorten perusoikeuksien toteutumisen valvonnan näkökul-masta riittämätöntä.

336 Mäntylä ym. 2021.

337 ks. Mäntylä ym. 2021, s. 35–38.

338 Perusopetuksen laatukriteerit. Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoi-minnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29.

339 Varhaiskasvatuslaissa oma-valvonnasta säännellään vain yksityisen palveluntuottajan yhteydessä.

340 Ks. Mäntylä ym. 2021, s. 35–40.

341 Ks. Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma, Aluehallintovirastojen jul-kaisuja 127/2021, 3. painos. Turku 2021.

342 Ks. Mäntylä ym. 2021, s. 37.

343 Ks. Mäntylä ym. 2021, s. 37.

Ennakollisen valvonnan puute on myös huomattu valtioneuvoston tasolla, ja tähän on lähdetty vastaamaan peruskouluopetuksen osalta laatukriteerien kehittämistyöllä³⁴⁴. Mäntylä ym. toteavat peruskoulun valvontaa koskevassa tutkimuksessaan, että ennakollista valvontaa (omavalvontaa) tarvitaan muun muassa korjaamaan epäkohtia laajemman joukon osalta kuin vain yksittäisen oppilaan osalta ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mikä on erityisesti lasten osalta tärkeää. Samalla voidaan vaikuttaa etukäteen monimutkaisen lainsäädännön tulkintaongelmiin ja auttaa toimijoita lainmukaisen toiminnan järjestämisessä.³⁴⁵ Omavalvonnan tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttääkin nykyistä tarkempia säännöksiä omavalvonnan toteuttamisesta, sen sisällöstä sekä seuraamisesta. Varhaiskasvatus- ja perusopetuslainsäädäntöä tulisi kehittää suuntaan, jossa omavalvonnan tasolle asetettaisiin vaatimuksia jo lainsäädännössä³⁴⁶. Näin myös omavalvonnan oikeudelliset puitteet voisivat kehittyä valtakunnallisessa mielessä nykyistä yhdenmukaisemmiksi. Lisäksi on hyvä huomata, että mitä väljempää sääntely on, sitä tehottomammin laillisuusvalvonnalla voidaan puuttua epäkohtiin. Jotta valvontaa voidaan kehittää, on myös kehitettävä normiohjausta. Toisaalta valvonnan tarve voi vähentyä, kun normiohjaus selkeyttää opetuksen järjestäjän konkreettisia velvoitteita³⁴⁷.

Käytännön tasolla laatutyön toteuttamisen esteeksi on nostettu resurssien riittämättömyys³⁴⁸. Omavalvonnan toteuttamiseen tarvitaan resursseja, mutta samaan aikaan sen tulisi tukea käytännön toimijoita aidosti jatkossa ilman, että kyse on jostakin erillisestä toiminnasta. Omavalvonnan toteuttamisessa tulee huomioida sekä normiohjauksen, erilaisten informaatio-ohjausmuotojen sekä varsinaisten kriteerien kehittäminen, toimivuus sekä näiden toistensa tukeminen, jotta käytännön tasolla rakenteet ja toiminta kulkevat

344 Ks. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko 2021, s. 22: ”Asetetaan ja toteutetaan palveluiden laadun ja yhdenvertaisuuden vahvistamiseksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiselle selkeät, velvoittavat laatutavoitteet ja niiden toteutusta kuvaavat indikaattorit. Laatutavoitteet määrittävät palveluiden tavoitetason yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Kehitetään avoimeen dataan perustuvaa tietopohjaa ja -järjestelmiä väestönmuutoksesta, palvelutarpeista ja palveluiden tasosta suhteessa valtakunnalliseen laatutasoon niin, että sekä kunnilla että valtiolla on käytössään yhteinen, luotettava ja ajantasainen päätöksenteossa hyödynnettävä tieto. Laatukriteerien valmistelussa huomioidaan kuntien erilaistuvat tilanteet sekä osallistetaan laajalti tutkijoita, opetuksen järjestäjiä ja sidosryhmiä”. Tämä työ on käynnissä OKM:n Oikeus oppia -kehittämisohjelman alaisuudessa.

345 Tässä palataan jo aiemmin esitettyyn seikkaan, jossa kuntien oikeudellinen ohjaus lopulta tapahtuu jälkikäteisesti tuomioistuinten ja kanteluviranomaisten kautta. Tästä esimerkkeinä voidaan todeta esimerkiksi laaja koulumatkoihin liittyvät oikeuskäytäntö. Ks. myös Mäntylä ym. 2021, s. 40–41.

346 Halonen ja Keinänen (2017) ovat analysoineet erityyppisiä omavalvontajärjestelmiä.

347 Mäntylä ym. 2021, s. 59.

348 Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, julkaisut 9:2022, s. 45.

käsikädessä. Oikeudellisesti keskiössä tulee olla lasten ja nuorten perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen sekä yhdenvertaisuuden turvaaminen lasten ja lapsen edun mukaisesti heidät osallistaen³⁴⁹.

Viranomaisvetoinen valvonta

Mäntylän ym. huomiona on se, että sote-palveluissa viranomaisvalvontaa on kehitetty ennakoivaan suuntaan, mutta tämän lisäksi valvontaviranomaisten ohjaus- ja arviointikäynnit on koettu hyväksi tavaksi käydä dialogia ja yhdistää ohjauksellinen ja valvontaelementti. Varhaiskasvatuksessa on säännelty erilliset valvontaviranomaiset, joiden tehtävänä on myös kunnan varhaiskasvatuspaikkojen valvonta tarkastusoikeuksineen. Perusopetusasioissa valvonta painottuu vielä hyvin korostuneesti opetuksen järjestäjän oma-valvontaan sekä toisaalta huoltajien tekemien kantelujen varaan, eikä esimerkiksi valvontaviranomaisen systemaattisiin ohjaus- ja arviointikäynteihin.³⁵⁰ On kuitenkin huomattava, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain 26.3 §:n mukaisesti aluehallintovirastolla on oikeus oma-aloitteisesti tutkia koulutuksen järjestäjän opiskeluhuollon lain mukainen järjestäminen, mutta se rajautuu vain opiskeluhuoltoon liittyviin tekijöihin. Opetuksen osalta oikeus-turvaelementeistä puuttuu ns. oma-valvonnan viranomaisvetoinen vastinpari.

Varhaiskasvatustalakiin lisättiin 2021 lakimuutoksella (453/2021) varhaiskasvatuksen henkilöstölle 57 a §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus huomaamistaan epäkohdista. Samanlaista velvollisuutta ei ole säännelty peruskoulun henkilöstölle. Vaikka varhaiskasvatustalakiin kirjattu velvollisuus on askel oikeuksia paremmin turvaavaan suuntaan, ei se itsessään vielä riitä turvaamaan lasten oikeusturvan toteutumista. Lapset sekä heidän huoltajansa voivat myös koulun sisäisesti sekä lainvalvonnan keinoin puuttua epäkohtiin, mutta menettelyt eivät ole selkeitä eivätkä kaikkien tiedossa. Ilmoitusvelvollisuuden osalta on lapsille ja heidän huoltajilleen mahdollistettava matalan kynnyksen väylä ilmoittaa huomaamistaan puutteista, ja tässä on huomioitava heidän anonymiteettinsä³⁵¹. Lisäksi vanhempien kyvyistä johtuvia eroja ilmoittaa epäkohdista ja puuttua lapsensa oikeuksien toteutumiseen tulee madaltaa järjestämällä varhaiskasvatustalain 53 §:n mukaisesti sosiaaliamiehen verrattava taho, jonka tehtävänä neuvoa koululaisia ja heidän huoltajiaan.

349 Ks. myös Mäntylä ym. 2021, esim. s. 116.

350 Mäntylä ym. 2021, s. 40–41.

351 Mäntylän ym. tutkimuksen mukaan lapset tai heidän vanhempansa eivät välttämättä uskalla tuoda huomaamia epäkohtia esille, sillä heillä on pelko siitä, millainen vaikutus sillä on lapsen kasvatukseen tai opetukseen jatkossa. Lisäksi tieto menettelyistä epäkohtien tietoon saattamisesta, etenkin virallisempia reittejä pitkin, ei ole helposti saatavilla, mikä johtaa siihen, että niiden lasten oikeudet toteutuvat paremmin, joiden vanhemmilla on kykyjä puuttumiseen. Ks. Mäntylä ym. 2021.

Samaan aikaan lasten ja nuorten osalta jälkikäteistä oikeusturvaa ei voida jättää vain huoltajien tai henkilöstön yksittäisten ilmoitusten varaan, sillä perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on huolehdittava lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lapsen oikeuksien toteutumisen turvaaminen on huoltajien lisäksi viranomaisten tehtävä myös lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan.³⁵² Onkin pohdittava viranomaiselle varhaiskasvatukseen vertautuvaa valvontaoikeutta tarkastusoikeuksineen. Eri yhteyksissä on pohdittu tällaisen tehtävän sääntelemistä aluehallintoviranomaisille, jolla on jo toimivalta varhaiskasvatuksen sekä lastensuojeluyksiköiden (lastensuojelulain 13 luku) osalta. Lisäksi voimassa olevan oikeuden mukaan aluehallintovirastolle voi tehdä oikaisuvaatimuksen perusopetuslain mukaisesti. Näin ollen olisi luonnollista, että myös peruskoulujen osalta valvontaviranomaiseksi säänneltäisiin sama viranomainen, jolla on jo kokemusta perusopetuksesta oikaisuvaatimusten käsittelyn kautta sekä muiden lapsiin liittyvien julkishallinnollisten toimijoiden valvonnasta. Samaan aikaan tulee huomata, että tehtävien lisäämisen yhteydessä tulee turvata myös resurssit tehtävien hoitamiseen. On tiedossa, etteivät aluehallintoviranomaisten resurssit riitä ennakoivaan valvontatoimintaan jo olemassa olevien tehtävien osalta³⁵³.

On myös pohdittu Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen sääntelemistä valvontaviranomaiseksi aluehallintovirastojen sijaan. Tämä kuitenkin vaatisi sääntelyn päivittämistä Karvin tehtäviä koskien laajasti, muun muassa valvontaan liittyvien pakkokeinojen, kuten sakon antamisen osalta. On nimittäin tärkeää, että myös perusopetusta koskevalla valvontaviranomaisella on mahdollisuus muun muassa sakon uhalla velvoittaa viranomainen noudattamaan viranomaisen antamaa käskyä. Aluehallintovirastojen osalta tämä sisältyy jo olemassa olevaan lainsäädäntöön³⁵⁴. Näin ollen olemassa olevien rakenteiden puitteissa voisi olla järkevämpää, että aluehallintovirastojen tehtäviä lisätään perusopetuksen osalta.

On kuitenkin perusteltua tarkastella valvonnan kokonaisuutta laajemmin kuin vain aluehallintoviraston ja niin sanotun ensimmäisen asteen valvontatehtävän lisäämisen kautta. Varhaiskasvatuksen osalta aluehallintoviranomaiset valvovat toimintaa omilla alueillaan, minkä lisäksi Valvira valvoo toimintaa valtakunnallisesti. Valvira valvoo varhaiskasvatusta myös silloin, kun aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään asiaa. Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Valvontaviranomaiset edistävät varhaiskasvatuksen turvallisuutta ja laatua ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista

352 Mäntylä ym. 2021, s. 60–61.

353 Ks. esim. Iltalehden uutinen: Aluehallintovirastolla niukat resurssit valvoa varhaiskasvatusta – näistä asioista ilmoituksia tulee eniten. Saatavilla osoitteessa: <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/aab2b38a-9622-4c65-a4b2-dc68dce9c35d>.

354 Laki aluehallintovirastoista, 20 §.

ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa.³⁵⁵ Valvira toimii sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Sen rooli varhaiskasvatuksen valtakunnallisena valvojana perustuu siihen, että aiemmin varhaiskasvatusta on tarkasteltu nimenomaan sosiaalipalveluna eikä sivistyspalveluna. Jos siis laajennettaisiin aluehallintovirastojen tehtäviä perusopetuksen osalta, on perusteltua myös laajentaa tarkastelua valtakunnan tasolle saakka toiminnan tarkoituksenmukaiseksi toteuttamiseksi. Tässä voisi Karvi tulla kyseeseen. Onkin perusteltua pohtia sitä, tulisiko sivistyspalvelujen puolelle koota samanlainen ohjaus- ja valvontatuki kunnille kuin mitä sosiaalipalvelujen osalta on jo olemassa. Tulisiko koota Valviran, aluehallintovirastojen sekä myös sosiaaliasiamiehen kaltainen kokonaisuus Karvin, aluehallintoviranomaisten sekä mahdollisen sivistysasiahenkilön muotoon? Tällaisessa kokonaisuudessa myös varhaiskasvatus voitaisiin siirtää tämän uuden kokonaisuuden alle sivistyspalvelujen joukkoon.

Oikeuksien turvaamisen näkökulmasta tällainen vertautuva malli olisi tarkoituksenmukainen myös jos verrataan palvelujen käyttäjien oikeudellista asemaa suhteessa palveluntuottajiin: Sosiaali- ja terveydenhuollon puolella asiakas on joko hetkittäin, esimerkiksi sairauden takia tai laajemmin, esimerkiksi elämäntilanteensa takia tietyllä tavalla heikommassa asemassa, ja tätä asemaa suojaamaan on säännelty erilliset lait potilaan ja asiakkaan oikeuksista sekä heidän oikeusturvastaan edellä kerrotulla rakenteella. Kasvatus- ja opetuspalvelujen osalta lapset ja nuoret ovat ikänsä ja kehitystasonsa puolesta lähtökohteisesti heikommassa asemassa, eivätkä he voi itse päättää osallistumisestaan varhaiskasvatukseen tai perusopetukseen, joten heidän suojansa tulisi olla vähintään yhtä hyvä kuin aikuisilla. Lisäksi kunnan itsehallinnon näkökulmasta tällainen valvontamalli ei loukkaa kunnan itsehallintoa, sillä malli on ollut olemassa jo silloin, kun sote-palvelut olivat kunnan tehtävinä.

355 Valvira.fi: Varhaiskasvatus: <https://www.valvira.fi/varhaiskasvatus>.

Taulukko 1. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta olemassa olevat valvonnan muodot sekä esitetty ehdotukset valvonnan kehittämiseksi.

	Varhaiskasvatus	Peruskouluopetus
Ennakollinen valvonta / omavalvonta	Informaatio-ohjaus erilaisten suunnitelmien tekemisen kautta (vain yksityisten tuottajien kohdalla säännelty omavalvonnasta). <i>Ehdotuksena sääntelyn ja velvoitteiden täsmentäminen.</i>	Omavalvonta erilaisten suunnitelmien ym. kautta (säännöksissä ei kuitenkaan ole suoraa kirjausta omavalvonnasta). <i>Ehdotuksena sääntelyn ja velvoitteiden täsmentäminen.</i>
Viranomais-valvonta	Valvonta- ja tarkastusoikeus alueellisesti aluehallintovirastoilla sekä valtakunnallisesti Valviralla. Lisäksi sosiaaliasiamies antamassa neuvontaa ja avustamassa huoltajia.	Ei valvontaviranomaista. <i>Ehdotuksena varhaiskasvatusta vastaavasti aluehallintovirasto + Kansallinen koulutuksen arviointikeskus sekä sivistysasiamiehen perustaminen (lisäksi mahdollinen varhaiskasvatuksen valvonnan siirtäminen tämän viranomaisvalvonnan kokonaisuuden alle).</i>
Henkilökunnan vastuu	Lailla säännelty ilmoitusvelvollisuus epäkohdista.	Ei sääntelyä. <i>Ehdotuksena sääntelyn lisääminen varhaiskasvatusta vastaavasti.</i>
Jälkikäteinen oikeusturva	Kanteluissa aluehallintovirasto ja eduskunnan oikeusasiamies (oikeuskansleri) Oikaisuvaatimukset säännellyissä tilanteissa kunnan monijäseniselle toimielimelle, aluehallintovirastoon ja muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen.	Kanteluissa aluehallintovirasto ja eduskunnan oikeusasiamies (oikeuskansleri) Oikaisuvaatimukset säännellyissä tilanteissa aluehallintovirastoon ja muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen.

Seuraavaksi tarkastellaan laajemmin kunnan toiminnan seuraamista sekä esimerkiksi peruskouluissa perusoikeuksien toteutumisen seuraamisen käytännön mahdollisuuksia.

9.2 Kunnan toiminnan seuranta perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta

Kuten aiemmin on todettu, kunnalla on velvollisuus toteuttaa sille säänneltyjen tehtävien osalta perusoikeudet alueen tarpeita vastaavasti kunnan asukkaiden ja palvelunkäyttäjien kanssa yhteistyötä tehden. Tästä voidaan johtaa kunnan toiminnan seuraamisen tarve kahden eri suuntaan: Toisaalla, kun on kyse perusoikeuksien toteuttamisesta, on valtiolla viimekätinen vastuu perusoikeuksien turvaamisesta, mistä syystä valtion on pystyttävä seuraamaan kunnan toimintaa tältä osin. Toisaalla jotta kunnan asukkaat sekä palvelun käyttäjät voivat osallistua toiminnan arvioimiseen ja kehittämiseen, tulee heidän saada tietoa kunnan toiminnasta.

Lainsäädännöllä velvoite perusoikeuksia koskevan punninnan esittämiseksi

Ensinnäkin voidaan huomata se, että perusoikeuksien toteutumisen valvonnan suhteen olisi mahdollista tarkastaa kunnan oman toiminnan valvonnan, kuten esimerkiksi toimintatarkastuksen tai arviointikertomuksen sisällön sääntelyä. Voisi olla perusteltua niiden tehtävien osalta, joilla turvataan asukkaiden perusoikeudet, kuten esimerkiksi varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus, lisätä kuntien velvollisuudeksi selostaa ja arvioida niiden toiminnan vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen. Tällä on analogiansa esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimukseen, jossa valtion on taloudellisten voimavarojen realiteettien huomioimisen jälkeenkin pystyttävä osoittamaan, että ne ovat ryhtyneet mahdollisimman täysimääräisesti lapsen oikeuksia toteuttaviin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan³⁵⁶. Uutta tehtävää tällaisella sääntelyllä ei luotaisi, vaan se korostaisi jo olemassa olevaa hallintolain 45 §:n mukaista perusteluvelvollisuutta. Lisäksi lapsen edun ensisijaisuuden varmistamiseksi kunnalla on velvollisuus perustella, miten missäkin ratkaisussa on menettelyiltään varmistanut lapsen edun toteuttamisen, minkälaisen sisällön se tämän menettelyn jälkeen arvio lapsen etuna olevan ja miten se suhteutuu muiden oikeuksiin sekä miten lapsen etu toteutuu tehdyssä päätöksessä lopulta.³⁵⁷

Kunnissa tehdään valintoja perusoikeuksien toteuttamisen optimoinnista ja mihin kunnan varoja kohdistetaan. Kuten liitteenä olevasta empiirisestä osuudesta käy ilmi, valintoihin vaikuttaa muun muassa kunnan väestön ikääntyminen, johon varoja on jatkossa

356 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003): Lapsen oikeuksien yleis-sopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta), CRC/GC/2003/5.

357 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013). Ks. myös Unicefin tekemä kuntaohje lapsen edun huomioon ottamisesta ratkaisussa: <https://www.lapsiystavallinenkunta.fi/lapsen-oikeuksien-teemapaketit/aluksi-lapsen-etu-on-ensisijainen/mita-lapsen-edun-ensisijaisuus-tarkoittaa>.

sijoitettava lasten kustannuksella. Tämä kuuluu kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseen. Samaan aikaan kunnan valtuutetuilla eikä etenkin kuntalaisilla ole mahdollisuutta arvioida näiden valintojen vaikutuksia oikeuksien toteutumiseen. Valtuutetuilla ei välttämättä ole perusoikeuksiin liittyvää perehdytystä eikä kuntalaisilla oikeudellista tietämystä perusoikeuksista ja niihin liittyvistä tekijöistä. Lainsäädännössä ei ole rakenteellisella tasolla sääntelyä siitä, missä kohtaa tulisi tuoda tällainen punninta näkyviin. Voisikin olla perusteltua velvoittaa kunnat esittämään perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät valinnat, mikä sisältää lasten palvelujen kohdalla myös lapsen edun ensisijaisuuteen liittyvän perustelun. Jotta kunnan valtuuston sekä kuntalaisten olisi mahdollista arvioida kunnan taloudellisten voimavarojen kohdentamista perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, olisi hyvä säännellä kunnan velvollisuudeksi tuoda tämä eri oikeuksien välinen punninta ja sen suhde kunnan talousarvioon näkyväksi. Tämä ei loisi kunnille lisää tehtäviä tai rajoittaisi niiden oikeutta tehdä näitä valintoja, mutta se mahdollistaisi kunnan valintojen seuraamisen demokratian turvaavalla tavalla sekä edesauttaisi valtion näkökulmasta perusoikeuksien turvaamisen varmentamista.

Lisäksi on jo tekeillä tervetullut lapsibudjetoinnin kehittämishanke, jonka tavoitteena on jalkauttaa lapsibudjetointi myös kunnan toimintaan³⁵⁸. Karvin selvityksessä perusopetuksen laadunhallinnasta kävi ilmi, että monet laatukriteerien vaatimat asiat ovat riippuvaisia kunnan taloustilanteesta, johon on vaikea vaikuttaa, mutta velvoittavat laatukriteerit voisivat toimia mahdollisuutena ohjata kunnan rahoitusta enemmän koulutuksen piiriin³⁵⁹. Perusoikeuksien toteuttamisen esiin nostamisella, kunnan eri tehtävien valvonnan – kuten laatukriteerien – kokonaisuuden yhteensovittamisella sekä lapsibudjetoinnilla voidaan tuoda näkyviin sellaisia tietoja, jotka tukevat toimijoita sekä yksikötasolla että koko kunnan tasolla.

Kriteerit perusoikeuksien toteutumisesta, ja sääntely niiden perusteella puuttumiseen

Tämän raportin kahdeksannessa luvussa on tuotu esille kuntien eriytymiskehitykseen puuttumiskeinojen hyviä ja huonoja puolia aikaisemman kirjallisuuden perusteella. Puuttumiskeinojen tarkastelun lisäksi keskeistä on myös tunnistaa itse eriytymiskehitys ja perusoikeuksien toteutuminen eri kunnissa. Tätä työtä varten olisi hyvä määritellä esimerkiksi varhaiskasvatuksen tai peruskoulun osalta siihen liittyvien oikeuksien toteutumisen olennaisimmat kriteerit. Kriteerejä vasten voitaisiin tarkastella perusoikeuksien toteutumista kunnittain (tai kunnissa kouluittain) esimerkiksi neliasteisella asteikolla: oikeudet

358 Valtiovarainministeriö, Lapsibudjetointia pilotoidaan vuoden 2022 valtion talousarvioissa: <https://vm.fi/-/lapsibudjetointia-pilotoidaan-vuoden-2022-valtion-talousarviossa>.

359 Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, julkaisut 9:2022, s. 45.

toteutuvat laaja-alaisesti, oikeudet toteutuvat ilman puutteita, oikeudet toteutuvat osin puutteellisesti ja oikeudet eivät toteudu edes minimitasolla. Mikäli havaitaan, etteivät oikeudet toteudu edes minimitasolla, voisi havainto johtaa esimerkiksi edellä kerrotussa luvussa tarkoitettuun tarkastukseen sekä mahdollisiin jatkotoimenpiteisiin. Mäntylän ym. yhtenä suosituksena onkin perusopetuksen valvonnan muodoksi riskiperustainen valvonta, jossa valvonta kohdennetaan niihin palveluihin tai yksiköihin, jotka joutuvat esimerkiksi ”huolilistalle” tai joista automaattisen riskienarviointityökalun kautta saadaan hälyttävää tietoa³⁶⁰.

Kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta mahdollisia kriteerejä voisivat olla kunnan tasolla esimerkiksi lasten syntyvyys sekä peruskouluopetuksen osalta oppilasryhmien oppilasmäärän suhde koulun pätevien opettajien määrään. Lisäksi Karvin toteuttamassa arvioinnissa toivottiin oppilaan ja etenkin tuen tarpeen näkökulman huomioimista kriteereissä. Tässä raportissa esitetyn kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta kriteerit tulee kattaa varhaiskasvatuksen osalta henkilöstömitoituksen toteutumisen, kasvatuspaikan hakemisen ja osoittamisen välisen määräajan, perheen hoitotarpeiden toteutumisen, lapsen kielellisten oikeuksien ja mahdollisten tuen tarpeiden toteutumisen seurantana sekä toissijaisesti lapsen kodin ja kasvatuspaikan välisen matkan pituutena. Esi- ja peruskouluopetuksen osalta kriteerit tulisi toteuttaa henkilöstömitoituksen toteutumisen, koulumatkojen pituuden, lapsen kielellisten oikeuksien ja mahdollisen tuen tarpeiden toteutumisen seurantana.³⁶¹

Kuntien välistä eriytymiskehitystä voidaan mitata myös perusopetuksen tai varhaiskasvatuksen kustannusten tai tuottavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi Vartiaisen tutkimuksessa kuntaliitosten perusopetusvaikutuksia tutkittiin käyttäen tuottavuuden mittareina oppilas- ja opetustuntikohtaisia kustannuksia. Eriytymiskehityksen näkökulmasta kustannus- ja tuottavuusmittareita voidaan hyödyntää esimerkiksi havaitsemaan kuntatyyppejä, joissa kustannustasot ovat korkeammat. Myös palvelujen laatu oppimistulosten muodossa on mahdollista yhdistää tuottavuusmittareihin. Esimerkiksi Aaltosen ym. (2006) tutkimuksessa tuottavuuslaskelmissa huomioitiin luokka-asteiden suorittaneiden lukumäärät, päätötodistusten keskiarvo ja jatko-opiskelupaikan saaneiden lukumäärät.

On myös pohdittava opettajamitoituksen sääntelyn mahdollisuuksia. Tällä hetkellä mitoituksen sääntelemättömyys mahdollistaa kuntien erilaisen oppilaiden oikeuksien näkökulmasta niitä heikentävän vaikutuksen, kuten oto-tuntien käyttämisen ja sijaisten palkkaamattomuuden tai opettajien lomauttamisen. Mitoituksen sääntely ei itsessään tule poistamaan esimerkiksi kunnan oikeutta lomauttaa henkilöstöään, mutta lasten näkökulmasta

³⁶⁰ Mäntylä ym. 2021, s. 41.

³⁶¹ Ks. myös Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko 2021, s. 21.

se turvaisi aiempaa tarkkarajaisemmin heidän oikeuksiensa toteutumisen rajan, jota vasten kunta voi toteuttaa itsehallinnollista toimivaltaansa. Mitoituksen säänteleminen ei myöskään itsessään poistaisi sitä ongelmaa, jonka pätevien opettajien saamisen mahdottomuus aiheuttaa. Se kuitenkin edesauttaisi ongelman rajaamista oppilaiden näkökulmasta sekä toisi näkyville kunnan tilanteen oppilaiden oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta sekä loisi edellytykset tarkastella opettajien mitoituksen varmistamista valtakunnallisella tasolla.

Samaan aikaan tarkempia kriteerejä sekä kriteerejä kasvatusta ja opetuspalvelujen sisällöistä on tämän raportin puitteissa mahdoton antaa. Selvitystä olisikin hyvä jatkaa siten, että määritetään sivistyspalvelujen osalta lasten ja nuorten perusoikeuksien toteutumisen olennaisimmat kriteerit³⁶². Saatuja tuloksia voisi verrata jo eri yhteyksissä kerättäviin tietoihin³⁶³, minkä jälkeen havaitaan, onko tieto jo saatavilla olemassa olevia kanavia pitkin vai tuleeko se sisällyttää johonkin tietovarantoon.

Edellä kerrottu pohjautuu ajatukseen siitä, että kunnalla halutaan säilyttää kasvatusta ja opetuspalvelut. Onhan myös mahdollista tarkastella pidemmällä aikajänteellä niiden perustavanlaatuisista järjestämisvastuun tarkoituksenmukaisuutta. Puhdas kuntavetoinen perusopetusjärjestelmä ei ole ainoa vaihtoehto perusopetuksen eikä edes itsehallintoپرستaisen perusopetuksen järjestämiseksi ja toteuttamiseksi.

9.3 Perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kehittäminen kunnan itsehallintoa kunnioittaen

Kunnan toimintaa seurataan ja valvotaan monella tavoin ja monen toimijan avulla. Jotta kuntaan kohdistuvaa valvontaa voidaan kehittää, tulisi määritellä ensinnäkin mitä hyvällä valvonnalla tarkoitetaan. Yksi tunnetuimmista viimeaikaisista määritelmistä hyvälle valvonnalle on OECD:n vuonna 2014 julkaisema 11-kohtainen lista periaatteista, joita hyvässä

362 Lisäksi työssä voidaan hyödyntää muun muassa Rautiaisen ym. 2016 selvitystä ihmisoikeusindikaattoreiden tekemisestä. Ks. Pauli Rautiainen & Juha Lavapuro sekä työryhmä Jari Hartzell, Emma Lehtinen, Niina Meriläinen, Riku Neuvonen ja Elina Todorov, 2016: Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016.

363 Esimerkki erilaisista tietovarannoista ja niiden tietojen hyödyntämisestä, ks. THL:n ehdotus hyvinvointikertomuksen vähimmäissisällöksi. Mukana mm. alakoulun saavutettavuus enintään 2 kilometrin päässä: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/tieto-ja-toimintamallit/hyvinvointikertomusten-vahimmaistietosisalto>.

valvonnassa toteutuu.³⁶⁴ Näitä kriteereitä hyödynnetään seuraavaksi pohdittaessa keinoja, joilla kunnan toiminnan valvontaa – niin omavalvonnan kuin viranomaisvalvonnan osalta – voitaisiin kehittää perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ilman, että kunnallista itsehallintoa heikennettäisiin olennaisesti.³⁶⁵

Hyvässä valvontajärjestelmässä on tunnistettava eri tahot, jotka pystyvät valvomaan kunnan toimintaa ja vaikuttamaan siihen. Esimerkiksi kuntalaiset voivat valvoa kunnan viranomaisten tai poliittisten päättäjien toimintaa. Kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Valvonnan näkökulmasta kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet luovat kannustimen kunnan toiminnan kehittämiseen. Myös kunnanvaltuustolla on rooli valvoa kunnan toimielinten toiminnan lainmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Vastaavasti viranomaiset, kuten Valvira, voivat valvoa kunnan toimintaa. Kuntaan kohdistuva valvonta voidaan määritellä hybridiksi oma- ja viranomaisvalvonnasta. On tärkeää resurssien käytön kannalta, että erilaisia valvontaresursseja kohdennettaisiin tehokkaasti.

Eri toimijoiden valvonnan toteuttaminen tehokkaasti edellyttää hyvää tietopohjaa, joko toimijoiden itsensä hankkimana tai valvonnan kohteen tuottamana. Hyvä tietopohja mahdollistaa valvonnan lisäksi toiminnan kehittämisen ja resurssien kohdentamisen sekä poliittisten päätöksentekijöiden tilivelvollisuuden toteuttamisen. Kunnallisen itsehallinnon tosiasiallisen toteutumisen yhtenä lähtökohtana on, että kuntalaisilla ja heidän edustajillaan on riittävät keinot kunnan hallinnon ja toiminnan valvomiseen.³⁶⁶

Esimerkiksi kuntalaisten voi olla vaikea yleisesti arvioida kunnan toimintaa, mikäli kunta ei tuota tietoa omasta toiminnastaan tai tieto ei ole kuntalaisten saatavilla. Näitä samoja tietoja pystyvät muut toimijat hyödyntämään omassa valvonta- ja seurantatyössään. Kehitettäessä kuntaa kohdistuvaa valvontaa tulee määritellä, mitä tietoa tarvitaan valvonnan tueksi, mikä taho tiedon pystyy parhaiten tuottamaan ja miten tietoa hyödynnetään.

Ensinnäkin olisi tärkeää määrittää yhtenäiset kriteerit, joilla kuntien toimintaa ja toimintaolosuhteita arvioidaan. Esimerkiksi lasten syntyvyys, varhaiskasvatuksessa lasten/kasvattajien lukumäärä tai perusopetuksessa oppilasryhmien oppilasmäärän suhde opettajien määrään voisivat olla kuntatasolla kriteereitä, joilla kunnan toimintaa ja olosuhteita yleisesti arvioitaisiin. On myös määriteltävä, mikä olisi hyvä taso kunnan toiminnassa.

364 OECD 2014.

365 Ks. lisää omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan yhteensovittamisesta Halonen ja Keinänen 2017.

366 Uoti ja Heikkilä 2019; Ks. myös raportin luku 7.

Esimerkiksi ei ole mielekästä yhtäältä, että oppilas–opettaja -suhde on liian pieni (kunta käyttää liikaa resursseja, joita se voisi käyttää muualla; ns. vaihtoehtokustannus-näkökulma) tai liian suuri (kunta säästää resursseissa, eikä perusoikeudet toteudu välttämättä kunnolla).

Sinänsä hyvät tunnusluvut eivät poista mahdollisuutta, että kunnassa yksittäisessä toiminnassa toiminta ei vastaa lainvaatimuksia, jolloin toimintaan voidaan puuttua jälkikäteksi esimerkiksi AVI:n päätöksellä. Jo nykyään kuntien toimintaa arvioidaan erilaisilla mittareilla. On kuitenkin tärkeää, että keskeiset mittarit olisivat yhtäläiset kunnissa, mikä lisää kuntien välistä vertailtavuutta ja toiminnan suunnitelmallisuutta.

Toiseksi on tärkeää asettaa tavoitetasot kunnan toiminnalle. Yhtäältä tasot voivat perustua lainsäädäntöön, kuten henkilöstömitoitus, ja toisaalta yhdessä sovittuihin kriteereihin ja tavoitearvoihin. Tavoitteiden määrittämisessä olisi syytä harkita neuvottelukunnan perustamista Kuthanekin tapaan. On huomattava, että kriteerit eivät saa edellyttää kunnalta tiettyä toimintatapaa palveluiden toteuttamiseksi, vaan kriteereillä tulee arvioida toiminnan lopputulosta. Kolmanneksi on tärkeää arvioida, miten tuotettua tietoa hyödynnetään toiminnan arvioinnissa. Esimerkiksi tulisiko kunnissa laatia eräänlainen tulokortti -malli, jossa kuvattaisiin tiettyjen toimintojen – joko säädösten määräämä tai kunnassa itsenäisesti asetettu – tavoitetaso ja aikaisempi suoriutuminen? Näin esimerkiksi valtuuston tai tarkastuslautakunnan olisi mahdollista paremmin arvioida kunnan suoriutumista perusoikeuksien toteuttamisessa. Jos kriteeristö olisi samanlainen kunnissa, niin yksittäisen kunnan kohdalla olisi helpompaa arvioida suoriutumista suhteessa muihin (vastaavanlaisiin) kuntiin. Tämä lisäisi osaltaan mahdollisuutta arvioida kuntalaisten yhdenvertaisuutta perusoikeuksien toteutumisessa.

On myös mahdollista laatia toiminnan arvioimisen ja valvonnan helpottamiseksi ns. liikennevalo-malli, jossa kunnan toimintaa ja olosuhteita voidaan kuvata liikennevaloilla joko yksittäisen kriteerin tai useamman kriteerin kohdalla. Esimerkiksi useammasta tunnusluvusta muodostuva liikennevalo voisi olla perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta: oikeudet toteutuvat laaja-alaisesti (tumman vihreä), oikeudet toteutuvat ilman puutteita (vaalean vihreä), oikeudet toteutuvat osin puutteellisesti (keltainen) ja oikeudet toteutuvat merkittävän puutteellisesti (punainen). Liikennevalo-mallissa valvontakeinot ankaroituisivat sitä mukaa, mitä huonommin kunta huolehtii perusoikeuksien toteutumisesta (valvonnan riskiperusteisuuden periaate).

Mikäli liikennevalo olisi vihreällä (joko tumma tai vaalea), kunta voisi itsenäisesti miettiä toimintansa kehittämistä. Niin kuntalaiset kuin kuntahallinto voisivat osaltaan antaa palautetta ja painetta toiminnan kehittämisessä. Toisin sanoen tässä tapauksessa kuntalaisilla ja heidän edustajillaan olisi keskeinen rooli kunnan kehittämisessä. Vastaavasti, jos liikennevalo olisi keltainen, olisi mahdollista muodostaa prosessi, jossa kunnan tulisi käydä

neuvottelumenettely asiasta vastaavan ministeriön tai ministeriöiden kanssa siitä, mitä kunta aikoo tehdä, jotta toiminnan taso saataisiin hyvälle tasolle. Erilaisia keinoja kunnan toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi on käsitelty luvussa 8. Kunnan tulisi laatia toimintasuunnitelma ja toimintasuunnitelman toteutumisen seuranta koskeva suunnitelma neuvottelumenettelyn pohjaksi ja neuvottelun lopputulos tulisi esimerkiksi hyväksyttäväksi kunnanvaltuustossa.³⁶⁷ Vastaavasti jos liikennevalo näyttää punaista, silloin keltaisen valo -mallin lisäksi olisi mahdollista ministeriön käynnistää kriisikuntamenettely, jossa kunnan ja valtion tulisi yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Mikäli selvityksessä havaittaisiin, että kunnalla ei ole uskottavia keinoja turvata asukkaiden palveluita, viime kädessä ministeriö voisi tehdä ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Keltaisen ja punaisen valon erona olisi se, että mikäli kunnan laatima suunnitelma ei ole uskottava punaisen liikennevalon tilanteessa ministeriöllä olisi mahdollisuus puuttua kunnan toimintaan suoraan arvioimalla nykyisen kuntajaon toimivuutta. Verrattuna nykytilanteeseen kriisikuntamenettely voitaisiin käynnistää myös muilla perusteilla kuin kunnan taloudellisen tilanteen perusteella.

Kriisikuntamenettely koskettaa olennaisesti kunnallisen itsemääräämisoikeuden rajoittamista sekä taloudellisesta näkökulmasta³⁶⁸ mutta myös perusoikeudellisesti tärkeiden kunnallisten palvelutehtävien turvaamisen näkökulmasta. Voidaan sanoa, että nykyisen kriisikuntamenettelyn taloudellisten perustelujen sisällöllinen ydin on viime kädessä perusoikeudellinen. Jos kunta ei kykene turvaamaan riittävän laaja-alaisesti resursseja käyttämällä keskeisiä perusoikeudellisesti tärkeitä palvelutehtäviä, kunta voi ajautua kriisikuntamenettelyyn. Tällä hetkellä kuitenkin kriisikuntamenettelyyn ryhtymisen kynnys vaikuttaa olevan tosiasiallisesti enemmänkin ”puhtaita” taloudellisia kriteerejä painottava kuin niiden juuri-siihin kiinnittyviä perusoikeudellisia elementtejä korostava. Nykyisen käytännön vaarana on, että kuntien ongelmat pitkittyvät turhaan ennen kuin niihin voidaan puuttua riittävän voimakkailla keinoilla.

Liikennevalo-mallin etuna voidaan pitää, että se huomioisi tasapainoisesti erilaiset perusoikeudet, kuten kuntien itsehallinnollisen oikeuden ja sivistykselliset oikeudet, joita perustuslailla suojataan. Yhtäältä se mahdollistaa kuntalaisten paremman osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuden kunnan toimintaan (tiedon tuottamisen näkökulma). Lisäksi se mahdollistaa systemaattisemman arvioinnin perusoikeuksien toteutumisesta alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Mallin avulla kunta voi säilyttää itsehallinnollisen

367 Tämänkaltaista mallia on ehdotettu TE-palveluita koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa (ei ole annettu eduskuntaan).

368 Oikarinen ym. 2018, s. 174–176.

itsenäisyytensä varmistamalla toiminnan olevan riittävän laadukasta. Valtion puuttumiskynnys tulisi säätää korkealle, mutta sen käyttäminen tulisi olla mahdollista tilanteessa, jossa kunta ei pysty turvaamaan perusoikeuksien toteutumista riittävästi eikä se pysty uskottavasti osoittamaan korjaavia toimenpiteitä asian kuntoon laittamiseksi. On kuitenkin tärkeää valvonnan uskottavuuden kannalta, että viime kädessä valtiolla on mahdollisuus puuttua kuntien toimintaan.

Tämänkaltainen liikennevalo-malli kiinnittää huomion kunnan toiminnassa nykyhetkeen. On syytä arvioida myös, tulisiko arvioida kunnan päätösten vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen pitkällä aikavälillä. Esimerkkinä tämänkaltaisesta tilanteesta on kunnan investoinnit liikuntapaikkoihin tai kouluihin. Kuinka hyvin päätöksenteossa arvioidaan kunnan mahdollisuudet myöhemmin ylläpitää toimintoja investointikohteissa? Meneekö kunnan resursseista liian suuri osa infrastruktuurin ylläpitämiseen? Kunnalla voi olla myös kannustimia tehdä osa-optimointia ja ylisuuria investointeja tilanteessa, jossa kunta on tekemässä kuntaliitoksia tai kenties joutumassa kriisikuntamenettelyyn.³⁶⁹ Tällainen toiminta ei ole perusteltua julkisten resurssien käyttöä sen enempää valtion kuin kunnan-kaan toimintasektorissa. On syytä arvioida, tulisiko olla mekanismeja, joilla voitaisiin puuttua kunnan toimintaan, mikä ei ole kuntalaisten etujen mukaista pitkällä aikavälillä.

369 Ks. esim. Saarimaa ja Tukiainen 2015.

10 Lopuksi: mitä olisi tehtävä

Hankkeen tausta. Kunnallisella itsehallinnolla on vahva säädöspohja.

Tässä tutkimuksessa on arvioitu valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta kunnan itsehallinnon ja sen tehtävien laajuutta. Kysymys on ollut siitä, kuinka perusoikeudellisessa tarkastelussa arvioidaan kunnallisen itsehallinnon ulottuvuutta sen toteuttaessa kuntalaisten oikeutta palveluihin. Tutkimus on eritellyt julkis palvelunäkökulman avulla kunnallisten tehtävien laajuutta tarkasteltaessa sitä, kuinka paljon kunnallinen itsehallinto voi vaikuttaa kunnan asukkaan palvelujen laajuuteen ja sisältöön ja eri kunnissa asuvien ihmisten yhdenvertaisuuteen. Lisäksi tarkastelussa on otettu huomioon kuntalaisten osallistaminen.

Suomessa kunnallisen itsehallinnon vahva perusta on turvattu Suomen perustuslailla. Kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, jossa kuntalaisdemokratian mukaisesti kuntalaisilla on oikeus valita kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin. Myös kuntien organisatorista ja toiminnallista vapautta on turvattu asettamalla velvoite, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Lisäksi kuntien taloudellinen itsenäisyys on turvattu kunnan verusoikeuden perusteella. Kuntien asemaa osana julkishallintoa ohjaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteet valtion ja paikallisen hallinnon yksikköjen välisestä suhteesta. Peruskirjassa määritellään kunnallisen itsehallinnon rakennetta ja sisältöä koskevia vähimmäisvaatimuksia siten, että paikallisviranomaisella on oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa lain nojalla osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tämä korostaa kunnallisessa itsehallinnossa kansalaisten osallistumisen, vaikuttamisen ja päätöksenteon merkitystä. Kuntien taloudellinen itsenäisyys turvataan peruskirjassa, jonka mukaan kunnat ovat oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa tarkoituksenmukaisina pitämiinsä kohteisiin. Kansallisen lainsäädännön tasolla kulmakiivenä kunnallisen itsehallinnolle toimii kuntalaki, joka luo edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnolle ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa myös talouden näkökulmasta. Kunnan julkisten palvelujen kuntaperustaisen ohjauksen puitteet säännellään kuntalaissa.

Hankkeen tavoitteet. Kokonaiskuva kunnallisen itsehallinnon laajuuden problematiikasta.

Edellä on tarkastellut kunnallisen itsehallinnon perusteiden sisältöä, alaa ja rajoja otta-
malla huomioon yhteiskunnallisten ja sosio-ekonomisten tekijöiden olosuhteet. Hank-
keen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa kunnallisten järjestämisvastuutehtävien hoitami-
sesta perustuslaillista asukkaiden itsehallintoa kunnioittavin sisällöin ja toimintamuodoin
sekä tunnistaa kuntalaisten perustuslaillisten oikeuksien ulottuvuus kunnan eri tehtävä- ja
toimenpidelinjauksissa. Suomalaiset itsehallinnolliset kunnat voivat olla toiminnalliselta
ja taloudelliselta perustaltaan erilaisia ja eriytyneitä. Tavoitteena oli tunnistaa, mitkä ovat
kuntien eriytymiskehityksen oikeudelliset mahdollisuudet ja rajat. Kuntalaki ei puutu sel-
lisiin tilanteisiin, joissa kunnan tehtävien järjestämisvastuun toteutumiseen suhtaudu-
taan puutteellisin toimenpitein tai järjestämisvastuuta suorastaan rikotaan, taikka kuntien
koko ja taloudelliset resurssit näyttävät vaikuttavan kuntien tosiasialliseen mahdolli-
suuteen huolehtia arvioinnin ja valvonnan keinoin tehtäviensä perustuslainmukaisesta toteu-
tumisesta. Hankkeessa selvitettiin kuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn toteuttami-
sen mahdollisuuksia ja reunaehdoja, kun kysymys on kuntalaisille kuuluvien kuntapalvelu-
jen toteuttamisen vaarantumisesta. Hankkeessa arvioitiin kuntien erilaisuutta ja sen lähi-
ja pidemmän ajan vaikutuksia erityisesti kuntien taloudellisen kantokyvyn näkökulmasta.
Hankkeessa tavoitteena oli pohtia kuntalainsäädännölle ja sen kehittämiselle asetettuja
haasteita ja reunaehdoja erityisesti julkistaloudellisesta näkökulmasta, kun huomioidaan jo
tapahtunut kuntien eriytymiskehitys ja sen muutostrendit varsinkin kuntien asukasluvun,
ikärakenteen, huoltosuhteen, elinkeinorakenteen ja elinvoiman suhteen.

Hankkeen keskeisiä havaintoja

Itsehallinnon vähimmäistaso ja eriytyminen

Kunnilla on todettu olevan kaksoisrooli yhtäältä demokraattisen legitimitietin omaavina
itsehallintoyksiköinä asettuessa valtion ja kuntalaisten välille. Toisaalta kunnat ovat osa jul-
kishallinnon kokonaisuutta, hoitaen niille osoitettuja lakisääteisiä tehtäviä. Yksi kunnalli-
sen itsehallinnon valtiosääntöisistä vähimmäisedellytyksistä on kunnallisen päätöksen-
teon kansanvaltaisuuden turvaamisesta. Muiden Pohjoismaiden tavoin kunnallinen itse-
hallinto on Suomessa ennen kaikkea maantieteelliseen alueeseen perustuvan yhdyskun-
nan asukkaiden oikeus.

Raportissa esitetty alueellisen itsehallinnon luonnetta koskeva tarkastelu osoittaa, ettei
yksiselitteisten rajojen asettaminen kuntien itsehallinnolle ole mahdollista. Kuntien teh-
tävien eriyttämistä koskevia lainsäädäntöratkaisuja arvioidessa tulee sen sijaan punnita
perusteita, jotka liittyvät kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon perustuslaillisten
vähimmäisvaatimusten suojaan sekä kuntalaisten perusoikeuksien toteutusedellytysten
turvaamiseen. Alueellisen itsehallinnon perustuslaillisten vähimmäisvaatimusten osalta
tulee kiinnittää huomiota kuntien päätöksenteon kansanvaltaisuuteen ja niiden oikeuteen

päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan. Eriytyvien kuntien tehtävistä ja kuntien yhteistoimintavelvoitteista on säädettävä lailla. Myös perusoikeuksien toteutuminen tulee turvata lailla. Lisäksi kunnille on taattava riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Kuntien tehtävien eriyttäminen on mahdollista, mikäli eriyttäminen edistää perusoikeuksien toteutumista tai estää perusoikeuksien toteutumisen vaarantumisen. Keskeiset perusoikeuskysymykset kuntien tehtävien eriyttämistä koskevassa arvioinnissa koskevat ainakin yhdenvertaisuutta, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia sekä perustuslain turvaamia kielellisiä oikeuksia.

Kunnan tehtävien eriyttämisen kohdalla merkitystä onkin erityisesti valtiosäännöstä kuntalaisille johtuvien oikeuksien toteutumisella ei niinkään kunnalla tai tehtävien toteuttamisavalla itsessään. Perustuslaki ei edellytä tiettyä tapaa lakisääteisten palveluiden toteuttamisessa vaan enemmänkin asettaa toiminnalle puitteet, joiden sisällä kunnat voivat toimia oman harkintansa mukaan. Kunnilla on vahva velvollisuus toteuttaa palvelut yhdenvertaisesti. Perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn subjekteja ovat ihmiset, kuntalaiset, eivät kunnat tai maakunnat. Valtiosäännön näkökulmasta ei ole kuitenkaan mahdollista tunnistaa tai nimetä ennakolta tiettyjä menettelytapoja tai toimintamalleja, joita kuntien tulisi käytännön tilanteissa noudattaa. Olennaista on sen sijaan kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa.

Kuntien ja niiden palvelutuotannon eriytymiskehityksen keskeiset sosioekonomiset haasteet

Yksi eriytymiskehityksen ilmentymä opetustoimen näkökulmasta on koulujen saavutettavuus. Koulujen saavutettavuuteen liittyy olennaisesti kysymys koulujen lakkauttamisista. Lakkauttamisten hyötyjä ja haittoja arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota seuraaviin seikoihin. Ensinnäkin on huomioitava lakkauttamisten vaikutukset opetustoimen palvelujen laatuun. Lakkauttamiset pidentävät koulumatkoja ja sitä kautta opetustoimen palvelujen saavutettavuutta. Lisäksi on huomioitava mahdollinen yhteisöllisyyden häiriintyminen ja toisaalta suurempien koulujen mahdollisuus tarjota monipuolisempaa opetusta. Tutkimustulokset koulujen lakkauttamisten vaikutuksista opintomenestykseen eivät ole täysin yksiselitteisiä, mutta yksi keino mahdollisten haittavaikutusten ehkäisemisessä on keskittää lakkauttamisia heikon opintomenestyksen kouluihin.

Toisena huomiona voidaan nostaa esille resurssien riittävyys. Ikärakenteen muutoksesta johtuen monissa kunnissa pohditaan resurssien siirtämistä lapsista ja nuorista ikääntyvän väestön tarpeisiin, jolloin myös koulujen lakkauttamiset voivat tulla kysymykseen. Lakkauttamiset suurentavat keskimääräistä koulukokoa ja kotimaisissa tutkimuksissa on saatu tuloksia mittakaavan kasvattamisen ja kustannusten alenemisen välisestä yhteydestä. Lähitulevaisuudessa varhaiskasvatus ja perusopetus tullaan kuitenkin järjestämään suurimmassa osassa kuntia vähintäänkin oman kunnan alueella. Oma haasteensa liittyy

myös henkilöstön saatavuuteen, joka koetaan kunnissa selkeäksi haasteeksi hyvinvoinnin toteuttamisessa.

Kolmas kysymys liittyy lakkauttamisen sivuvaikutuksiin ja erityisesti kuntien elinvoimaan. Kuntatason aineistoilla tehtyjen kansainvälisten tutkimusten mukaan koulujen lakkauttamiset eivät ole johtaneet alueen elinvoiman heikentymisiin tai väestön vähenemisiin. Sen sijaan kotimaisen, kuntatason aineistoa tarkemmalla aineistolla toteutetun, tutkimustiedon mukaan lakkauttamiset ovat johtaneet väestön vähenemiseen lakkautusalueilla.

Kuinka tulla toimeen kuntien eriytymiskehityksen kanssa?

Valtiovalta on PARAS-hankkeen ja kuntarakennemuutoksen myötä pyrkinyt vaikuttamaan kuntien eriytymiskehityksestä johtuviin haasteisiin kannustamalla kuntia toteuttamaan kuntaliitoksia. Erityisesti pienten kuntien todettiin hankkeiden perusteluissa olevan vaikeassa asemassa muun muassa väestörakenteen, maan sisäisen muuttoliikkeen ja taloudellisen tilanteen johdosta. Tutkimustulosten mukaan kuntaliitokset eivät kuitenkaan ole johtaneet menosäästöihin vain pienen osan kuntien kokonaismenoista kattavia hallinnollisia kustannuksia lukuun ottamatta. Liitokset eivät ole vaikuttaneet positiivisesti myöskään väestönkehitykseen tai elinkeinotoiminnan sijoittumispäätöksiin. Kuntaliitostutkimuksissa ei ole kuitenkaan juurikaan keskitytty arvioimaan suoraan, miten esimerkiksi erityisissä taloudellisissa vaikeuksissa olevien tai pienten kuntien talous- ja palvelukehitykselle olisi tapahtunut ilman kuntaliitoksia. Vaikka pienten kuntien muihin kuntiin verrattuna korkeammista asukaskohtaisista toimintamenoista on myös tutkimusnäyttöä, ei pieniin tai erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleviin kuntiin kohdistuvien liitosten hyödyistä tai haitoista ole vielä riittävästi tutkimusnäyttöä selkeiden suositusten luomiseksi.

Muita reagoimiskeinoja kuntien eriytymiskehityksen tuomiin haasteisiin voivat olla kuntien välinen yhteistoiminta, palvelujen ulkoistamiset, älykäs sopeutuminen ja kuntien lakisääteisistä velvoitteista säättäminen tai niiden purkaminen. Kuntaliitoksiin verrattuna kuntien yhteistoiminnalle, ulkoistamiselle ja älykkäälle sopeutumiselle on yhteistä se, että niiden hyöty- ja haittavaikutuksista ei voida vetää empiirisen kirjallisuuden perusteella yhtä selkeitä johtopäätöksiä. Näin ollen esimerkiksi älykkääseen sopeutumiseen keskittyneessä tutkimushankkeessa ehdotettu pilottikokeilu toisi tarvittavaa lisätietoa tästä ohjauskeinosta. Kuntien tehtävistä ja velvoitteista säädettyä on huomioitava kuntien erilaiset lähtökohdat täyttävät velvoitteiden kriteerit. Esimerkiksi opetustoimessa tietyt henkilöstön kelpoisuusvaatimukset voivat olla osalle kunnista vaikeasti tai jopa mahdottomasti toteutettavissa.

Kasvatus- ja opetuspalvelujen järjestäminen

Kunnan velvollisuutena on kasvatus- ja opetuspalvelujen osalta varhaiskasvatuksen järjestäminen oppivelvollisuuden päättymiseen saakka. Tarkastelu rajattiin palvelun järjestämisen valtiosääntöoikeudellisiin reunaehtoihin menemättä palvelun sisällön toteutukseen.

Lapsella ja nuorella on subjektiivinen oikeus sekä varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen, mutta nämä määrittyvät osittain eri tavoin. Lainsäädäntö on funktionaalista palvelun järjestämisen suhteen: se mahdollistaa kasvatuksen ja opetuksen järjestämisessä suhteellisen laajan itsehallinnollisen harkinnan jo itsessään.

Lapsen asuinkunnalla on järjestämisestä rahoitusvastuu, ja asuinkunta voi järjestää palvelun itse tai ulkoistettuna tai vaikkapa sopimuksella toisen kunnan toimintana. Samaan aikaan kunnat eivät ole tässä samanarvoisessa asemassa riippuen sijainnistaan, alueensa mahdollisuuksista esimerkiksi yksityisten järjestäjien suhteen. Lisäksi palvelun järjestäminen kuntien välillä voi jäädä sopimisen varaan. Kunnalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta ottaa toisen kunnan lasta palvelujensa piiriin, mikä voi aiheuttaa omat rajoitteensa palvelun järjestämisen vaihtoehtoihin.

Varhaiskasvatuksen järjestämistä ohjaus- ja järjestämisvastuun näkökulmasta rajaavat kasvatuspaikan osoittamisen määräajat, perheen hoitotarve, lapsen kielellisten oikeuksien ja mahdollisten tuen tarpeiden toteutuminen, henkilöstömitoitus sekä toissijaisesti lapsen kodin ja kasvatuspaikan välisen matkan pituus sekä perheen toiveet. Esi- ja peruskouluopetuksen osalta koulumatkan pituus, lapsen kielelliset oikeudet sekä mahdolliset tuen tarpeet sekä esiopetuksen osalta henkilöstömitoitus rajaavat kunnan harkintavaltaa. Lisäksi lasten oikeuksien toteutumiseen vaikuttaa turvallisuuden varmistaminen: koulupäivän aikana lapsen ja nuoren eri oikeudet tulee turvata laajalti, mikä vaikuttaa jo palvelun järjestämisen lähtökohtiin.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että järjestämisen osalta lasten oikeuksia säännellään eri kasvatuksen ja opetuksen substanssilaeissa epätarkoituksenmukaisella tavalla, mikä haastaa lasten yhdenvertaisen kohtelun. Epätarkoituksenmukaisuudet paljastuvat etenkin tarkastelemalla esiopetukseen liittyvää sääntelyä. Sääntely liittyy henkilökunnan velvollisuuksiin ja lapsen oikeuksien turvaamiseen muun muassa koskemattomuuden sääntelyn osalta. Kielellisistä oikeuksista säännellään varhaiskasvatuslaissa ja perusopetuslaissa toisistaan eriävästi. Nykylainsäädännön mukainen esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen yhdistelmä kahden lain sääntelyineen tuottaa sen, että lapset ovat epäyhdenvertaisessa asemassa oikeusturvansa näkökulmasta riippuen kellonajasta päivässä sekä esiopetuksen järjestämispaikasta.

Lisäksi kunnan harjoittama ja kuntaan kohdistuva valvonta toteutuu eri tavoin varhaiskasvatuksen ja peruskouluopetuksen osalta, mistä herää kysymys tämän tarkoituksenmukaisuudesta. Lisäksi – vaikka esiopetus on lasta velvoittavaa – ei kunnalla ole esiopetuslaista viimesijaista oppivelvolliseen verrattavaa ohjaus- ja valvontavastuusta, mikä jättää kunnalliseen esiopetukseen osallistumattomat lapset esiopetuksensa toteutumisen valvonnan ulkopuolelle. Lapselle on säännelty velvollisuus osallistua esiopetukseen, mutta koska esiopetus ei sisälly oppivelvollisuuteen, ei kunnalla ole oppivelvollisiin verrattavaa

viimesijaista ohjaus- ja valvontavelvollisuutta lapsesta kunnan ulkopuolisessa toiminnassa. Jos huoltaja järjestää esiopetuksen itse, ei kunnalle ole asetettu valvontavelvollisuutta esiopetuslaisen edistymisestä eikä toisaalta huoltajalle sanktiota velvollisuuden laiminlyönnistä. Peruskouluopetuksen valvonta on lain tasolla puutteellista, kun sitä verrataan esimerkiksi varhaiskasvatuksen valvontaan. Kunnalla ei ole velvollisuuksia toimia valvontaviranomaisena eikä sen tule myöskään itse antaa perusopetustoimintaansa tarkastettavaksi. Peruskouluopetuksessa on tulkittu, että lähiopetus oppilaiden valvontavastuineen on lain lähtökohta. Tämä lähtökohta on tulkittavissa perusopetuslaista siten, että suurin osa peruskouluopetuksen sääntelystä menettäisi merkityksensä, mikäli oppilas opiskelisi ilman valvontaa etäopetuksessa. Olisi kuitenkin syytä pohtia, tulisiko lainsäädäntöä tältä osin päivittää, jottei lain lähtökohta jää tulkinnan varaan.

Peruskouluopetuksen jälkeen eli nuoren siirtyessä eteenpäin peruskoulusta tämän ollessa vielä oppivelvollisuuden alainen, kunnan lakisääteiseksi vastuuksi jää nuoren viimesijainen ohjaus- ja valvontavelvollisuus, mikä voi aiheuttaa nuorelle oikeuden saada kunnan järjestämää valmentavaa koulutusta. Peruskouluopetuksen jälkeen kunnalla ei ole lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta peruskouluopetuksen jälkeisestä koulutuksesta eli koulutuksen järjestäminen siirtyy valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna kunnan itsehallinnollisen harkinnan varaan. Kuitenkin, koska asuinkunnalla on viimesijainen ohjaus- ja valvontavastuu oppivelvollisesta, voi vastuu johtaa tosiasiallisesti nivelvaiheen koulutuksen järjestämiseen oppivelvolliselle.

Tutkimuksen perusteella kuntien eriytymiskehityksen havaittiin hankaloittavan pätevän henkilöstön saatavuutta. Empiirisen aineiston mukaan pätevän henkilöstön saaminen on yksi suurimmista haasteista. Kuitenkin Kansallisen lapsistrategian³⁷⁰ mukaan etenkin varhaiskasvatuksen puolella tavoitteena on pätevän henkilöstön avulla kasvattaa varhaiskasvatuksen vaikutusta, minkä lisäksi Koulutuspoliittisen selonteon mukaan tavoitteena on, että osaavaa ja sitoutunutta opetus-, ohjaus- ja muuta henkilöstöä on riittävästi kaikkialla Suomessa³⁷¹. Oikeuskäytännön mukaan kunnan lakisääteisten velvollisuuksien toteuttaminen ei voi olla kiinni pätevien henkilöiden saatavuudesta³⁷². Kunnat jäävätkin asiassa puun ja kuoren väliin. Kun tarkastellaan peruskouluopetusta, ei henkilöstömitoituksesta ole lain sääntelyä tai suosituksia. Vaikka lapsen oikeuksien turvaamisen tulisi ohjata kunnan päätöksentekoa henkilöstön määrän suhteen, mahdollistaa vallitseva oikeustila esimerkiksi sellaisen käytännön tuomioistuimen ratkaisun mukaan lainmukaiseksi, jossa opettajia lomautetaan tai opettajien lyhyiden poissaolojen ajaksi ei palkata sijaista. Samaan aikaan eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan käytäntö vaarantaa oppilaiden oikeuksien

370 Kansallinen lapsistrategia 2021, s. 26.

371 Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko 2021, s. 12.

372 ks. esim. EOAK/7233/2019.

toteutumisen. Onkin perusteltua kysyä, ohjaako tämänhetkisen lainsäädäntö sekä muu ohjaus kuntien harkintaa lomautusten suhteen tarpeeksi suhteuttamaan lomautukset oikeuksien toteuttamisen velvollisuuteen?

Vaikka mahdollisen tuen tarpeen turvaaminen on kunnan velvollisuus lapsen kasvatus- ja opetuspalveluita järjestäessä, ei tämän raportin puitteissa ole voitu vastata tarkemmin kunnan velvollisuuksista ja niiden rajoista suhteessa lapsen tuen tarpeeseen. Lapsen tukeen on monelta suunnalta tapahtunut sekä tapahtumassa uudistuksia, kuten kasvatuksen ja koulutuksen substanssilaeissa, vammaispalvelulain uudistuksessa sekä palvelujen siirtyessä hyvinvointialueiden vastuulle (osan jäädessä kasvatus- ja opetuspalveluissa kuitenkin kunnan vastuulle). Tuen tarpeen kokonaisuus varhaiskasvatuksesta oppivelvollisuuden päättymiseen saakka sekä lapsen eri tuen tarpeiden yhteensovitus lapsen elämässä kokonaisvaltaisesti sekä kunnan ja hyvinvointialueen vastuiden jakaantuminen ansaitsevat oman tutkimuksensa.

Kunnan toiminnan seuranta: osallisuus ja valvonta

Kunnalla on velvollisuus toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä lainmukaisesti alueensa tarpeita vastaavalla tavalla perusoikeudet turvaten. Tässä raportissa on esitetty, ettei tavalla ottamatta huomioon alueensa tarpeiden vastaavuutta kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet kunta voi toteuttaa perusoikeuksia tarkoituksenmukaisella turvaten. Näin ollen sivistyspalvelujen järjestäminen ei ole irrallaan kunnan hyvinvointityöstä, vaan ne tukevat konkreettisesti toisiaan.

Lasten ja nuorten osalta tämä tarkoittaa erityistä huolehtimisvelvollisuutta, sillä kaikkea lapsia koskevat päätöksissä tulee tehdä lapsivaikutuksen arviointi lapsen edun ensisijaisuuden selvittämiseksi. Lapset ja nuoret eivät voi vaikuttaa vaali- tai äänioikeudellaan kunnan toimintaa, jolloin kunnan tulee turvata muilla tavoin turvata ja huomioida heidän näkemyksensä toimintaan.

Voimassa olevan oikeuden mukaan näennäisen osallistamisen tila konkretisoituu, kun kuntalaisten ja palvelunkäyttäjien vaikutusmahdollisuuksia korostetaan perustavanlaatuisina oikeuksina sekä kunnan velvollisuuksina. Osallisuuden osalta tutkimuksen havaintona on, että osallisuus jää lainsäädännössä abstraktiksi suositukseksi, mikä ei näy konkreettisesti esimerkiksi viranomaissuosituksissa kunnan hyvinvointikertomuksen sisällöstä. Asianosaisten kuulemista lukuun ottamatta laajempaa kuntademokratiaan liittyvää osallistamisen turvaamista ei ole sanktioitu.

Kunnan toiminnan järjestämistä määrittääkin arvioinnin, seurannan ja kehittämisen limitynyt sykli. Tätä sykliä tulisi myös sekä kuntalaisten että valtion pystyä arvioimaan. Raportissa onkin esitetty, voitaisiinko kuntalain tasolle ottaa säännös raportoinnin osalta sen perusoikeusvaikutuksista, jotta myös kuntalaisilla olisi mahdollisuuksia arvioida, miten

kunta on toteuttanut, rajatuin taloudellisin resurssein, kuntalaisten perusoikeudet ja millaisia valintoja on jouduttu perusoikeuksien optimoinnin suhteen tekemään. Lasten ja nuorten osalta tätä tukee työ lapsibudjetoinnin mukaan ottamiseksi³⁷³. Uutta tehtävää se ei kunnalle tarkoittaisi, vaan korostaa jo olemassa olevaa kunnan perusteluvollisuutta.

Tutkimuksessa havaittiin selkeä ero esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja peruskouluopetuksen valvonnan suhteen. Varhaiskasvatuksen valvonta on monitahoista jakautuen oma-valvontaan ja viranomaisvalvontaan, joka taas jakautuu kunnan, aluehallintovirastojen ja Valviran välille. Omavalvonnasta itsestään ei ole suoraan sääntelyä silloin, kun kunta toimii palvelun tuottajana. Raportissa ehdotetaan samankaltaisen valvontavelvollisuuksien jakautumista perusopetuksen puolelle ja nostetaan esiin Karvin rooli valtakunnallisena valvontaviranomaisena sivistyspalveluihin soveltuvien osin.

Valtiolla on viimekätinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta, mutta kunnan toimintaa valvoo moni muukin toimija, kuten kuntalaiset ja kunnan poliittiset päättäjät. Tästä syystä raportissa nostetaan esiin mahdollisuuksia kuntien toiminnan seurannan ja valvonnan kehittämiseen rajoittamatta kuntien itsehallintoa liiaksi. Raportissa esitetään vaihtoehtoja seurata kuntien palvelujen järjestämisestä, mahdollisten kriteerien muodostamista sekä puuttumista kriteerien minimitason alittaviin kuntiin. Perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kehittäminen kuntien toiminnassa tarvitsee oman laajemman tutkimuksensa, jossa käsitellään sivistyspalvelujen osalta myös niiden sisällön toteuttamiseen liittyvien oikeuksien reunaehdot.

Suosituks

Tutkimushankkeessa on tunnistettu ja nostettu esille kuntien itsehallintoon ja kuntalaisten perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä ongelmia ja mahdollisia kehittämismahdollisuuksia ongelmien vähentämiseksi. Kuntiin kohdistuvan sääntelyn kehittämisessä on huomioitava useita eri tekijöitä. Ensinnäkin on tunnistettava eri perusoikeuksien vaikutukset sääntelyä kehitettäessä. Yhtäältä kuntien itsehallinnon korostaminen suosii toimenpiteitä, jotka kunta voi tehdä vapaaehtoisesti niin päätettäessä. Tällöin seurauksena voi olla kuntien toiminnan heterogeenisuus. Kuntien toiminnan erilaisuus voi olla yhtäältä hyvä asia, koska kunnat pystyvät huomioimaan toiminnassaan omat erityispiirteensä sekä räätälöi palvelutuotantonsa oman alueen asukkaiden preferenssien perusteella ja toisaalta se voi olla huono asia esimerkiksi kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Toisaalta voimakkaampien sääntelykeinojen käyttö edesauttaa sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista samalla kaventaen kuntien itsehallintoa ja toimintamahdollisuuksia. Lisäksi

373 Valtiovarainministeriö, Lapsibudjetointia pilotoidaan vuoden 2022 valtion talousarvioissa: <https://vm.fi/-/lapsibudjetointia-pilotoidaan-vuoden-2022-valtion-talousarviossa>.

on huomioitava erilaisten sääntelytoimenpiteiden aiheuttamat sääntelytaakka ja -kustannukset. Mitä vahvemmin kuntien toimintaa säännellään aiheuttaen samalla kunnille lisäkustannuksia (lisävelvoitteet; toimintavaihtoehtojen supistaminen), sitä enemmän kunnille tulee osoittaa rahallisia resursseja sääntelyvaatimusten toteuttamiseen.

Sääntelyn kehittämisessä on syytä huomioida ajatus ns. sääntelypyramidista. Sääntelypyramidissa taustalla on ajatus, että yhteiskunnan niukkoja resursseja käytettäisiin tehokkaasti. Sääntelyssä tulisi ensin hyödyntää kustannuksiltaan ja – usein myös vaikutuksiltaan – vähäisempiä keinoja, kuten informaatio-ohjausta, koulutusta ja neuvontaa. Nämä keinot ovat usein vapaaehtoisia eivätkä varsinaisesti edellytä lakitasoista sääntelyä. Toisaalta informaatio-ohjausta ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia voidaan vahventaa sääntelyn avulla, kuten sääntelemällä tarkastuslautakuntien arviointikertomusten sisällöistä (seurattavat asiat, raportoitavat tunnusluvut). Astetta voimakkaampia keinoja puuttua toimintaan on hyödyntää kannustinsääntelyä, jossa esimerkiksi kunta saa osan rahoituksesta toimintatulosten perusteella (kunta maksaa työmarkkinatuesta sitä suuremman osan, mitä kauemmin henkilö on ollut työttömänä). Voimakkainta sääntely on silloin, kun säännellään ”lopputulosta”. Opettajamitoitus on esimerkki vahvasta sääntelystä, mikä kaventaa merkittävästi kuntien toimintamahdollisuuksia, mutta samalla sen avulla voi olla mahdollista edesauttaa muiden perusoikeuksien toteutumista. Toisaalta tällaisessa sääntelyssä kohdistuu painetta valtiontaholle rahoittaa kunnille aiheutuvat sääntelykustannukset.

Sääntelypyramidin ajatuksena on, että sääntelykeino valitaan useiden eri vaihtoehtojen joukosta tilanteen mukaan (esim. ongelman laajuus ja ankaruus). Todellisuudessa sääntelyn kehittämisessä puhutaan useiden erilaisten sääntelyinstrumenttien hyödyntämisestä samanaikaisesti (ns. policy mix). Kuntiin kohdistuvan sääntelyn kehittämisen yhteydessä tulisikin arvioida sääntelyn vaikutuksia kustannuksiin ja eri perusoikeuksiin samalla huomioiden eri sääntelyvaihtoehtojen yhteisvaikutukset.

Seuraavassa esitetään hankkeessa tehtyjen havaintojen perusteella keskeisiä kehittämis- ja selvittämissuosituksia. Suosituksia tulee valmistella käytäntöön perusoikeuksien toteutumisen varmistamisen näkökulmasta. Osassa suosituksia sääntelytapa on samanlainen (esim. informaatio-ohjaus), mutta niiden vaikutus kuntien toimintamahdollisuuksiin poikkeavat. Kehittämis- ja selvittämissuositukset on esitetty kuntiin kohdistuvan toiminnan sääntelyn voimakkuuden mukaan. Suosituksia voidaan harkita toteutettavan joko itsenäisesti yksittäin tai useamman suosituksen samanaikaisena toteutuksena. Tutkimusryhmä ei ota kantaa suositusten toteuttamisjärjestykseen.

SUOSITUS 1. Vahvistetaan kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia kunnan toiminnan suunnitteluun ja valvontaan tunnistamalla ja viestimällä erilaisia hyviä käytänteitä kuntalaisten ja järjestöjen osallistamiseen (mm. kunnan oma tiedon tuottaminen kuntalaisille, erilaiset kuntalaisten osallistamisen tavat).

SUOSITUS 2. Vahvistetaan ministeriöiden ja valvontaviranomaisten kuntiin kohdistuvaa informaatio-ohjausta (neuvonta, koulutus) yhteistyössä kuntien ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Hyvien käytänteiden ja kuntiin kohdistuvien perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvien velvoitteiden esille tuominen auttaa kuntia kehittämään toimintaansa.

SUOSITUS 3. Tarkennetaan kunnan toiminnan suunnittelun, arvioimisen ja kehittämisen sääntelyä. Luodaan lailla velvoite tehdä näkyväksi perusoikeuksiin liittyvien tehtävien toteuttamisen valinnat, jotta kuntalaisilla olisi aiempaa paremmat mahdollisuudet arvioida kunnan tekemien valintojen vaikutuksia alueensa kuntalaisten oikeuksien toteutumiseen ja vaikuttaa niihin. Tämä loisi mahdollisuuden myös ministeriötasolle arvioida kunnan toimintaa, esimerkiksi osana liikennevalomallia.

SUOSITUS 4. Turvataan kuntalaisten oikeusturva osallisuus- ja vaikutusoikeuksien toteutumisessa. Tarkastellaan osallisuuteen liittyvää sääntelyä siten, että kunnalle muodostuu aito velvoite turvata kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet. Lasten kohdalla luodaan lainsäädännölliset velvoitteet turvata nuorten lisäksi myös pienempien lasten osallisuus lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti.

SUOSITUS 5. On selvittävä voitaisiinko kuntien perusoikeuksien toteutumiseen liittyvän toiminnan valvontaa kehittää laatimalla ns. liikennevalo -malli. Liikennevalo-mallissa tulisi kuntien yhdessä ministeriöiden kanssa laatia suositus seurattavista asioista ja niiden tavoitearvioista. Mallin avulla voitaisiin parantaa kuntalaisten osallistumista itseään koskevaan päätöksentekoon ja samalla se mahdollistaisi paremman tilivelvollisuuden toteutumisen niin viranomaisten kuin kuntien luottamushenkilöiden toimintaa kohtaan sekä kuntien keskinäisen vertaamisen. Malli toteuttaisi ns. hyvän valvonnan periaatteista, kuten tietoon perustuvan valvonnan, riskiperusteisen valvonnan, valvontakeinojen hyödyntämisen valvontapyramidin mukaisesti (ensin lievät keinot määrällisesti eniten; ankarat keinot lopuksi harvoin), useamman valvojan hyödyntäminen (kuntalaiset, kunnan poliittiset johtajat, tarkastuslautakunta, valtiovaltia) sekä reagoivan täytäntöönpanoperiaatteen toteutumisen (valvonta reagoi liikennevalo-mallin värien muutoksiin). Liikennevalomallin kehittämisen yhteydessä tulisi myös tarkastella kriisikuntamenettelyn ja sen ehtojen kehittämistä muihinkin kuin taloudellisiin tunnuslukuihin.

Olisi myös syytä arvioida, onko tarpeen kehittää arviointimallia, jonka avulla voitaisiin arvioida kunnan tekemien päätösten (esim. investoinnit) pitkän aikavälin vaikutuksia. Ongelmana voi olla, että nykyhetken päätökset voivat vaarantaa kunnissa perusoikeuksien toteutumisen myöhemmin.

SUOSITUS 6. Virtaviivaistetaan kasvatusta ja opetustoimen lainsäädäntö siten, että sen avulla on mahdollista turvata yhdenvertaisesti lapsen oikeudet kasvatusta ja opetustoimessa sekä hänen siirtyessään varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja peruskouluopetukseen sekä sieltä peruskouluopetuksen jälkeiseen opetukseen.

Ratkaistaan esiopetuksen yhteydessä ilmenevät epäkohdat lapsen oikeusturvan toteutumisessa. Samalla olisi syytä pohtia esiopetuksen sisällyttämistä joko oppivelvollisuuteen tai säätämällä kunnalle esiopetuslaisista muutoin ohjaus- ja valvontavastuu.

Turvataan lasten oikeusturvan toteutumisen edellytykset tekemällä tarvittavat lakiuudistukset perusopetuksen valvonnasta. Suosituksena on valvonnan järjestäminen varhaiskasvatuksen mallin mukaisesti (ks. tarkemmin tämän raportin taulukko 1, luku 9). Lisäksi, mikäli edelleen katsotaan, että perusopetuslain lähtökohta on lähiopetus valvonnan alaisena, olisi syytä pohtia tämän lähtökohdan lisäämistä lakiin.

Ratkaistaan opetustoimen henkilöstöön liittyvät haasteet, jotka osin liittyvät pätevän henkilöstön saamiseen. On arvioitava, tulisiko antaa suositus peruskouluopetuksen oppilas-opettaja –suhdeluvusta. Suosituksen tulisi perustua yhtäältä tietoon pedagogisesti sopivasta suhdeluvusta sekä toisaalta sen toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista. Toisaalla haasteet liittyvät kunnan säästötoimenpiteisiin, jotka kohdistuvat opettajiin. Suosituksena esitetään, että toiminnalle asetetaan oikeuksien toteutumisen minimitavoitteet, ja jos kunta toiminnallaan alittaa rajan, tulee tämä esille esimerkiksi yllä esitetyn liikennevalomallin mukaisesti, mikä mahdollistaa kunnan toimintaan puuttumisen.

LISÄSUOSITUS. Lapsen ja nuoren tuen tarpeen kokonaisuudesta varhaiskasvatuksesta oppivelvollisuuden päättymiseen saakka sekä lapsen eri tuen tarpeiden ja tukimuotojen yhteensovittamisesta lapsen elämässä kokonaisvaltaisesti kunnan ja hyvinvointialueiden vastuiden jakautuessa tulisi tehdä oma tutkimus.

Liite: empiirinen osuus

1 Johdanto

Osana hankkeen empiiristä tarkastelua toteutettiin kaksi erillistä kyselytutkimusta. Ensimmäinen kyselylomake lähetettiin Suomen kuntien kunnanhallituksen puheenjohtajille, joita oli yhteensä 293 henkilöä. Kyselyyn vastasi kunnanhallituksen puheenjohtajista 13 prosenttia (N=38). Kyselyn tavoitteena oli kartoittaa kunnan toimintaympäristön tunnistamista sekä kunnan itsehallinnollisten ja lakisääteisten tehtävien järjestämisvastuuta niin kuntalaisten hyvinvointitehtävien kuin kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta. Toinen kyselylomake lähetettiin Suomen kuntien sivistystoimenjohtajille, joita oli yhteensä 293 henkilöä. Kyselyn vastausprosentti oli 18 prosenttia (N=52). Kyselyn tavoitteena oli selvittää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laatuun ja tasa-arvoon liittyviä tekijöitä sekä näiden palveluiden järjestämistä kuntalaisten hyvinvointi- ja kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta. Kysely käynnistettiin 10. joulukuuta 2021. Kyselyn vastausaikana toteutettiin kaksi muistutuskierrosta, 10. tammikuuta ja 20. tammikuuta 2022. Kysely sulkeutui 4. helmikuuta 2022.

2 Kunnanhallituksen puheenjohtajien näkemyksiä kunnan toimintaympäristöstä

2.1 Valtuusto ja strategia

Kuntalain (419/2015, 37 §) mukaan kunnassa on oltava strategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Kunnanhallituksen puheenjohtajille lähetettyyn kyselyyn vastanneista suurin osa (89 %) kertoi, että kuntastrategiaa toteutetaan osana kunnan muuta toiminnan ja talouden arviointia. Lisäksi kuntastrategiaa toteutetaan strategiaa toteuttavien ohjelmien avulla (42 %) sekä erillisin osavuositarkastuksin (37 %).

Kunnan päätösvaltaa kunnan toiminnasta ja taloudesta käyttää valtuusto (Kuntalaki 14.1 §). Vastaaajista 79 prosenttia kertoi valtuuston kokoontuvan kunnassa 6–12 kertaa vuodessa ja puolestaan 21 prosenttia kertoi valtuuston kokoontuvan alle 6 kertaa vuodessa. Kunnanhallituksen puheenjohtajat kuvailevat yksimielisesti, kuinka valtuuston

asemaa voidaan pitää merkittävänä strategisten linjausten ja taloudellisten resurssien päättäjänä. Tätä tulkintaa tukevat vastaajien kommentit:

”Valtuusto on ylin päättävä elin, joka viime kädessä ratkaisee asioiden suunnan”.

”Valtuuston työ pohjautuu eri hallintokuntien valmisteluun, jossa valtuutetut ovat mukana eri mandaateilla. Kuntastrategia on valtuuston isoin yksittäinen vaikuttamisen paikka.”

Vastauksissa nousi esille myös valtuuston keskusteleva yhteishenki ja vuorovaikutus. Kuntapäätöksiä tehtäessä valtuustoa pidetään vahvana päättäjänä ilman ”poliittista vääntöä”.

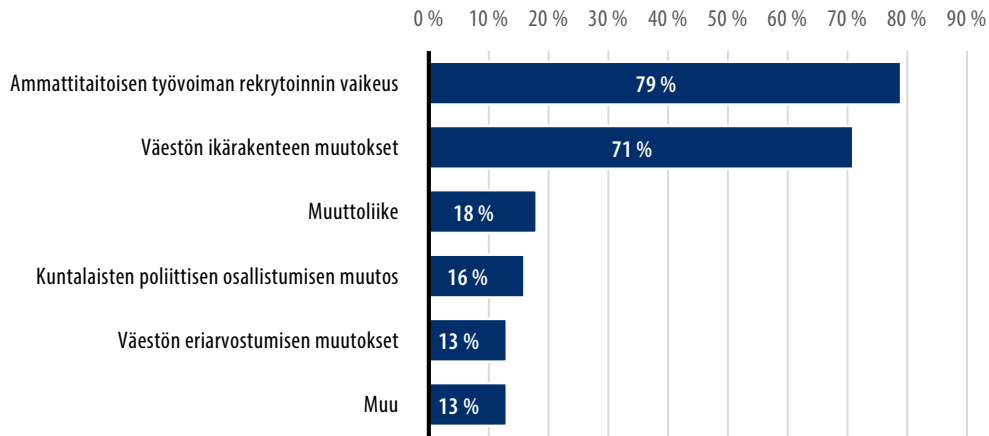
”Valtuusto on kunnassamme keskusteleva, vuorovaikutteinen ja rakentavan kriittinen. Se käyttää sille kuuluvaa ylintä päätösvaltaa harkiten ja yhteisten keskustelun kautta. Toki äänestetään tarvittaessa, mutta yhteisön kehittäminen näkyy yhteisenä tavoitteena eri ryhmien välisessä toiminnassa.”

”Valtuusto päättää merkittävimmistä asioista kuten strategia ja talousarvio. Keskustelu ja sen ohjausvaikutus on myös tärkeä. Yleensä valtuustossa tulevat muutokset ovat kuitenkin pieniä. Se tietysti omalta osaltaan kertoo myös valmistelun ja poliittisen päätöksentekoprosessin onnistumisesta. Valtuustoryhmillä on merkittävä rooli päätöksenteossa ja poliittisissa prosesseissa.”

Toisaalta yksittäisissä vastauksissa nostettiin delegoimisen merkitys valtuuston asemaa vähentävänä tekijänä: ”Valtuusto on ylin päättävä elin, mutta on delegoinut paljon valtaa muille toimielimille, joten valtuutetut kokevat olevansa kumileimasimia”.

2.2 Kunnan toimintaympäristö

Kunnan toimintaympäristön selvittämiseksi kunnanhallituksen puheenjohtajia pyydettiin kertomaan, mitä tekijöitä pidetään haasteena kunnan toiminnalle. Kyselyssä selvitettiin, millaisia ovat nykytilanteen haasteet kuntien toimintaympäristössä ja millaisia vaikutuksia tunnistetuilla haasteilla on kunnan tehtävien toteuttamisessa tulevaisuudessa. Vastauksista käy ilmi, että vastaajat pitivät ammattitaitoisen työvoiman rekrytoinnin vaikeutta (79 %) merkittävämpänä haasteena kunnan toiminnalle. Toiseksi tärkeimpänä haasteena koetaan väestön ikärakenteen muutokset (71 %) kunnan toimintaympäristössä. Alle viidennes vastanneista kertoi muuttoliikkeen (18 %) ja kuntalaisten poliittisen osallistumisen (16 %) tuovan haasteita kunnan toiminnalle. Väestön eriarvoistumisen muutokset (13 %) ja muut yksittäiset tekijät (13 %) katsottiin tuovan myös haasteita kunnan toiminnalle.

Kuvio 3. Tekijät jotka ovat erityisiä haasteita tai uhkatekijöitä kuntien toiminnalle.

Tulevaisuudessa kunnan tehtävien toteuttamisessa haasteeksi tunnistetut ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointin vaikeus ja väestön ikärakenteen muutokset vaikuttavat palvelutuotannon rahoitukseen ja palvelutarjonnan priorisointiin. Tätä tukevat seuraavat vastaajien kommentit:

”Verorahoitus on heikkenemässä väestön ikärakenteen muutoksen myötä, tämä vaikuttaa palvelujen rahoitukseen. Väestön eriarvoistuminen heikentää demokratian tilaa ja solidaarisuutta sekä veronmaksuhalukkuutta. Työvoiman rekrytointin vaikeus aiheuttaa ongelmia sekä kunnan omien palvelujen tuottamiseen, kuten varhaiskasvatus ja perusopetus, kuten myös yksityisten yritysten laajenemiseen ja kansainvälistymiseen, mikä voisi tuoda kunnalle lisää verovaroja.”

”- Joudumme pohtimaan palveluverkkoa ja palveluratkaisuja väestön rakenteen muuttuessa. Resursointia on kohdistettava lapsista ja nuorista ikääntyvien palveluihin. - - Kun työvoimaa ei ole, ei yritykset menesty. Yhdessä nämä vaikuttavat kunnan elinvoimaan sekä verotuhoihin. Näillä molemmilla on vaikutuksia siihen, miten ja millaisia palveluja kunta voi tuottaa.”

Muuttoliikkeen tuomia muutoksia nousi erityisesti esille pienien ja maaseutukuntien kohdalla. Vastauksista kävi lisäksi ilmi, kuinka kuntien olemassaolotaistelua ja negatiivisen muuttoliikkeen jatkumista kuvattiin kunnan ”kohtalonkysymyksenä”. Lisäksi paine toteuttaa kunnan houkuttelevaisuutta kasvaa kuntien välisen keskinäisen kilpailun myötä:

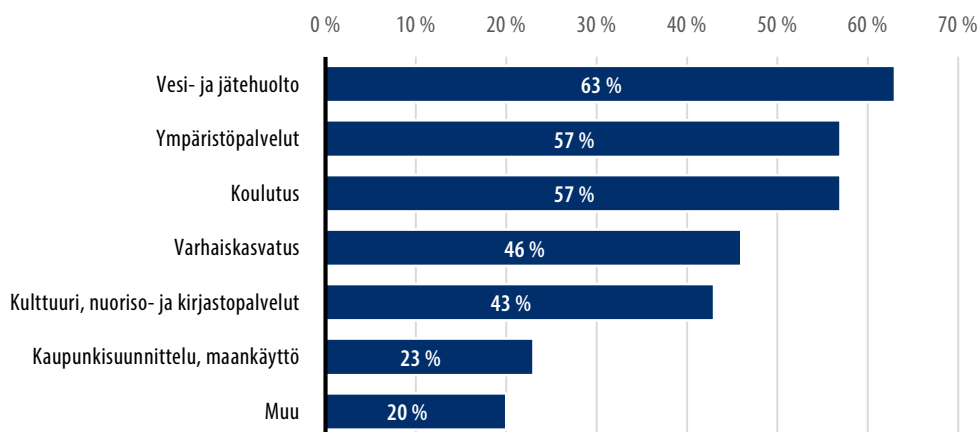
”Vaikka joku trendi osoittaisikin porukan mielenkiinnosta muuttaa maalle, niin se ei tule toteutumaan vaan kasvukeskukset jatkavat kasvuaan ja vanhempi väestö muuttaa lopulta lähemmäksi palveluita. Elinvoimaisella kunnalla pitää olla resursseja tarjota palvelut kaikenikäiselle.” Kuntalaisten aktiivisuutta ja poliittisen osallistumisen muutoksia kuvattiin

kommenteissa seuraavasti: *”Äänestysaktiivisuuden alentuessa muutos johtaa henkiseen demokratiavajeeseen, kun kuntalaisten kiinnostus yhteisten asioiden hoitoon vähenee”*. Toisessa kommentissa korostettiin poliittisen aktiivisuuden merkitystä: *”On ollut vaikeuksia saada ehdokkaita vaaleihin. Jos ei ole päättäjiä, ei voi olla kuntaakaan”*.

2.3 Kunnan tehtävät

Kunnanhallituksen puheenjohtajilta kysyttiin SOTE-uudistuksen jälkeen tärkeimpiä lakisääteisiä tehtäviä, joita kunta toteuttaa yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kysymyksen tavoitteena oli selvittää, mitkä lakisääteiset tehtävät tullaan toteuttamaan yhteistoiminnassa, esimerkiksi kuntayhtymän toimesta. Vastauksissa nousi esille erityisesti kolme tehtävää, joiden toteuttamisessa kunta tekee yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Vastanneista 63 prosenttia kertoi vesi- ja jätehuollon järjestämisen tärkeimpänä yhteistoiminnassa järjestettävänä tehtävänä. Osa vastanneista (9 %) kertoi pelkästään jätehuollon järjestämisen erillisenä tehtävänä (Muu –kohta). Kuntien koulutuspalveluita (57 %) ja ympäristöpalveluiden järjestämistä (57 %) pidetään toiseksi tärkeimpänä lakisääteisenä tehtävänä, jotka toteutetaan yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Vastauksien perusteella alle puolet vastaajista piti tärkeänä varhaiskasvatuksen, kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastopalveluiden sekä kaupunkisuunnittelun toteuttamista muiden kuntien kanssa.

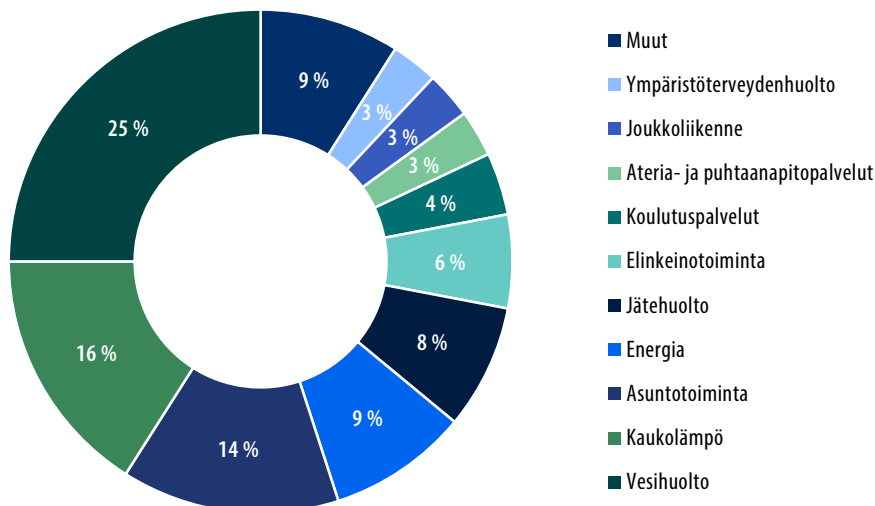
Kuvio 4. SOTE-uudistuksen jälkeen tärkeimmät lakisääteiset tehtävät, jotka kunta toteuttaa yhteistoimintana.



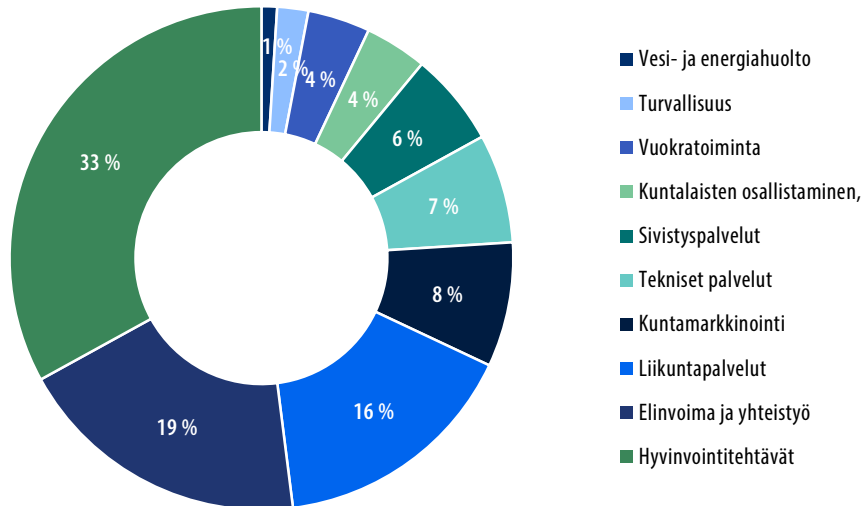
Kunta voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen kunnan toimialaan kuuluvien tehtävien järjestämistä varten (KL 65.1 §). Vastaajia pyydettiin kertomaan kunnan tärkeimmät tehtävät, jotka hoitaa kunnallinen liikelaitos tai kunnan tytäryhteisö. Kunnanhallituksen puheenjohtajista lähes 70 prosenttia kertoi kunnallisen vesihuollon järjestämisen tärkeimpänä

kunnan tehtävänä, joka järjestetään kunnallisen liikelaitoksen tai tytäryhteisön toimesta. Annetuista vastauksista (N=98) voidaan todeta lisäksi, että joka neljännes (25 %) oli kunnan vesihuolto. Toiseksi tärkeimpänä kunnallisena tehtävänä pitivät 43 prosenttia vastaajista kunnan kaukolämmön järjestämistä. Vastaajista 40 prosenttia kertoi kunnan vuokra-asuntojen järjestämisen kolmanneksi tärkeimmäksi kunnallistehtäväksi, jonka hoitaa kunnallinen liikelaitos tai kunnan tytäryhteisö. Vastauksista 16 prosenttia annettiin kunnan kaukolämmön järjestämiselle ja 14 prosenttia vuokra- tai asumisoikeusasuntojen tarjoamiselle.

Kuvio 5. Kuntien tärkeimmät tehtävät, jotka hoitaa kunnallinen liikelaitos tai kunnan tytäryhteisö.



Kyselyssä selvitettiin, mitkä ovat kuntien tärkeimpiä itsehallinnollisesti järjestettäviä ei-lakisääteisiä tai lakisääteisiä tehtäviä. Vastausten perusteella näyttää siltä, että vapaaehtoisesti järjestettävistä tehtävistä tärkeimpänä pidetään kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä koskevia palveluita (33 %). Vastaajat kertoivat järjestävänsä erilaisia hyvinvointipalveluita, kuten kulttuuri-, vapaa-ajan-, kirjastopalveluita ja kansalaisopiston toimintaa sekä tukemalla erilaisia harrastustoimintoja. Yksittäisenä hyvinvointipalveluna nousi selkeästi esille kuntalaisille järjestettävät liikuntapalvelut (16 %). Osa vastaajista (6 %) nosti esille myös laajempien sivistyspalveluiden tarjoamisen tärkeyden kuntalaisille toteutettavaa vapaaehtoisena tehtävänä. Toisena tärkeänä kokonaisuutena vastauksien perusteella muodostui elinvoimapolitiikan kehittäminen sekä moninainen yhteistyö kolmannen sektorin ja järjestöjen kanssa (19 %). Osa vastaajista (8 %) kertoi kunnan vetovoiman varmistamisen ja matkailuun panostamisen tärkeänä osana kuntamarkkinointia.

Kuvio 6. Kuntien tärkeimmät vapaaehtoiset tehtävät.

2.4 Kunnan hyvinvointi- ja elinvoimatehtävät

Kunnanhallituksen puheenjohtajat selvittivät lisäksi kuntalaisten hyvinvointi- ja kunnan elinvoimatehtävien järjestämistä. Vastaajista 84 prosenttia kertoi kaikki kunnan tehtävistä kuuluvan hyvinvointitehtävien alaan. Sen sijaan 16 prosenttia vastaajista katsoi osa kunnan tehtävistä, seuraavassa tärkeysjärjestyksessä: Sivistys-, liikunta- ja kulttuuripalvelut. Vastaajista 68 prosenttia oli sitä mieltä, että kuntien järjestämät kuntapalvelut ovat tärkein vahvuustekijä kuntalaisten hyvinvoinnin toteuttamisessa. Tätä näkemystä tukee myös se, että yli kolmasosa (39 %) kaikista vahvuustekijöistä oli kunnan järjestämiä palveluita, kuten kulttuuri- ja liikuntapalvelut sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Hyvinä palveluina pidettiin sellaisia, jotka ovat toimivia, monipuolisia ja saavutettavia: *”Palvelut keskitetty lähelle kuntalaista”, ”hyvät vapaa-ajan palvelut, erityisesti liikuntaan ja terveyttä edistävään toimintaan on panostettu”*. Myös kuntalaisten ja ulkopaikkakuntalaisten toiveita pyritään kuulemaan ja eri toimia mahdollistamaan vastauksien perusteella: *”Kuntalaisten osallisuudesta pidetty huolta; myös vapaa-ajanasukkaiden toiveita kuullaan”*. Toiseksi tärkeimpänä pitivät 32 prosenttia vastaajista kunnan varhaiskasvatusta ja perusopetusta. Näiden osuus annetuista vastauksista on 13 prosenttia. Eräissä kommentissa korostettiin koulutuspalveluiden tärkeyttä: *”Laadukas ja toimiva koulutuspolku varhaiskasvatuksesta ammattikorkeaan”*. Vastaajista joka viidennes (21 %) piti kunnan lähiluontoa kolmanneksi tärkeimpänä kuntalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta. Luontoa ja kunnan lähiympäristöä arvostettiin 12 prosenttia kaikkien vastauksien perusteella. Myös ympäristöosaamista ja luonnon tuomia mahdollisuuksia arvostettiin. Seuraavat kommentit toteavat kunnan ympäristön merkityksen tärkeyttä: *”Puhdas ja väljä asumisympäristö”* sekä *”viihtyisä ja turvallinen asuin- ja elinympäristö sekä luonto lähellä”*.

Taulukko 2. Kolme tärkeintä kunnan vahvuustekijää kuntalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta.

Vahvuustekijä	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Jokseenkin tärkeä	N=	%
Palvelut	12	15	16	43	39
Varhaiskasvatus ja perusopetus	9	5	-	14	13
Luonto	4	6	3	13	12
Kunta	2	5	4	11	10
Yhteisöllisyys	5	1	1	7	7
Kolmas sektori	2	2	3	7	7
Työllisyys	2	-	2	4	3
Elinkeinopolitiikka	-	-	4	4	3
Kuntastrategia	1	1	2	4	3
Tekninen toimi ja maankäyttö	-	1	2	3	3
Yhteensä, N=	37	36	37	110	100

Kunnanhallituksen puheenjohtajista 46 prosenttia kertoi haasteena olevan kunnan saatavutettavat palvelut kuntalaisten hyvinvoinnin toteuttamisessa. Tätä näkemystä tukee myös se, että 23 prosenttia vastauksissa mainittiin palvelut. Haasteina palveluiden toteuttamisessa koettiin palveluiden häviäminen, palveluiden riittävän saatavuuden turvaaminen sekä palvelutarpeeseen vastaaminen. Näitä haasteita tukevat seuraavat kommentit: *"Ikääntyvän väestön palvelutarpeeseen vastaaminen"* ja *"voimakas kasvu ja palveluiden perässä pysyminen"*. Vastauksissa tuotiin myös esille uhka tulevien sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä: *"Pelko peruspalveluiden siirtymisestä soten myötä"* sekä *"sote-uudistus voi pahimmillaan romuttaa hyvät terveystalvelut"*. Myös kommentteissa ilmeni huoli hyvinvointialueiden muodostumisesta, roolista ja rahoituksesta (8 %), yksilöiden mielen-terveys- ja päihdeongelmien ja perheiden ongelmien (9 %) sekä yksilöiden syrjäytymisen (8 %) lisääntyminen. Väestörakenteen muutosta voidaan pitää toiseksi tärkeimpänä haasteena vastaajien (43 %) mukaan. Kaikista haasteista 17 prosenttia koski väestörakenteen ja ikärakenteen tuomaa muutosta tulevaisuudessa kuntalaisten hyvinvoinnin toteuttamisessa. Kolmanneksi merkittävämpänä haasteena koettiin talouden tasapainon säilyttäminen ja riittävät resurssit (14 %). Vastaajista 35 prosenttia toi esille resursseihin liittyvät haasteet kuntalaisten hyvinvointia toteuttaessa. Tämä käy ilmi muun muassa seuraavista kommentteista: *"Käyttövarojen riittävyys palvelutarjonnan säilyttämiseksi"* sekä *"kunnan supistuvat varat hyvinvoinnin edistämiseen"*. Vastauksissa oli myös esitetty huoli sote-uudistuksen jälkeisen rahoituksen riittävyydestä: *"Eurojen riittävyys sote-uudistuksen jälkeen"*, *"valtion resurssit etääntyy vuosi vuodelta"* sekä *"valtionosuuksien niukkeneminen"*. Yksittäisissä

kommenteissa tuotiin esille huoli järjestämisvastuusta: *”Hyvinvointityön ja hyvinvoinnin edistämiseen jäävä vastuu ja sen resursointi”* sekä investointipaineen vaikutuksesta kunnan talouteen: *”Talouden tasapainon säilyttäminen suurten investointien paineessa”*.

Taulukko 3. Kolme tärkeintä kunnan haastetta kuntalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta.

Haasteet	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Jokseenkin tärkeä	N=	%
Puutteelliset palvelut	8	10	4	22	23
Väestörakenne	8	3	5	16	17
Taloudelliset resurssit	4	6	4	14	14
Yksilöiden ongelmat	2	-	7	9	9
Hyvinvointialueet	4	3	1	8	8
Syrjäytyminen	3	3	2	8	8
Työttömyys	2	2	2	6	6
Passiiviset kuntalaiset	1	3	1	5	5
Muuttoliike	3	1	-	4	4
Aluekehitys	2	1	1	4	4
Yhteensä, N=	37	32	26	96	100

Vastaajia pyydettiin kertomaan, kuinka kunta aikoo tulevaisuudessa vastata hyvinvoinnin toteuttamiseen liittyviin haasteisiin. Tarjoamalla kuntalaisille riittäviä palveluita ja ennalta-ehkäisevällä työllä koettiin merkitystä haasteisiin vastaamiseksi.

”Toimintakykyä ylläpitävien palveluiden tukeminen, nuorisopalveluiden kehittäminen, koulutus ja muut työllistymistä tukevat aktiiviset toimet. Koko väestön kattava ehkäisevä päihdetyö”.

”Kaupunkiin on palkattu hyvinvointikoordinaattori ja hallintorakenteisiin tehty muutoksia hyvinvoinnin edistämiseksi”.

Lisäksi yhteistyöverkon luomista pidettiin sote-palveluiden tuottajien ja hyvinvointialueiden kesken tärkeänä. Vastaajien mukaan yhdyspinta hyvinvointialueisiin tulee olla toimiva.

”Hyvinvointisuunnitelmassa on konkreettisia toimenpiteitä, joilla toteutetaan yhdessä uuden hyvinvointialueen kanssa”.

"Kaupunki on vahvistanut kärkihankkeen 1) yhteisöllisyyden lisäämiseen ja eriarvoisuuden torjumiseen 2) osaamisen kehittämiseen laajasti. Sote-uudistuksen jälkeen arvioidaan kunnan johtamisjärjestelmää hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta."

"Työllisyyden kuntakokeilulla vastataan työttömyyden haasteisiin sekä yhteistyöllä korkeakoulun ja muun koulutuskentän sekä yrityskentän kanssa matalaan koulutusasteeseen. Syrjäytymiseen sekä päihde- ja mielenterveysongelmiin etsitään uusia keinoja yhdessä järjestökentän sekä hyvinvointialueen kanssa."

Väestörakenteen osalta väestön ikääntymiseen ei ole mahdollista vaikuttaa. Eräs vastaaja arvioi väestörakennetta siten, että varmistamalla vahva väestökasvu voidaan saavuttaa vankempi veropohja kunnassa. Useat vastaajat toivat esille, että tarkalla taloudenpidolla ja rakenteellisilla uudistuksilla voidaan vaikuttaa talouden tasapainoon. Käytännössä merkitystä koettiin olevan realistisella kuntastrategialla, päättäjien tiiviillä yhteistyöllä sekä kuntamaineesta huolehtimisella.

"Tarkalla taloudella ja realistisen viisaalla strategialla sekä hyvällä ja luottamuksellisella ja tiiviillä vastuuhaltijoiden ja päättäjien välisellä yhteistyöllä."

"Strategian mukaisella toiminnalla. Tarkalla talouden seurannalla ja ketterillä toimenpiteillä tilanteiden muuttuessa. Investointeja on jo hajautettu pidemmälle aikavälille."

Kyselyn avulla haluttiin selvittää myös kunnan elinvoimatehtäviä. Kunnanhallituksen puheenjohtajista 74 prosenttia katsoi kaikki kunnan tehtävät kuuluvan elinvoimatehtävien alaan. Sen sijaan 26 prosenttia katsoi osa kunnan tehtävistä, seuraavassa tärkeysjärjestyksessä: Elinkeino ja yritystoiminta, maankäytön suunnittelun ja kuntamarkkinointi. Vastaajista 67 prosenttia piti elinkeinoelämää merkittävämpänä kunnan vahvuustekijänä. Tätä todistaa myös se, että kolmasosa annetuista vahvuustekijöistä (32 %) kerrottiin olevan elinkeinoelämä, johon sisältyi maininnat teollisuus, yritykset, yrittäjyys, yhtiöt. Kommenteissa tuotiin esille vahvuutena muun muassa *"pienet ja aktiiviset yritykset"*, *"monipuolinen yrityskenttä"*, *"monipuolistunut yritys rakenne"* sekä *"vahva teollisuus seudulla ja omassa kunnassa"*. Erillisenä vahvuutena tarkasteltiin kunnan työpaikkoja (7 %). Kunnan vetovoiman eli kuntamarkkinointi (6 %) nousi esille yhtenä vahvuustekijänä kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta. Toiseksi tärkeimpänä pidettiin kunnan sijaintia (13 %) kaikkia vahvuustekijöitä tarkastellessa. Vastaajista 40 prosenttia oli maininnut kunnan sijainnin vahvuutena. Tätä todistavat seuraavat kommentit siitä, kuinka hyvä sijainti *"- - suurten kaupungin läheisyydessä"* taikka *"- - kahden kaupungin välissä"*, on tärkeä tekijä kunnan elinvoimatehtävän toteutumisen näkökulmasta. Vastaajista 22 prosenttia piti koulutusyhteistyötä tärkeänä elinvoimatehtävän vahvuutena, jota tukevat kommentit: *"Monipuolinen*

koulutus ja siten saadaan koulutettu työvoima” sekä ”moninaisen ja eri tasoisen koulutuksen mahdollistaminen paikkakunnalla”. Koulutusmahdollisuuksien järjestämistä niin yliopisto- ja ammattikorkeakoulutus kuin muu koulutustarjonnan kautta koettiin vahvuustekijäksi (9 %).

Taulukko 4. Kolme tärkeintä kunnan vahvuustekijää elinvoimatehtävien näkökulmasta.

Vahvuustekijä	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Jokseenkin tärkeä	N=	%
Elinkeinoelämä	11	9	10	30	32
Kunnan sijainti	6	4	4	14	15
Koulutus	2	1	5	8	9
Kaavoitus	1	6	1	8	9
Työpaikat	5	1	1	7	7
Palvelut	4	3	-	7	7
Kuntamarkkinointi	1	2	3	6	6
Luonto	2	-	3	5	5
Päätöksenteko	-	3	2	5	5
Yhteisöllisyys	1	2	1	4	5
Yhteensä, N=	33	32	30	95	100

Kunnanhallituksen puheenjohtajista 78 prosenttia pitää työvoiman saatavuutta merkittävänä haasteena kunnan elinvoimatehtävien toteuttamisessa. Kun tarkastellaan kaikkia kuvattuja haasteita, työvoiman saatavuus (31 %) nousee kuvatuista haasteista esille. Tätä todistavat vastaajien kommentit: *”Uusien ammattiosajien saatavuus olevien yritysten palvelukseen”, ”heikko työvoiman saatavuus”, ”osaavan työvoiman saatavuus jatkossa”* sekä *”työvoiman kohtaaminen yrittäjien, työpaikkojen kesken”*. Toiseksi tärkeimpinä haasteina vastausten perusteella ovat taloudellisten resurssien riittävyys (11 %) sekä tekninen infrastruktuuri (11 %). Vastaajista joka viidennes (21 %) kokee pääomien puutteen ja resurssien niukkuutta haasteena. Taloudellisia resursseja niukkuutta kuvaavat seuraavalla tavalla kommentit: *”Talouden liikkumavara”, ”resurssit säilyvät elinvoimaan liittyvissä tehtävissä”* sekä *”pääomien puute”*. Sen sijaan teknisen infrastruktuurin puutteellisuus ja saavutettavuuden kehikon kehittyminen korostuivat muun muassa seuraavasti: *”4:s tien suunnittelun hitaus oman kunnan kohdalla”, ”VR:n toiminta ja junayhteydet”, ”liikennöinti ja infran puutteet”* sekä *”valokuituyhteyksien puute”*. Puheenjohtajista 24 prosenttia kertoi teknisen infrastruktuurin kehityksen olevan heikkoa. Kolmanneksi suurimmaksi haasteeksi

vastauksien perusteella näyttää muodostuvan elinkeinoelämän monipuolistaminen ja yrittäjämarkkinointi (10 %) kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta. Vastaajista joka neljännes (27 %) kertoi erilaisten puutteiden muodostuvan haasteeksi kommentoimalla seuraavasti: *”Uusien yritysten houkuttelevuuden lisääminen”* ja *”kasvuyrityksiä vähän”*. Lisäksi muutama vastaaja kertoi erityisesti maaseudun elinvoimaisuuden haasteista: *”Sukupolvenvaihdos yrittäjillä, löytyykö jatkajia”*, *”maaseudun elinvoimaisuuden tukeminen”* sekä kommentti *”lomituspalvelut siirtyy toiseen kuntaan, mutta palvelujen tulee silti säilyä”*. Eräissä kommentteissa kritisoitiin elinvoimatehtävien johtamista ja päätöksentekoa, *”luottamus- henkilöiden ja virkamiesten eroavat näkemykset koko kunnan ja sen haja-asutusalueiden kehittämisestä ja liitoskuntien elinvoimamerkityksestä”* sekä *”elinvoimatyön johtaminen”*.

Taulukko 5. Kolme tärkeintä kunnan haastetta elinvoimatehtävien näkökulmasta.

Haasteet	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Jokseenkin tärkeä	N=	%
Työvoima	11	9	5	30	31
Taloudelliset resurssit	1	2	7	10	11
Tekninen infrastruktuuri	1	5	4	10	11
Elinkeinoelämä	3	3	3	9	10
Kaavoitus	4	2	1	8	8
Väestörakenne	2	1	3	6	6
Johtamiskulttuuri	1	4	-	5	5
Kuntamarkkinointi	4	1	-	5	5
Hyvinvointialueet	1	1	3	5	5
Matala koulutusaste	-	3	1	4	4
Aluekehitys	1	2	1	4	4
Yhteensä, N=	34	34	28	96	100

Elinvoimatehtävien tunnistamisen lisäksi vastaajia pyydettiin selvittämään, millaisilla toilla kunta aikoo tulevaisuudessa vastata elinvoimatehtäviin liittyviin haasteisiin. Lähes 80 prosenttia vastaajista kertoi työvoiman saatavuuden tärkeimpänä haasteena. Vastaajien kommentteista (N=34) tuotiin joka neljännessä (26 %) esille aikeita työvoiman saatavuuden parantamiseksi. Vastauksissa korostuivat aktiivinen panostus työllisyyskokeilussa ja työvoimakoulutuksissa hyödyntämällä erilaisia keinoja: *”Tunnin junan hankkeen edistäminen työssäkäyntialueen laajentamiseksi”* sekä *”pyritään hankkimaan työntekijöitä ja opiskelijoita ulkomailta”*.

Lisäksi elinvoimaisuuden haasteetta voidaan lähestyä monipuolisen ja eri tahoja hyödyntävän yhteistyön sekä työvoiman rekrytoinnin ja työllisyyden hoitoa kehittämällä.

”Yritysten osaamisen kehittäminen, koulutusyhteistyö yliopiston kanssa, työllisyyden kuntakokeilusta uuteen työllisyydenhoidon malliin”.

”Kuntalaisia osallistavan ja uudehkon ja innovointiaktiivisen luottamushenkilöorganisaation visiointien kautta, yritysten työvoiman täsmä koulutusedellytyksin panostaminen taloudelliseen iskukyvyyn turvaamiseen.”

Kommenteista voidaan havaita piirteitä siitä, kuinka kuntastrategialla sekä asioiden hyvällä ja huolellisella valmistelulla aiotaan vastata tulevaisuuden haasteisiin elinvoima-tehtävien näkökulmasta.

”Strategian mukaisesti eteneminen, mutta heikkoihin signaaleihin herkällä otteella reagoiden. Kunnassa on erittäin osaavat viranhaltijat ja työntekijät, joiden näkemykseen ja ennakoivaan otteeseen sekä ratkaisukeskeisyyteen voi nojata päätöksenteossa. Samoin päättäjissä on laajasti eri aloilla asiantuntijuutta ja osaamista, joka valmistelun kanssa yhteen tuotuna antaa hyvät mahdollisuudet pärjätä myös jatkossa.”

”Kunnassamme on strategiatyö vasta alkamassa, tilanne tulee muuttumaan soten myötä. Kunnan talous tulee vaikuttamaan kehityslinjoihin. Kunnan tulisi satsata entistä enemmän tasapuolisesti koko kunnan kehittämiseen. Tällä hetkellä kuntakeskuksen ja teollisuusalueen kehitys on vienyt liian suuren osan kunnan kehittämisestä.”

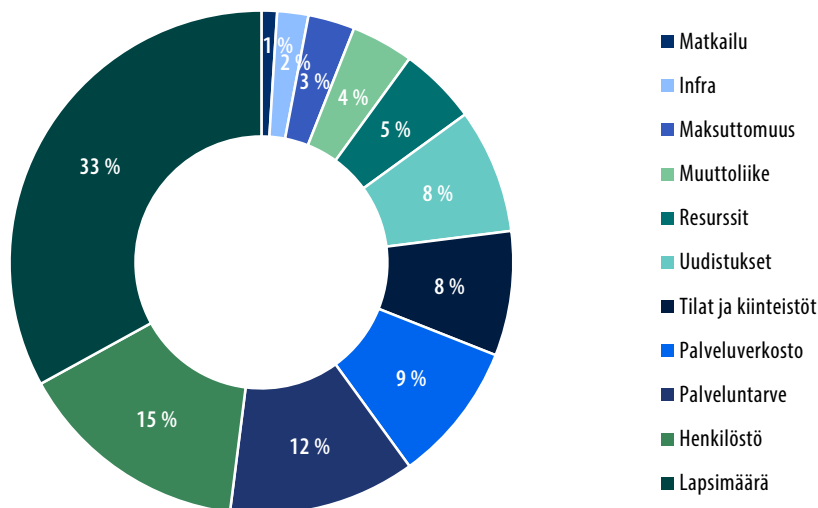
3 Sivistystoimenjohtajien näkemyksiä kunnan varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta

3.1 Kuntien varhaiskasvatus

Suomen kuntien sivistystoimenjohtajille osoitetussa kyselylomakkeessa pyydettiin selvittämään varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä. Vastaajista 94 prosenttia kertoi kunnan järjestävän kokonaan itse oman varhaiskasvatuksensa. Sen sijaan vastaajista (6 %) kertoi varhaiskasvatuksen järjestettävän osittain yksityisenä palveluina kunnassa. Seuraavan 1–5 vuoden kuluessa suurin osa vastanneista (88 %) kertoi aikovansa järjestää kokonaan itse oman varhaiskasvatuksen. Sen sijaan 8 prosenttia vastanneista kertoi järjestävänsä varhaiskasvatuksen osittain yksityisenä palveluina ja vain 4 prosenttia osittain kuntayhtymän tai toisen kunnan toimesta. Varhaiskasvatuksen järjestämiseen seuraavan 1–5

vuoden kuluessa vaikuttaa joka kolmannen (33 %) vastauksen perusteella syntyvyyden lasku ja lapsimäärän muutoksen vaikutukset. Toiseksi merkittävämmäksi tekijäksi (15 %) annettujen vastauksien perusteella muodostui työvoiman saatavuus ja ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointi. Varhaiskasvatuksen palveluntarve ja kysynnän vaikutukset esiintyivät 12 prosentissa annetuissa vastauksista. Erilaiset tekijät varhaiskasvatuksen palveluverkostossa kuten palveluiden järjestämisen muutokset, yksiköiden tiivistämisen, etäisyyksien ja kielellisten oikeuksien turvaamisen vaikutukset kerrottiin vaikuttavan lähes joka kymmenessä (9 %) kunnassa varhaiskasvatuksen järjestämiseen seuraavan 1–5 vuoden kuluessa.

Kuvio 7. Tekijät jotka vaikuttavat kunnassa varhaiskasvatuksen järjestämiseen 1–5 vuoden kuluessa.



Sivistystoimenjohtajia pyydettiin selvittämään kunnan varhaiskasvatuksen laadulle asetettuja keskeisiä tavoitteita. Useissa eri vastauksissa todetaan varhaiskasvatukselle asetettuna tavoitteena turvata lasten kokonaisvaltainen kehitys ja yhdenvertaisuuden edistämistä. Tätä todistavat kommentit:

”Tavoite on tukea jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kehitystä, kasvua, oppimista ja edistää hyvinvointia. Tavoite on myös tarjota laadukasta varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.”

”Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu ja lasta on suojattava väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Yhdenvertaisuuden edistäminen on myös

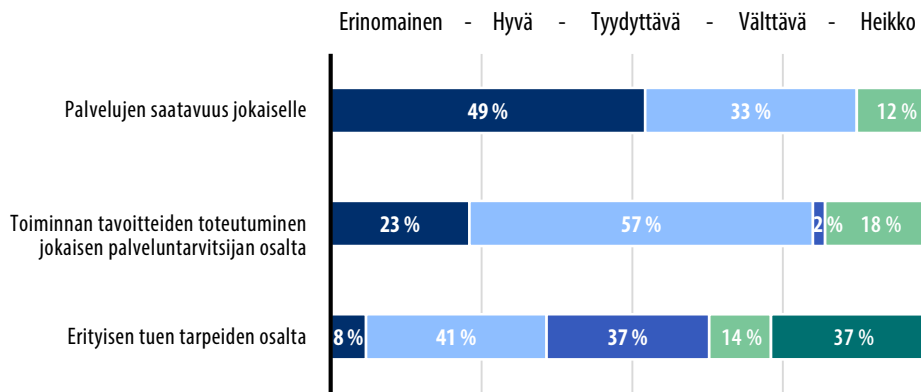
kirjattu lakiin, samoin kuin se, että varhaiskasvatusympäristön on oltava lasta kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen, turvallinen ja siinä on huomattava lapsen ikä, kehitys ja muut edellytykset toimintaan.”

Kunnissa toteutetaan varhaiskasvatuksen laadun arviointia säännöllisesti arviointimittaristojen, kyselyiden ja keskustelujen avulla. Varhaiskasvatuksen laadun valvontaa seurataan omavalvonnalla ja sivistyslautakunnan kautta. Näin vastaajat kertoivat laadun arvioinnista:

”Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnille on suunniteltu ja kehitetty säännölliset ja monipuoliset toimintatavat, joissa huomioidaan henkilökunnan, huoltajien ja lasten mahdollisuudet arvioida varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen laatua. Laadun arviointia tehdään arvioinnin vuosikellon mukaisesti koko vuoden ajan sisältäen ryhmävasun arvioimisen, toiminnalliset rastit ja asiakastytyväisyyskyselyt ja esimerkiksi taitoportaiden hyödyntämisen laadun arvioimisessa. Arviointia tehdään myös paljon toiminnan dokumentoinnin avulla. Yksityisen varhaiskasvatuksen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen valvonta on kuvattu ja se on systemaattista sekä dokumentoitua.”

”Sivistyslautakunta valvoo varhaiskasvatuksen laatua mm. vanhemmilta kerätyn palautteen ja vanhempien antaman suoran palautteen ja henkilökunnalta kerätyn palautteen perusteella. Lisäksi varhaiskasvatuksen johtoa arvioidaan mm. kehityskeskustelujen yhteydessä.”

Sivistystoimenjohtajia pyydettiin selvittämään kolme tärkeintä haastetta varhaiskasvatuksen laadun kannalta, jotka voivat realisoitua kunnassa seuraavan 10 vuoden kuluessa. Vastaajista 96 prosenttia kertoi henkilöstön saatavuuden ja pätevyyden mahdollisena haasteena seuraavan 10 vuoden kuluessa. Annetuista vastauksista yksistään henkilöstön osuus muodostui 41 prosentiksi. Vastaajat kommentoivat haastetta seuraavasti: ”Pätevän henkilöstön saatavuus”, ”pätevän henkilöstön riittävyys”, ”koulutetun henkilöstön saanti” sekä ”pätevän työvoiman saanti”. Sen sijaan toiseksi tärkeimmäksi haasteeksi vastaajista 28 prosenttia kertoi taloudelliset resurssit. Joka kymmenessä vastauksessa esitettiin kunnan talouteen ja resurssien määrään huomiota. Vastaajat kuvasivat riittävien resurssien vaikutuksia seuraavasti: ”lomautuksien vaikutus työntekijöiden hyvinvointiin ja pysyvyyteen”, ”talouden kiristyminen kuntasektorilla”, ”kunnan taloustilanteen tuoman epävarmuuden vaikutus uusien päiväkotien investointeihin” sekä ”matkailun romahtamisen vaikutus kuntatalouteen ja elinvoimaan”. Kolmas varhaiskasvatuksen haaste kyselyn perusteella on lapsimäärän kehitys, sillä melkein neljännes (24 %) kertoi lapsimäärän haasteeksi seuraavan 10 vuoden kuluessa. Annetuissa lapsimäärän kehityksen kommenteissa (10 %) kuvataan negatiivista lapsimäärän kehitystä seuraavasti: ”Lapsi lukumäärän kehittyminen yli henkilöstö- ja tilaresurssin” sekä ”1–3-vuotiaiden lasten määrän lisääntyminen ja siitä johtuva työntekijöiden määrän kasvu”.

Kuvio 8. Tekijät jotka vaikuttavat kunnassa varhaiskasvatuksen tasa-arvon toteutumiseen.

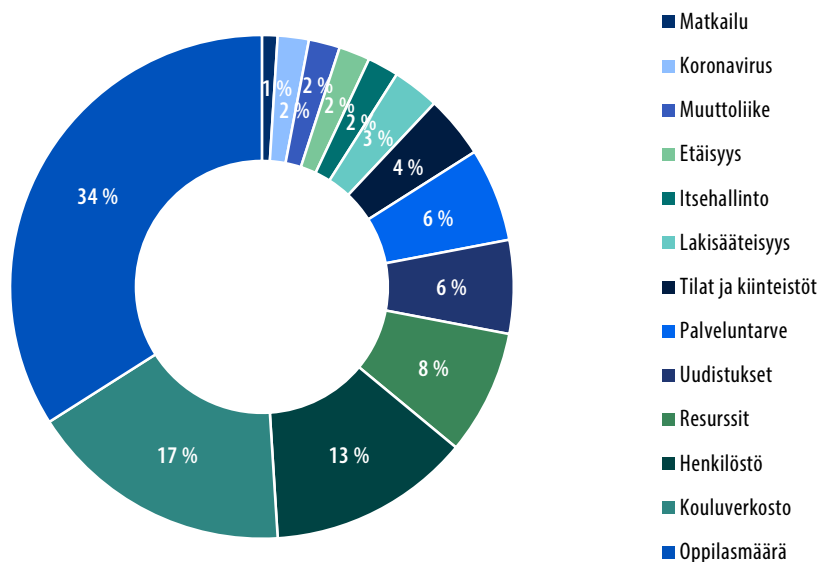
Kyselyn avulla selvitettiin kuntien varhaiskasvatuksen tasa-arvon tilaa. Tärkein tekijä varhaiskasvatuksen tasa-arvon toteuttamisessa on koulutettu henkilöstö lähes joka toisen sivistystoimenjohtajan (47 %) mukaan. Motivoitunutta ja osaavaa henkilöstöä arvostettiin joka viidennessä (20 %) vastauksessa ja eräs kommentti kertoi näin: *"Kelpoinen henkilöstö, joka haluaa tukea kaikkien lasten osallisuutta"*. Sen sijaan joka kolmannes (30 %) sivistystoimenjohtajista piti monipuolisia varhaiskasvatuspalveluita ja tuen tarpeeseen vastaamista tärkeänä. Vastauksista 11 prosenttia kuvasi vahvuustekijää seuraavasti: *"Tukea tarjolla jokaisessa paikassa", "yksilöllisten tarpeiden huomioimista" sekä "erityisvarhaiskasvatuksen hyvien resurssien avulla pystymme tarjoamaan tuen tarpeen omaan ryhmään"*. Lähes joka viidennes (19 %) vastaajista piti kolmanneksi tärkeimpänä tasa-arvon vahvuustekijänä pieniä ryhmäkokoja ja lasten osallisuutta. Vastaajat perustelivat vahvuustekijää näin: *"Pieni määrä antaa mahdollisuuden yksilölliseen palveluun" sekä "pienet lapsiryhmien koot takaavat lapsen ja aikuisen sensitiivisen kohtaamisen ja vuorovaikutuksen"*.

Sen sijaan tasa-arvon ongelmatekijänä 56 prosenttia vastaajien mukaan oli osaavan henkilöstön riittävyys. Joka neljännessä (26 %) vastauksessa perusteltiin henkilöstöön liittyvää ongelmatekijää kertomalla, kuinka varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien saatavuus heikkenee ja pätevän henkilöstön epätasaisuus jakautuu kunnan sisällä. Toisaalta tunnistettiin myös resurssiongelmat sijaisten saannissa taikka ylipäättään sijaisten saatavuudessa. Sivistystoimenjohtajista 20 prosenttia katsoi seuraavat kaksi tekijää haasteeksi varhaiskasvatuksessa: Tuen tarpeen muutokset ja palveluverkosto. Tätä tukevat seuraavat kommentit molemmista tekijöistä: *"Erialaisten lasten kohtaaminen ja varhaisen tuen saaminen" ja "erityisopettajan palvelut riittävät vain eniten tarvitseville" sekä "eri kieliryhmien tavoittaminen oikea-aikaisesti ja samalla tavoin" ja "varhaiskasvatuspalvelujen keskittymisen yhteen keskusta taajamaan, kunnassa kuusi kylätaajamaa"*.

3.2 Kuntien perusopetus

Sivistystoimenjohtajista 86 prosenttia kertoi kunnan järjestävän kokonaan itse oman perusopetuksensa. Sen sijaan 10 prosenttia kertoi perusopetuksen järjestettävän yksityisen palvelujärjestäjän toimesta tai ostamalla yksittäisiä koulupaikkoja toisen kunnan toimesta, sekä 4 prosenttia kunnista järjestävän perusopetuksen osittain kuntayhtymän tai toisen kunnan toimesta. Seuraavan 1–5 vuoden kuluessa suurin osa vastanneista (90 %) kertoi aikovansa järjestää kokonaan itse oman perusopetuksensa. Sen sijaan 8 prosenttia kertoi kunnan järjestävän perusopetuksen joko yksityisen palvelutuottajan toimesta tai yhteistyössä toisen kunnan tai koulun kanssa, sekä yhden vastaajan mukaan perusopetus aiotaan järjestää 1–5 vuoden kuluessa osittain kuntayhtymän tai toisen kunnan toimesta. Perusopetuksen järjestämiseen seuraavan 1–5 vuoden kuluessa vaikuttaa joka kolmannen (34 %) vastauksen perusteella oppilasmäärän kehitys ja muutokset. Sen sijaan perusopetuksen järjestämiseen vaikutti kouluverkostoon liittyvät tekijät (16 %) kuten opetuspalvelutarpeiden sijoittuminen taikka lähi- ja kyläkoulujen jatkon turvaaminen. Kolmas tekijäksi vastauksien perusteella oli ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointi ja pysyvyys (13 %).

Kuvio 9. Tekijät jotka vaikuttavat kunnassa perusopetuksen järjestämiseen 1-5 vuoden kuluessa.



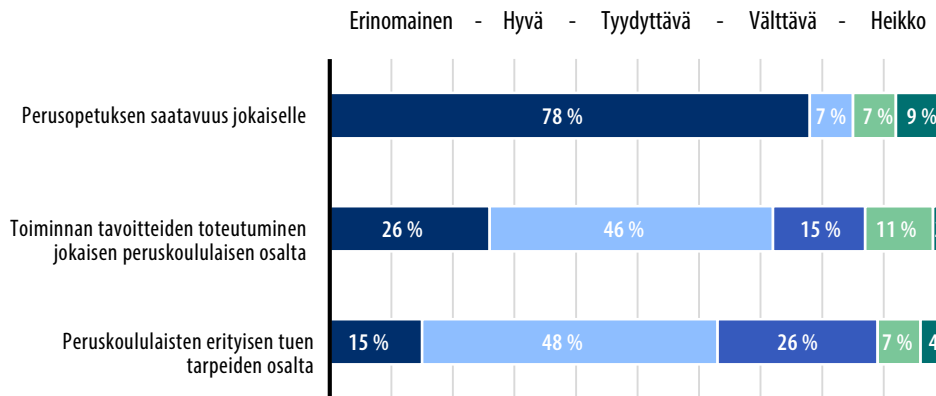
Sivistystoimenjohtajia pyydettiin selvittämään kunnan perusopetuksen laadulle asetettuja keskeisiä tavoitteita. Useissa vastauksissa todetaan perusopetuksen laadun tavoitteeksi luoda valmiudet elinikäiselle oppimiselle antamalla laadukasta perusopetusta ja tukemalla oppimista pätevän henkilöstön avulla. Lisäksi vastauksissa huomioitiin paikallisen identiteetin merkitys ja turvallisen oppimisympäristön merkitys laadun yhtenä tavoitteena.

"Perusopetus tarjoaa oppilaalle tasa-arvoiset mahdollisuudet laajaan yleissivistykselliseen perustaan ja antaa valmiuden sekä kelpoisuuden toisen asteen opintoihin. Se ohjaa oppilaita löytämään omat vahvuutensa ja rakentamaan tulevaisuutta oppimisen keinoin. Kasvatustehtävässämme tuemme oppilaiden yksilöllistä oppimista, kehitystä ja kokonaisvaltaista hyvinvointia yhteistyössä kotien kanssa. Toimintaa ohjaavat opetussuunnitelma ja lukuvuosisuunnitelma."

"Perusopetuksessamme on olennaista oppilaiden oikeus hyvään ja innostavaan oppimiseen, osallisuuden vahvistaminen, tasavertaiset oppimismahdollisuudet eri kouluilla ja koulujen sisällä sekä terveellinen ja turvallinen oppimisympäristö."

Perusopetuksen laatua arvioidaan valtaosassa vastaajien kunnissa arviointisuunnitelman mukaisilla arvioinnilla sekä toimintakertomuksilla seuraamalla koko lukuvuoden ajan. Lisäksi ulkopuolista arviointia hyödynnetään. Eräs kommentti kuvaa näkemyksiä seuraavasti: *"Toimintaa seurataan ja arvioidaan lukuvuoden aikana: Itsearviointit, palautteet, perusopetuksen huoltajakysely keväisin, arviointi- ja kehityskeskustelut, osallistuminen valtakunnallisiin arviointeihin"*.

Sivistystoimenjohtajia pyydettiin nimeämään kolme tärkeintä haastetta perusopetuksen laadun kannalta, jotka voivat realisoitua kunnassa seuraavan 10 vuoden kuluessa. Vastaajista 84 prosenttia kertoi henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden mahdollisena haasteena seuraavan 10 vuoden kuluessa. Annetuista vastauksista yksistään henkilöstön osuus muodostui 37 prosentiksi. Vastaajat kommentoivat opetushenkilöstön saatavuuden haastetta seuraavasti: *"Pätevän henkilökunnan rekrytoiminen", "koulutetun henkilöstön saaminen eläköityvän henkilöstön tilalle" sekä "kelpoisten opettajien saatavuus vaikeutuu pienenevän asukasluvun kunnassa"*. Sen sijaan toiseksi tärkeimmäksi haasteeksi vastaajista 44 prosenttia kertoi taloudelliset resurssit, joka esiintyi 18 prosenttia kaikissa annetuissa vastauksissa. Vastaajat kuvasivat tulevaisuudessa riittäviä resursseja joko kunnan taloudellisen tilanteen tai yksittäisen toiminnan näkökulmasta seuraavasti: *"karkaavat kustannukset", "valtionosuuksien väheneminen", "toiminnan järjestäminen kustannustehokkaasti", "kunnan talouskehityksen vaikutuksen perusopetuksen laatuun ja henkilöstön jaksamiseen", "pienryhmätoiminnan resursointi" sekä "tuntikehyksen riittävä tuntimäärä"*. Kolmanneksi tärkeimmäksi haasteeksi seuraavan 10 vuoden kuluessa voi realisoitua oppilasmäärän kehitys (36 %) vastaajien mukaan. Oppilasmäärä esiintyi noin 13 prosenttia vastauksista, joissa kuvattiin haastetta näin: *"Oppilasmäärien väheneminen – vaikutus kouluverkkoon" sekä "oppilasmäärän jyrkkä väheneminen ja tähän liittyvä palveluverkon ja henkilöstöresurssien uudelleen allokointi: valinnaisten oppiaineiden tarjonta pienenee, opettajien yhteiskäyttö eri kaupunginosissa"*.

Kuvio 10. Tekijät jotka vaikuttavat kunnassa perusopetuksen tasa-arvon toteutumiseen.

Kyselyn avulla selvitettiin kuntien perusopetuksen tasa-arvon tilaa. Sivistystoimenjohtajista 57 prosenttia arvosti perusopetuksen tasa-arvon toteuttamisessa tärkeimpänä tekijänä pätevää henkilöstöä. Joka viidennes (21 %) annettu vastaus todisti tätä tekijää, jota kuvattiin seuraavasti: *"Motivoitunut ja ammattitaitoinen henkilökunta"*. Toiseksi tärkeimmäksi tasa-arvon tekijäksi vastaajat (34 %) kokivat perusopetuksen saavutettavuuden, joka esiintyi vastauksissa 18 prosenttia. Tätä vahvuustekijää todistaa useat erilaiset kommentit: *"Tuen antaminen tuen portaiden jokaisessa vaiheessa"*, *"tasa-arvoisen opetuksen tarjoaminen jokaiselle oppilaalle"* sekä *"opetus on maksutonta kaikille ja sisältää jokaiselle riittävät opetusteknologiset laitteet"*. Kolmanneksi tärkeimmäksi vahvuustekijäksi koettiin ryhmäkoko (37 %) vastaajien mukaan. Kuitenkin ryhmäkoko sai 15 prosentista kaikista annetuista vastauksista perustellen: *"Pienet oppilasmäärät, jolloin yksilöt on helppo huomioida"* sekä *"pienryhmäopetus ja sen vakiintuneisuus"*.

Sen sijaan 42 prosenttia vastaajista koki perusopetuksen saatavuuteen tai riittävyyteen liittyvät tekijät tasa-arvon ongelmatekijänä. Joka viidennes (20 %) vastaus todistaa tätä ongelmatekijää eri näkökulmasta: *"Tuen tarpeiden lisääntyminen tai puute"*, *"tehostetun tuen oppilaiden tukimuodot, laaja-alaisen erityisopetuksen saatavuus"* sekä *"valinnaisaineiden toteuttaminen pienillä oppilasmäärillä"*. Toiseksi tärkeimpänä ongelmatekijänä vastaajat (45 %) pitivät henkilöstöön liittyviä haasteita. Vastaajat kuvasivat 19 prosentissa kaikissa vastauksissaan seuraavasti: *"Henkilökunnan osaaminen ja koulutetun henkilöstön saatavuus"*, *"erityisopettajien sekä erityisluokanopettajien kelpoisuudella olevien opettajien vaihtuvuus"*, *"saamenkielinen henkilöstö"* sekä *"miehiä liian vähän"*. Sen sijaan kolmas ongelmatekijä oli etäisyys ja pitkät välimatkat vastaajien (24 %) mukaan. Kaikista annetuista vastauksista joka kymmenes kertoi etäisyys ongelmatekijäksi kommentoiden sitä: *"Pitkät välimatkat eriarvoistavat keskustan palveluiden hyödyntämistä"*, *"koulukuljetuksessa olevien oppilaiden kerhotoiminnan haasteellisuus"* taikka *"pitkät välimatkat rasittavat syrjäkylillä asuvia"*.

3.3 Kuntien varhaiskasvatus ja perusopetus hyvinvointitehtävien näkökulmasta

Sivistystoimenjohtajista suurin osa (96 %) katsoi kunnan kaikki tehtävät kuuluvan kunnan hyvinvointitehtävien alaan. Vain kaksi vastaajaa (4 %) kertoi sen sijaan osa kunnan tehtävistä, seuraavassa tärkeysjärjestyksessä sivistys-, liikunta- ja kulttuuripalvelut.

Sivistystoimenjohtajia pyydettiin selvittämään kunnan varhaiskasvatusta hyvinvointinäkökulmasta. Vastaajista 43 prosenttia arvioi kunnan varhaiskasvatuksen vahvuustekijäksi pätevä ja motivoitunut henkilöstö. Tätä näkemystä tukee 18 prosenttia annetuista vastauksista muun muassa näin: *”Henkilöstöllä vahvaa osaamista pienten lasten hyvinvoinnin osalta”* sekä *”Varhaisen tuen työntekijät ja varhaiskasvatuksen resurssiopettajat tukena vakan arjen työssä”*. Toiseksi tärkeimmäksi varhaiskasvatuksen vahvuustekijäksi kerrottiin varhaiskasvatuksen laatua kuvaavat tekijät. Vastaajista 32 prosenttia kuvasi varhaiskasvatuksen laatua vahvuustekijänä. Kommenteista 14 prosentissa laatua määriteltiin seuraavanlaisilla tekijöillä: Maksuttomuus, lapsiystävällinen kunta, laatutyön jatkaminen, tasa-puolisuus, alhaiset asiakasmaksut, nopea pääsy varhaiskasvatukseen. Eräs kommentti korostaa varhaiskasvatuksen aseman merkitystä kunnassa: *”Varhaiskasvatuksen asema osana kunnan toimintaa koetaan tärkeäksi”*. Sen sijaan kolmantena vahvuustekijänä vastaajat (32 %) kertoivat varhaiskasvatuksen palveluna. Kaikista vastauksista 13 prosentissa kuvattiin varhaiskasvatuksen palvelua seuraavasti: Toimivat tukipalvelut, monipuoliset varhaiskasvatuspalvelut, palvelun saatavuus jokaiselle halukkaalle, liikkuvavarhaiskasvatus, hyvät lähipalvelut sekä lapsi- ja perhekeskeinen palvelu.

Vastaajista 52 prosenttia arvioi kunnan varhaiskasvatuksen haasteeksi rekrytoinnin ja henkilöstön riittävyys hyvinvointinäkökulmasta. Vastauksista joka neljännes (27 %) kuvasi henkilöstöön liittyvää resurssipulaa ja työntekijöiden saatavuuden ongelmia. Seuraavat kommentit todistavat tätä: *”Henkilöstön saatavuus (vakituisten) ja suuri vaihtuvuus”* sekä *”kelpoisen henkilöstön pysyvyys, kun uutta väkeä rekrytoidaan: Asettuvatko omaan kuntaan vai käytätkö muualta ”vain töissä”?* Lisäksi vastaajat toivat myös huolen varhaiskasvatuksen laadusta suhteessa henkilöstöön: *”Henkilöstön kelpoisuudesta johtuvat puutteet laadussa”* sekä *”työntekijöiden hyvinvointi ja työilmapiiri heijastuu päiväkodeissa erityisen herkästi, hyvästä työilmapiiristä ja työhyvinvoinnista huolehtiminen tärkeää”*. Toisaalta varhaiskasvatuksen palvelut nähdään toiseksi merkittävänä haasteena hyvinvointinäkökulmasta. Vastaajista (39 %) kuvasivat palveluiden oikea-aikaisuutta ja saatavuutta haasteeksi kommentteissaan (12 %) seuraavasti: *”Riittävän varhaisen tuen järjestäminen nykyisellä pienellä henkilöstöresursseilla”, ”riittävä tuki lasten haasteiden lisääntyessä”, ”erityisopetuksen järjestäminen”* sekä *”psykologipalveluiden heikko saatavuus ja pitkät jonot terapeuteille”*. Lisäksi hyvinvointinäkökulmasta varhaiskasvatuksen haasteeksi kerrotaan muodostuvan vastaajien (27 %) mukaan perheiden kokonaisvaltainen hyvinvointi ja eriarvoistuminen. Kaikista vastauksista 15 prosentissa kuvattiin haastetta tuomalla esille seuraavia tekijöitä: Perusarjentaidoissa puutteita, lasten kasvavat haasteet, lapsiperheiden pahoinvoinnin

kasvu, huoltajien osallistuminen toimintaan, eriarvoistumiskehitys, suhtautuminen erilaisiin perheisiin ja kiusaamisen ennaltaehkäisy. Eräissä kommentteissa todettiin näin: *”Vanhemmuuden tukeminen ja sen keinot ovat yhteinen haaste varhaiskasvatuksen ja eri toimijoiden monialaisessa yhteistyössä”*.

Kunnat aikovat vastata tulevaisuudessa varhaiskasvatuksen toteuttamisen haasteisiin tarkistamalla henkilöstön palkkausta, panostamalla työhyvinvointiin sekä rekrytointiin. Ylläpitämällä kiinteistöjä ja tiloja hyvinä sekä terveellisinä.

”Hyvinvointialueuudistuksessa huomiota kiinnitetään erityisesti toimiviin yhteistyörakenteisiin. Hyvinvointiin liittyviä tavoitteita nostetaan esiin strategisella tasolla ja toimenpiteisiin panostetaan resursseja. Henkilöstön osaamiseen ja hyvinvointiin liittyviä teemoja vahvistetaan.”

”Johtamisen kautta avataan hyvinvoinnin merkitystä. Osallistetaan ja vastuutetaan yksittäisiä tekijöitä. Johdetaan pedagogiikan kautta (vasuperusteet – mitä henkilöstöltä edellytetään). Rekrytointitilanteissa edellytetään hyvinvointiosaamista osana osaamis pääomaa.”

”Tiivistämme monialaista yhteistyötä edelleen yhteistyössä luoden uudenlaisia toimintamalleja perheiden tukemiseksi. Esim. liikennepuisto perheiden avoimena kohtaamispaikkana ohjattuine toimintoineen mahdollistaa eri alojen asiantuntijoiden ja perheiden matalan kynnyksen kohtaamisen (vertaistuki, eri palveluiden esittäytyminen). Varaisen tuen työntekijä voi tavata perheitä kotona lähipalveluperusaatteella ja konsultoida arjen huolissa > nopeampi huoliin tarttuminen ja vaikuttavuus niin, että raskaimmilla toimilta vältytään. Kiusaamisen ennaltaehkäisyn suunnitelmat päivitetään ja hyödynnetään henkilöstön koulutuksia. Lasten tunnekasvatusta ja kaveritaitoja tuetaan henkilöstön lisäresursseilla.”

Sivistystoimenjohtajia pyydettiin selvittämään lisäksi kunnan perusopetusta hyvinvointinäkökulmasta. Vastaajista 47 prosenttia kertoi perusopetuksen henkilöstön olevan hyvinvointinäkökulmasta tärkein vahvuustekijä. Tätä vahvuustekijää tukee myös, että 20 prosenttia kaikista annetuista vastauksista annettiin perusopetuksen henkilöstölle. Vastaajat kuvailivat henkilöstöä päteväksi, osaavaksi ja motivoituneeksi. Eräs vastaaja kommentoi näin: *”Kelpoiset ja työhön vuosiksi sitoutunut henkilökunta”*. Toiseksi tärkeimmäksi perusopetuksen vahvuustekijäksi kerrottiin laadukas oppimisympäristö (11 %). Vastaajista 28 prosenttia määritteli oppimisympäristöä seuraavanlaisesti: Hyvät tilat, uudistuvat opetustilat, uuden koulun suunnittelu, kattava kouluverkko, liikuntatilat ja jäähalli koulun vieressä, terve koulu ja hyvät fasilitteetit. Yhdessä kommentissa todetaan seuraavaa: *”Uusi koulu, puhtaat terveet tilat. Kaksi pientä kyläkoulua, jotka myös toistaiseksi terveitä tiloja”*. Kolmas perusopetuksen vahvuustekijäksi vastauksien perusteella muodostui ryhmäkoko (10 %). Vastaajista

26 prosenttia kuvasi maltillisia ja pieniä ryhmäkokoja perusopetuksen hyvinvointitehtävän näkökulmasta vahvuustekijäksi. Eräs vastaaja kommentoi vahvuustekijää näin: *”Pieni oppilasmäärä mahdollistaa yhteisöllisyyden ja jokaisen oppilaan kohtaamisen yksilönä”*.

Vastaajista 31 prosenttia arvioi kunnan perusopetuksen haasteeksi henkilöstön saatavuuden hyvinvointinäkökulmasta. Vastauksista (15 %) kuvasi henkilöstöön tai sijaisiin liittyviä haasteita. Pätevien opettajien saaminen eläköityvien tilalle ja työvoiman saatavuus tulevaisuudessa sekä rekrytointivaikkeudet koulupsykologien ja erityisopettajien kohdalla nousivat vastauksissa esille. Toiseksi tärkein haaste vastauksien perusteella on yksilöiden mielenterveysongelmat ja lisääntyvä pahoinvointi (11 %). Vastaajista 29 prosenttia koki yksilöiden ongelmat perusopetuksen haasteeksi hyvinvointinäkökulmasta. Vastaajat toivat esille kommentteja oppilaiden kokemasta yksinäisyydestä, oppimisen kasvavista haasteista, tuen tarpeen lisääntymisestä, päihteiden käytön sekä lasten liikkumattomuuden. Tätä todistaa seuraava vastaajan kommentti: *”Haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten syrjäytyminen opinpolulla”*.

Kunnat aikovat vastata tulevaisuudessa perusopetuksen toteuttamisen haasteisiin näkemällä opetuksen kokonaisvaltaisena palveluna, jossa panostetaan ryhmäkokojen pienuuteen, erityisen tuen järjestelyihin, vahvistetaan oppilashuoltohenkilöstöä sekä rakennetaan ja saneerataan vanhentuneita koulurakennuksia.

”Edistämme, että kaikki koulut ja päiväkodit ovat hyviä (eriarvoistumiskehitykseen vaikuttaminen ja lähipalveluperiaatteen vahvistaminen), oppilaiden hyvinvointi paranee (palveluiden saatavuus, osallisuuden vahvistaminen, monihallinnollinen yhteistyö), parannetaan henkilöstön saatavuutta. Koronasta palautuminen (resurssit ja toimenpiteet).”

”Riittävästi resurssia ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä, jotta oppilaita voi tukea monipuolisesti ja silloin, kun tarve ilmenee. Kouluverkkoa päivitetään. Pedagogiikkaa uudistetaan.”

3.4 Kuntien varhaiskasvatus ja perusopetus elinvoimatehtävien näkökulmasta

Sivistystoimenjohtajista 87 prosenttia katsoi kunnan elinvoimatehtävien alaan kaikki kunnan tehtävät. Vastaajista 13 prosenttia sen sijaan katsoo osa kunnan tehtävistä seuraavassa tärkeysjärjestyksessä: elinkeinotoimet, markkinointi ja palveluiden kehittäminen. Sivistystoimenjohtajia pyydettiin selvittämään varhaiskasvatusta kunnan elinvoiman kannalta. Vastaajista 63 prosenttia arvioi varhaiskasvatuspalveluiden saatavuuden, palvelutarpeeseen vastaamisen ja palvelun laatu kunnan tärkeimmäksi vahvuustekijäksi. Tätä näkemystä tukee 30 prosenttia annetuista vastauksista muun muassa näin: *”Riittävät ja kattavat varhaiskasvatuspalvelut. Huoltajien osallistaminen. Varhaiskasvatuksen sujuvuus.”* sekä *”Monipuolinen,*

lasten yksilölliset tarpeet huomioiva pedagoginen toiminta”. Toiseksi tärkeimmäksi varhaiskasvatuksen vahvuustekijäksi kerrottiin varhaiskasvatuksen palveluverkosto. Vastaajista 44 prosenttia kuvasti palveluiden lähiperiaatetta ja monipuolisuutta tekijöillä: Sivukylien palvelujen parantaminen, riittävä päiväkotiverkosto kunnan alueella, hoitopaikat lähellä asiakasta ja hyvä kuntayhteistyö, monipuolinen ja tiheä palveluverkko. Seuraavat kommentit korostavat tätä: *”Valinnanvaraa eri varhaiskasvatusmuotojen välillä: päiväkoti, perhepäivähoito, kotihoi-dontuki. Vuoropäiväkoti mahdollistaa myös poikkeavina aikoina lasten hoidon, esim. ilta- ja yöhoito.”* sekä *”Monipuolinen palveluvalikko. Maantieteellisesti kehitetään palvelua myös kes-kustan ulkopuolelle”*. Sen sijaan kolmantena vahvuustekijänä vastaajat (26 %) kertoivat kiin-teistöt ja tilat varhaiskasvatuksen vahvuustekijänä kunnan elinvoiman kannalta. Vastauksista 10 prosenttia kuvasi hyviä tiloja vahvuustekijänä seuraavasti: Hyvät tilat päiväkodeissa, ter-veet kiinteistöt, riittävät tilat ja toimivat nykyaikaiset tilat.

Vastaajista 50 prosenttia arvioi kunnan elinvoiman näkökulmasta haasteeksi rekrytoinnin ja henkilöstön riittävyyden varhaiskasvatuksen palveluiden toteuttamisessa. Tätä näkemystä tukee myös se, että vastauksista 23 prosenttia kuvasi haasteita saatavuuden tai kelpoisuu-den näkökulmasta kysymällä: *”Saadaanko pätevää henkilöstöä?”* taikka toteamalla huomioi-tavaksi: *”Riittävä resurssi henkilöstösuunnittelussa”*. Muutamissa kommentissa todetaan puo-lestaan: *”Lapsimäärän vaihtelun aiheuttamat muutokset työvoiman tarpeeseen”* sekä *”kaik-kiin määrääkaiksiin varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin ei ole kelpoista työntekijöitä”*. Sen sijaan toiseksi tärkeimmäksi haasteeksi elinvoiman näkökulmasta muodostui palveluverkosto (23 %). Vastaajista 37 prosenttia kuvasi haastetta niin vaihtelevien ympärivuorokautisten työ-aikojen, kielellisten päivähoidon saatavuuden kuin päiväkotien sijaintien kautta. Eräässä kom-mentissa todetaan haasteesta näin: *”Palvelutarpeen lisääntymiseen varautuminen, englannin-kielisen päivähoidon saatavuus ja vuorohoidon riittävä määrä”*. Kolmantena haasteena nousi lapsimäärän kehityksen vaikutukset (14 %). Vastaajista 32 prosenttia oli yhdenmukainen kom-menteissaan negatiivisen lapsimäärän vaikutuksista palveluverkon supistamiseen sekä toi-huolen ennakoimattomuuden haasteet tulevaisuudessa.

Kunnat aikovat vastata tulevaisuudessa varhaiskasvatuksen toteuttamisen haasteisiin erityisesti elinvoiman kannalta turvaamalla riittävät taloudelliset resurssit toimitilojen, investointien ja henkilöstön vahvistamiseksi. Yksittäisiä keinoja tuotiin esille muuttamalla varhaiskasvatus mak-suttomaksi, luomalla positiivista imagoa sekä lisäämällä yrittäjyyttä varhaiskasvatuksen arkeen.

”Panostus henkilöstön täydennyskoulutukseen ja pedagogiseen kehittämiseen lisää palvelujen vetovoimaisuutta. Investointeja sekä uusiin päiväkoteihin että peruskorjattuihin on tulevina vuosina tiedossa runsaasti.”

”Palveluja kehittämällä, toimintojen kuten ilmoittautumisten sähköistyminen. Kunnan imagoa ja näkyvyyttä pyritään kehittämään niin, että syrjäinen sijainti pyrittäisiin näkemään voimavarana ja ympäröivä luonto rikkautena.”

Sivistystoimenjohtajia pyydettiin selvittämään lisäksi kunnan perusopetusta kunnan elinvoiman kannalta. Vastaajista 55 prosenttia kertoi kunnan tilojen ja kiinteistöjen olevan tärkein vahvuustekijä. Tätä vahvuustekijää tukee myös, että 24 prosenttia kaikista annetuista vastauksista annettiin terveelle koulurakennukselle ja nykyaikaisille tiloille: *"Toimivat kiinteistöt nykyaikaisten koulujen tarpeisiin"* sekä *"Laadukkaat lähikoulut"*. Toiseksi tärkeimmäksi perusopetuksen vahvuustekijäksi muodostui perusopetuksen laadukkuus ja lähikouluperiaate (23 %) Vastaajista 46 prosenttia toteaa laadukkaan perusopetuksen tärkeäksi: *"Koulutus lähipalveluna"*, *"laadukas opetus ja oppimisen tuki"* sekä *"tasalaatuiset palvelut eri puolella kaupunkia"*. Sen sijaan perusopetuksen henkilö nousi kolmanneksi (17%) tärkeimmäksi vahvuustekijäksi elinvoiman kannalta. Tätä vahvuustekijää todistaa myös se, että sivistystoimenjohtajista 40 prosenttia arvosti perusopetuksen henkilöstöä elinvoiman kannalta. Eräissä kommentissa kuvataan näin: *"Koulu on kylän sydän, jossa työskentelee motivoitunut ja osaava henkilökunta"*.

Vastaajista 44 prosenttia arvioi haasteeksi kunnan elinvoiman näkökulmasta oppilasmäärän kehitys. Tätä näkemystä tukee myös se, että 18 prosenttia vastauksista kuvasi haastetta seuraavanlaisesti: Oppilasmäärien pieneneminen, laskeva lapsimäärä tai vähenevä lapsimäärä. Toiseksi merkittävin haaste oli lähes joka neljännen vastaajan (28 %) mukaan pätevän henkilöstön saatavuus. Haaste ilmeni kommentoissa (16 %) huolena saada eläköityvien työntekijöiden tilalle uutta pätevää työvoimaa taikka huolena vähäisestä henkilökunnan määrästä. Kolmantena haasteena perusopetuksen elinvoiman kannalta muodostui palveluverkosto (12 %). Vastaajista joka neljännes (26 %) kuvasi haastetta niin koulupaikkojen riittävyyden, kouluverkoston supistamistarpeen, tuntiopetuksen tuntimäärän taikka pirstaleisen kouluverkon kautta. Eräissä kommentissa todetaan haasteesta näin: *"Perusopetuksensa päättävien oppilaiden "vuotaminen" lähialueen oppilaitoksiin (ammattilliset oppilaitokset, isommat lukiot), mikä vaikuttaa perusopetuksen ja lukion yhteisissä viroissa työskentelevien opettajien tuntimäärään ja sitä kautta työn jatkuvuuden kiinnostavuuteen ja suoraan oppilaiden opetuksen laatuun"*.

Tulevaisuudessa kunnat aikovat vastata perusopetuksen toteuttamisen haasteisiin elinvoiman kannalta lisäämällä monipuolista yhteistyötä lähialueen oppilaitosten ja yrityskien kanssa kaikilla osa-alueella, panostamalla uusien asukkaiden ja uusien työpaikkojen saamiseen, kehittämällä perusopetuksen toimintakulttuuria ja antamalla riittävästi taloudellisia resursseja perusopetuksen järjestämiseen.

"Yrittävyys- ja taloustaitojen opetusta kehitetään ja ollaan mukana mm. yrityskylätoiminnassa. Perusopetus on osa elinvoimaohjelmaa, jossa pyritään lapsia ja nuoria kannustamaan kolmannen sektorin toimintoihin."

”Vahva yhteistyö toiselle asteelle ja elinkeinopalveluihin sekä maahanmuuttoyksikköön – luonteva polutus opintoihin sekä työelämään kiinnittymiseen. Tekoälyn ja tutkimuksen hyödyntäminen tiedolla johtamisessa alueiden sosioekonomisten erojen kasvun haasteessa. Koulun merkitys koko perheen kotouttamisessa ja kiinnittymisessä suomalaiseen yhteiskuntaan. Peruskoulun monipuolisen tarjonnan varmistaminen kaikille perheille.”

4 Tuloksien yhteenveto

Kyselytutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa kuntien toimintaympäristöä sekä kuntien varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä. Tutkimustulosten mukaan kunnanhallituksen puheenjohtajat arvioivat kunnan toiminnalle erityiseksi haasteiksi ammattitaitoisen työvoiman rekrytoinnin, väestön ikärakenteen muutokset sekä negatiivisen muutoliikkeen. Nämä tekijät koetaan kunnassa vaikuttavat palveluiden järjestämiseen ja priorisointiin. Kuitenkin vastasajat arvostivat erityisesti saavutettavia ja monipuolisia palveluita, varhaiskasvatusta ja perusopetusta sekä luontoa. Sen sijaan riittämättömien palveluiden, väestörakenteen negatiivista vaikutusta ja riittävät taloudelliset resurssit koetaan heikentävät kunnan hyvinvointitehtäviä. Vahvuustekijänä kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta ovat elinkeinoelämä, kunnan sijainti ja koulutuspalvelut. Haasteet taas liittyvät työvoiman saatavuuteen, taloudellisiin resursseihin ja tekniseen infrastruktuuriin. Lähtötilanteissa suurin osa kunnista aikovat järjestää itse varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen. Järjestämiseen vaikuttavat lapsi- ja oppilasmäärien vaihtuvuus, saatavilla oleva henkilöstö, taloudelliset resurssit ja kouluverkoston tiivistyminen. Tulevan 10 vuoden aikana sivistystoimenjohtajat arvioivat realisoituvan pätevän työvoiman rekrytoinnin haastavuus, vaikutukset taloudellisiin resursseihin sekä lapsi- ja oppilasmäärien muutokset. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tasa-arvototeuttamista toteuttavat motivoitunut henkilöstö, monipuoliset ja saavutettavat palvelut sekä ryhmäko. Lisäksi nämä tekijät koettiin edistävän varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen toteutumista hyvinvointinäkökulmasta kuin kunnan elinvoiman kannalta. Toisaalta elinvoiman näkökulmasta nousi esille kiinteistöjen ja tilojen riittävyys ja kunto varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisessä. Haasteena tasa-arvon toteutumiselle vastaajat totesivat olevan henkilöstön rekrytoinnin vaikeudet, riittävät taloudelliset resurssit, yksilöiden tuen tarpeen kasvaminen ja palveluiden oikea-aikainen ja riittävä saavutettavuus sekä kouluverkostoon vaikuttava etäisyys. Edellä mainitut haasteet tunnistettiin myös varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen hyvinvointi- ja elinvoiman näkökulmasta. Lisäksi vastaajat toivat esille tasa-arvon ja hyvinvoinnin toteuttamisen haasteet yksilöiden ja perheiden eriarvostumisessa. Molemmissa kyselytutkimuksissa tunnistettiin samoja vahvuustekijöitä kuin haasteita kunnan palveluiden järjestämisessä.

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

- Allers, Maarten A. – Geertsema, J. Bieuwe, The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science* 56:4, 2016, s. 659–682.
- Arajärvi, Pentti, Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, No. 16. Joensuu 2006.
- Arajärvi, Pentti – Aalto-Setälä, Merja, Opetuslainsäädännön käsikirja. Edita 2004.
- Barakat, Bilal, A 'Recipe for Depopulation'? School Closures and Local Population Decline in Saxony. *Population, Space and Place* 21:8, 2015, s. 735–753.
- Blesse, Sebastian – Baskaran, Thushyanthan, Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State. *Regional Science and Urban Economics* 59, 2016, s. 54–74.
- Blom-Hansen, Jens – Houlberg, Kurt – Serritzlew, Søren – Treisman, Daniel, Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review* 110:4, 2014, s. 812–831.
- Brummet, Quentin, The Effect of School Closings on Student Achievement. *Journal of Public Economics* 119, 2014, s. 108–124.
- Cobban, Timothy. W., Bigger Is Better: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995–2010. *Urban Affairs Review* 55:2, 2019, s. 462–500.
- Dahlberg, Maija, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke. *Oikeus-lehti* 2015:8, s. 321–337.
- De Haan, Monique – Leuven, Edwin – Oosterbeek, Hessel, School Consolidation and Student Achievement. *The Journal of Law, Economics, and Organization* 32:4, 2016, s. 816–839.
- Egger, Peter H. – Köthenbürger, Marko – Loumeau, Gabriel, Local Border Reforms and Economic Activity. CESifo Working Paper, No. 6738. Munich: Center for Economic Studies and ifo Institute 2017.
- Elshof, Hans – Haartsen, Tialda – Mulder, Clara H., The Effects of Primary School Absence and Closure on Inward and Outward Flows of Families. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 106:5, 2015, 625–635.
- Engberg, John – Gill, Brian – Zamarro, Gema – Zimmer, Ron, Closing schools in a shrinking district: Do student outcomes depend on which schools are closed? *Journal of Urban Economics* 71, 2012, s. 189–203.
- Geurs, K. T. – van Eck, J. Ritsema, Accessibility Measures: Review and Applications. Evaluation of Accessibility Impacts of Land-use Transport Scenarios, and Related Social and Economic Impacts. National Institute of Public Health and the Environment. RIVM Report 408505 006, 2001.
- Hakalehto, Suvianna, Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent, 2018.
- Hakalehto, Suvianna – Kotkas, Toomas, Subjektiiivinen päivähoito-oikeus – sosiaali-oikeutta, lapsioikeutta vai molempia? *Lakimies* 7–8/2015, s. 1040–1063.
- Hakalehto, Suvianna – Rautiainen, Pauli, Koulujen avaamisesta. Perustuslakiblogi 8.5.2020. Saatavilla osoitteessa: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/05/08/suvianna-hakalehto-pauli-rautiainen-koulujen-avaamisesta/>. Vierailtu 9.5.2022.
- Halonen, Kirsi-Maria, Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies* 7–8/2021, s. 1113–1135.
- Halonen, Lea – Keinänen, Anssi, Kohti parempaa valvontajärjestelmää – oman toiminnan valvonnan sääntelykehys ja hyödyntäminen viranomaisvalvonnan osana. *Lakimies* 2/2017, s. 143–168.
- Hanes, Niklas, Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. *Local Government Studies* 41:1, 2015, s. 63–77.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki. 10., uud. p. Talentum 2019.
- Harjunen, Oskari – Saarimaa, Tuukka – Tukiainen, Janne, Political Representation and Effects of Municipal Mergers. *Political Science Research and Methods* 9:1, 2019, s. 72–88. (Harjunen ym. 2019).
- Haveri, Arto, Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management*, 28:2, 2015, s. 136–149.
- Haveri, Arto – Airaksinen, Jenni, Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana, s. 51–62 teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 2011.
- Heinonen, Hanna – Iivonen, Esa – Korhonen, Merja – Lahtinen, Nina – Muuronen, Kaisu – Semi, Ritva – Siimes, Ulla, Lasten oikeudet ja aikuisten vastuut varhaiskasvatuksessa. PS-Kustannus 2016. (Heinonen ym. 2016)
- Heiskanen, Noora – Neitola, Marita – Syrjämäki, Marja – Viljamaa, Elina – Nevala, Piia – Siipola, Mari – Viitala, Riitta, Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa: Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:13.

- Helby Petersen, Ole – Hjelmar, Ulf – Vrangbæk, Karsten, Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration* 52:1, 2018, s. 130–157.
- Heuru, Kauko, Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum 2002.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo, Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2., uud. p. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print 2011.
- Hospers, Gerrit J., Coping with shrinkage in Europe's cities and towns. *Urban Design International* 18:1, 2013, 78–89.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014.
- Hämäläinen, Hanna, Pursuing Institutional Balance: The Institutional Relationship Between the National Legislature and the National Courts in the Contemporary Constitution. Tampere 2021.
- Hämäläinen, Kari – Moisio, Antti, One or Two Tiers of Local Government? – The Cost Effects of a Regional Experiment. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Working Papers, No. 65. Government Institute for Economic Research. Helsinki 2015.
- Ikonen, Jonna – Saaristo Vesa – Hakamäki Pia – Saukko, Niina – Wiss, Kirsi – Ståhl, Timo, Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskenta. Menetelmäraportti. THL Työpapereita 36/2018. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-228-4>.
- Ilmakunnas, Pekka – Malmi, Teemu – Riipinen, Toni – Vainio, Arttu, Kuntien rahoitusperiaate. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5. Helsinki 2020.
- Izadi, Ramin, The Impact of School Closures on Student Achievement – Evidence from Rural Finland. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Working Papers, No. 63. Government Institute for Economic Research. Helsinki 2015.
- Jensen, Paul H. – Stonecash, Robin E., The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A Literature Review. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research. Working Paper No. 29/04, 2004.
- Jokinen, Esa, Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset. Sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus. Kustannustiedot vuoteen 2017 saakka. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, 2018.
- Junnila, Maijaliisa – Fredriksson, Sami, Palvelujen ulkoistus. Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012.
- Jyränki, Antero, Valta ja vapaus. Helsinki 2003.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2012.
- Jäntti, Anni, Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampere 2016.
- Järvi, Sinikka, Kunnan talous- ja palkkahallintopalvelujen ulkoistaminen. Kokemuksia ulkoistamisen eduista ja kriittisistä tekijöistä. Lisensiaattitutkimus. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta 2018.
- Kahila, Petri – Hirvonen, Timo – Jolkkonen, Aarja – Kurvinen, Arja – Lemponen, Virpi – Makkonen, Teemu – Rautiainen, Simo – Copus, Andrew – Teräs, Jukka – Turunen, Eeva – Lebbing, Jesper – Vester, Linda – Meijer, Marlies, Mitä on älykäs sopeutuminen? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:42. Helsinki 2022.
- Kanniainen, Vesa, Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. Taloustieto Oy 2002.
- Keinänen, Anssi – Pajuola, Jussi, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Kirjavainen, Tanja, Nuorten lukiokoulutuksen tehokkuus 2000–2004. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Working Papers, No. 131. Government Institute for Economic Research. Helsinki 2007.
- Koivisto, Ida, Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694.
- Komulainen, Mikko, Ulkoistaminen kunnissa. Acta-väitöskirja. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto 2010.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet. 7., uud. p. Alma Talent 2016.
- Kähkönen, Liisa, Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita, No. 98. Helsinki 2007.
- Laakso, Seppo – Loikkanen, Heikki A., Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus 2004.
- Lahtinen, Matti – Lankinen, Timo, Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 12., uud. p. Tietosanoma 2022.
- Lavapuro, Juha – Mutanen, Anu – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira, Yhtenäiskunnasta erilaistuvii kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67. (Lavapuro ym. 2019).
- Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen, Pauli – Valtonen, Virve, Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. KAKS – kunnallisanalyyttisen tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97. Vammalan Kirjapaino Oy 2016. (Lavapuro ym. 2016).
- Lehtonen, Olli, Primary School Closures and Population Development – Is School Vitality an Investment in the Attractiveness of the (Rural) Communities or Not? *Journal of Rural Studies* 82, 2021, s. 138–147.

- Loikkanen, Heikki A. – Susiluoto, Ilkka, Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, No. 50. Vammalan kirjapaino Oy 2005.
- Loikkanen, Heikki A. – Susiluoto, Ilkka, Kuntien menotasoon vaikuttavista tekijöistä. Tutkimus peruspalvelusektorien menojen eroista vuosina 1994–2006. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia, No. 5. Edita Prima Oy 2009.
- Makkonen, Teemu – Jolkkonen, Arja – Kurvinen, Arja – Lemponen, Virpi, Sopeutuvat innovatiiviset maaseudut. Spatia raportteja 2/2022. Itä-Suomen yliopisto, Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia 2022.
- McQuestin, Dana – Drew, Joseph – Dollery, Brian, Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program. Australian Journal of Public Administration 77:3, 2017, s. 442–455.
- Meriläinen, Jaakko – Tukiainen, Janne, Public Procurement versus Laissez-Faire: Evidence from Household Waste Collection. CESifo Economic Studies 2019, s. 446–463.
- Miyazaki, Takeshi, Examining the Relationship between Municipal Consolidation and Cost Reduction: An Instrumental Variable Approach. Applied Economics 50:10, 2018, s. 1108–1121.
- Moilanen, Marlon, Yleisesti hyväksyttävää kasvatusta? Kriittinen tutkimus lastensuojelulaitosten huolenpidon käytäntöjen oikeudellisesta hallinnasta. Oikeus 51:2, 2022, s. 255–280.
- Moisio, Antti, Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta, s. 131–144 teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.), Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy 2006.
- Moisio, Antti – Uusitalo, Roope, The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. Public Finance and Management 13:3, 2013, s. 148–166.
- Muukkonen, Matti, Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 2012/14, s. 1–21.
- Muukkonen, Matti, Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 48:4, 2019, s. 356–373.
- Muukkonen, Matti, Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 1/2020, s. 40–67.
- Myllymäki, Arvo, Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. 2., uud. p. WSOYpro 2007.
- Myllymäki, Riitta – Leinonen, Erika – Lahtinen, Marja, Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa - Ohjeistus. Suomen Kuntaliitto ry 2020.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 2., uud. p. Alma Talent 2018.
- Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus. Uud. p. Lakimiesliiton kustannus 2001.
- Mälkönen, Ville – Seppälä, Timo, Terveyspalvelusetelien hyvinvointi- ja kustannusvaikutukset jonotetuissa toimenpiteissä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT tutkimukset No. 149. Government Institute for Economic Research. Oy Nord Print Ab 2009.
- Mäntylä, Niina – Karjalainen, Ville – Refors Legge, Maria – Pernaa, Hanna-Kaisa, Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja?. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu No. 111. Otavan Kirjapaino Oy 2021. (Mäntylä ym. 2021)
- Navarro, Carmen – Pano, Esther, One Size Does Not Fit All: Growing Cities and Shrinking Towns in the Spanish Local Map, s. 81–98, teoksessa Lackowska, M. – Szmigiel-Rawska, K. – Teles, F. (toim.), Local Government in Europe. New Perspectives and Democratic Challenges. Bristol University Press 2021.
- Nykänen, Helena, Veteen piirretty viiva, Opettajien ja rehtoreiden kokemuksia tehostetun tuen toteutumisesta perusopetuksen alakoulussa. Acta Universitatis Ouluensis E Scientiae Rerum Socialium 198. Tampere 2021.
- OECD, Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Publishing. 2014.
- Oikarinen, Tommi – Voutilainen, Tomi – Mutanen, Anu – Muukkonen, Matti, Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. KAKS – kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 107. Otavan kirjapaino Oy 2018.
- Ollikainen, Virve, Ammatillisen peruskoulutuksen kustannustehokkuus 2001–2003. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT tutkimuksia No. 132. Helsinki 2007.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Liikkumisvapaus (PL 9 §), s. 317–387 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uud. p. WSOYpro 2011.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §), s. 631–670 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uud. p. WSOYpro 2011.
- Oulasvirta, Lasse – Uoti, Asko – Ojala, Hannu – Saastamoinen, Jani – Pesu, Jarkko – Kettunen, Jaana – Paananen, Mikko – Anttila, Veera – Lindgren, Heta, Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus: Nykytilan kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2021. (VN TEAS, kuntatilintarkastushanke 2021).
- Pajulampi, Henna, Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum 2014.

- Penttilä, Seppo – Ruohonen, Janne – Uoti, Asko – Vahtera, Veikko, Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisanalan kehittämistäitiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88. KAKS, Helsinki 2015. (Penttilä ym. 2015).
- Pesu, Jarkko – Suhonen, Niko, Sopimusstrategiset valinnat innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa: Cleantech-hankintojen analysointi. Oikeus 4/2016 s. 530–552.
- Peters, David J. – Hamideh, Sara – Elman Zarecor, Kimberly E. – Ghandour, Marwan, Using entrepreneurial social infrastructure to understand smart shrinkage in small towns. *Journal of Rural Studies* 64, 2018, s. 39–49.
- Pitkänen, Hannele, Arviointi, tieto ja hallinta. Peruskoulun paikallisen arvioinnin genealogia. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 50. Unigrafia, Helsinki 2019.
- Rantanen, Manu – Lehtola, Ilkka – Hyryläinen, Torsti – Hiltunen, Mervi J., Palvelujen saavutettavuuden käsite ja ulottuvuudet teoksessa Rehunen, Antti – Rantanen, Manu – Lehtola, Ilkka – Hyryläinen, Torsti – Hiltunen, Mervi J., Palvelujen saavutettavuus muutoksessa – Maaseudun vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden palveluympäristön kehityssuunnat ja uudet mahdollisuudet. Raportteja 88. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti 2012.
- Rautiainen, Pauli – Lavapuro, Juha – Hartzell, Jari – Lehtinen, Emma – Meriläinen, Niina – Neuvonen, Riku – Todorov, Elina, Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016.
- Rautiainen, Pauli, Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina teoksessa Kalliomaa-Puha – Laura, Mattila – Yrjö – Nykänen, Eeva: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2017.
- Reingewertz, Yaniv, Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics* 72:2, 2012, s. 240–251.
- Ristilä, Jari, Studies on the Spatial Concentration of Human Capital. *Jyväskylä Studies on Business and Economics*, No. 7. University of Jyväskylä 2001.
- Roesel, Felix, Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? – Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method. *European Journal of Political Economy* 50, 2017, s. 22–36.
- Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki, Eurooppalainen mallikunta. Edita 2006.
- Ryynänen, Aimo, Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto- taustajulkaisu. Eduskunnan tulevaisuuden valiokunnan julkaisu 3/2009. Saatavilla osoitteessa: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_3+2009.pdf
- Saarimaa, Tuukka – Tukiainen, Janne, Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy* 38, 2015, s. 140–152.
- Seppänen, Piia – Kalalahti, Mira – Rinne, Risto – Simola, Hannu (toim.), Lohkoutuva peruskoulu. Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka. Suomen kasvatustieteen seura, kasvatustieteen tutkimuksia 68, Jyväskylä 2015.
- Silverström, Chris – Hietala, Risto – Poroila, Aino, Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). Julkaisut 9:2022.
- Sinervo, Lotta-Maria, Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Väitöskirja. Acta Universitatis Tampereensis 1628. Tampere University Press, Tampere 2011.
- Slee, Richard W. – Miller, Dave, School Closures as a Driver of Rural Decline in Scotland: Problem in Pursuit of Some Evidence? *Scottish Geographical Journal* 131:2, 2015, s. 78–97.
- Sørensen, Jens. F. L. – Svendsen, Gunnar. L. H. – Jensen, Peter. S. – Schmidt, Torben D., Do Rural School Closures Lead to Local Population Decline? *Journal of Rural Studies* 87, 2021, s. 226–235.
- Swianiewicz, Pawel – Łukomska, Julita, Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments. *Urban Affairs Review* 55:3, 2019, s. 832–855.
- Tantarimäki, Sami, Kouluverkkosuunnittelun haasteet. Maaseudun uusi aika 2, 2010, s. 32–43.
- Tavares, António F., Advancing the Research Agenda on Local Territorial Reforms: Taking Time and Space Seriously. Teoksessa Teoksessa Lackowska, M. – Szmigiel-Rawska, K. – Teles, F. (toim.): Local Government in Europe. New Perspectives and Democratic Challenges. Bristol University Press 2021, s. 3–17.
- Tuuva-Hongisto, Sari – Pöysä, Ville – Armila, Päivi, Syrjäkylien nuoret – unohdetut kuntalaiset? Kunnallisanalan kehittämistäitiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 99. Otavan Kirjapaino Oy 2016.
- Uoti, Asko, Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen, s. 339–377 teoksessa Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo (toim.), Oikeus- ja vakuutustiedettä. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006.
- Uoti, Asko – Heikkilä, Laura, Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi muuttuvan kunnallisen itsehallinnon kontekstissa. *Focus Localis* 2/2019.
- Valtonen, Kun raha täytyy valvoa, oppilaita ei. Poliitikasta 23.5.2017. Saatavilla osoitteessa: <https://politiikasta.fi/kun-rahaa-taytyy-valvoa-oppilaita-ei/>. Vierailtu 26.10.2022.

- Vartiainen, Niko, Kuntaliitosten taloudelliset vaikutukset – Tutkimus vuosina 2003–2007 toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksista liitoskuntien nettokustannuksiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 43:1, 2015, s. 37–59.
- Vartiainen, Niko, Kuntaliitosten elinkeinovaikutukset – Seurantatutkimus PARAS-hankkeen kuntaliitoksista. Focus Localis 46:4, 2018, s. 8–30.
- Vartiainen, Niko, Tarkoittaako suurempi asukasluku pienempiä kustannuksia? Paneeliregressio Suomen kunnista vuosilta 2015–2017. Kansantaloudellinen aikakauskirja 115, 3/2019, s. 520–541.
- Vartiainen, Niko, Onko PARAS-hankkeen tavoitteet saavutettu kuntien perusopetustoimessa? Tutkimus kuntaliitosten meno- ja tuottavuusvaikutuksista. Focus Localis 49:1, 2021, s. 41–67. (Vartiainen 2021a)
- Vartiainen, Niko, Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta? Lainsäädännön jälkikäteinen vaikutusarviointi päätöksenteon tukena. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, No. 254. (Vartiainen 2021b)
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala, s. 89–137 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uud. p. WSOYpro 2011.
- Voldby Beuchert, Louise – Knoth Humlum, Maria – Skyt Nilsen, Nielsen – Smith, Nina, The Short-term Effects of School Consolidation on Student Achievement: Evidence of Disruption? Economics of Education Review 65, 2016, s. 31–47. (Voldby ym. 2016)

Muut kirjalliset lähteet

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto – Itä-Suomen aluehallintovirasto – Lapin aluehallintovirasto – Lounais-Suomen aluehallintovirasto – Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto – Pohjois-Suomen aluehallintovirasto – Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma. 3., uud., p. Aluehallintovirastojen julkaisuja 127/2021. Lounais-Suomen aluehallintovirasto 2020.
- Hakalehto, Suvianne, Lausunto perustuskavaliokunnalle, HE 149/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatustilain muuttamisesta.
- Iltaalehti, Aluehallintovirastolla niukat resurssit valvoa varhaiskasvatusta – näistä asioista ilmoituksia tulee eniten. Saatavilla osoitteessa: <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/aab2b38a-9622-4c65-a4b2-dc68dce9c35d>, vierailtu 28.10.2022.
- Kansallinen lapsistrategia, Komiteamietintö, Kansallisen lapsistrategian parlamentaarinen komitea, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8.
- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Esiopetus – koulussa vai päivähoitossa? OVTE-ohje 2013. Saatavilla osoitteessa: <https://www.kt.fi/sopimukset/ohjeet/ovtes/esiopetuksen-jarjestaminen>, vierailtu 26.10.2022.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, Perusopetuksen laatukriteerit: Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2.
- Sitra, Yli puoli miljoonaa suomalaista haluaisi osallistua enemmän yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, jos se olisi nykyistä helpompaa. Sitran uutiset 13.9.2022. Saatavilla osoitteessa: <https://www.sitra.fi/uutiset/yli-puoli-miljoonaa-suomalaista-haluaisi-osallistua-enemmän-yhteiskunnalliseen-paatoksentekoon-jos-se-olisi-nykyista-helpompaa/>, vierailtu 26.10.2022.
- Tilastokeskus, Tunnuksilukuja väestöstä alueittain 1990–2020. Saatavilla osoitteessa: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb.fi/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/table/tableViewLayout1/?loadQueryId=d1a303de-384a-4eaf-9a97-e6a374a604b7&timeType=top&timeValue=1, vierailtu 1.3.2022.
- THL, Hyvinvointikertomusten vähimmäisisältö. Saatavilla osoitteessa: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/tieto-ja-toimintamallit/hyvinvointikertomusten-vahimmaistietosisalto>, vierailtu 26.10.2022.
- THL, Kunnan hyvinvointikertomus: Toteutus. Saatavilla osoitteessa: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus/toteutus>, vierailtu 26.10.2022.
- THL, Varhaiskasvatus 2020: Varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista enemmistö osallistui kunnan kustantamaan päiväkotitoimintaan. Tilastoraportti 32/2021. Saatavilla osoitteessa: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021092747152>, vierailtu 26.10.2022.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, HE julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevasi lainsäädännöksi. TEM011:00/2022. Saatavilla osoitteessa: <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM011:00/2022>, vierailtu 26.10.2022.
- Unicef, Lapsen etu on huomioitava ensisijaisesti. Saatavilla osoitteessa: <https://www.lapsiystavallinenkunta.fi/lapsen-oikeuksien-teemapaketit/aluksi-lapsen-etu-on-ensisijainen/mita-lapsen-edun-ensisijaisuus-tarkoittaa>, vierailtu 28.10.2022.

- Valtioneuvosto, Koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisu 2021:24.
- Valtiovarainministeriö, Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015.
- Valtiovarainministeriö, Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen – toimenpideohjelman seurannan loppuraportti 2019.
- Valtiovarainministeriö, Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen – Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla, Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:29.
- Valtiovarainministeriö, Lapsibudjetointia pilotoidaan vuoden 2022 valtion talousarviossa. Saatavilla osoitteessa: <https://vm.fi/-/lapsibudjetointia-pilotoidaan-vuoden-2022-valtion-talousarviossa>, vierailtu 28.10.2022.
- Valvira, Varhaiskasvatus. Saatavilla osoitteessa: <https://www.valvira.fi/varhaiskasvatus>, vierailtu 28.10.2022.
- Verohallinto, Verotulojen kehitys vuonna 2021. Saatavilla osoitteessa: https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/verotulojen-kehitys/Verotulojen_kehitys_aiempina_vuosina_vuosi-2021/, vierailtu 15.3.2022.
- Vipunen, Opetushallinnon tilastopalvelu, Koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkko. Saatavilla osoitteessa: <https://vipunen.fi/fi-fi/lukio/Sivut/Koulutuksen-j%C3%A4rjest%C3%A4j%C3%A4-ja-oppilaitosverkko.aspx>, vierailtu 26.10.2022.
- Välikangas, Anne-Marie, Onko aika katsoa kuntien tehtäviä ja velvoitteita uudesta näkökulmasta? Saatavilla osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/onko-aika-katsoa-kuntien-tehtavia-ja-velvoitteita-uudesta-nakokulmasta->, vierailtu 8.3.2022.
- Yle Uutiset, Hallitus käynnistää kokeilun: lasten esiopetus voi laajentua 5-vuotiaisiin – vuoden pidempi eskari huolestuttaa osaa lapsiperheistä. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-11100030>, vierailtu 26.10.2022.
- Yle Uutiset, Björnin perheen lapsilta lähti kyläkoulu, ja heidät ohjattiin keskustan kouluun – naapurikunta otti oppilaat ja maksoi osan koulumatkoistakin. Saatavilla osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-12620998>. Vierailtu 26.10.2022.

Virallislähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000. Edita Oyj 2001.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen komitean sekä TSS-oikeuksien komitean yleiskommentit

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 13 (1999) oikeudesta opetukseen: Plans of action for primary education (article 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) E/C.12/1999/4 10 May 1999

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 1 (2001) Koulutuksen tavoitteet. CRC/GC/2001/1.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003), CRC/GC/2003/5.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi. CRC/C/GC/12.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013): lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. CRC/C/GC/14.

Hallituksen esitykset

HE 235/1990 vp.

HE 78/1991 vp.

HE 309/1993 vp.

HE 1/1998 vp.

HE 91/1999 vp.

HE 155/1999 vp.

HE 198/2002 vp.

HE 41/2003 vp.

HE 155/2006 vp.

HE 31/2013 vp.

HE 135/2014 vp.

HE 268/2014 vp.

HE 40/2018 vp.

HE 34/2019 vp.

HE 149/2020 vp.

HE 173/2020 vp.

HE 148/2021 vp.

Eduskunnan vastaukset

EV 67/2018 vp.

EV 43/2019 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 4/1984 vp.

PeVL 9/1984 vp.

PeVL 11/1984 vp.

PeVL 13/1989 vp.

PeVL 13/1993 vp.

PeVL 14/1994 vp.

PeVL 11/1995 vp.

PeVL 18/1985 vp.

PeVL 14/1986 vp.

PeVL 5/1988 vp.

PeVL 12/1989 vp.

PeVL 10/1990 vp.

PeVL 11/1990 vp.

PeVL 14/1990 vp.

PeVL 29/1992 vp.

PeVL 4/1994 vp.

PeVL 17/1994 vp.

PeVL 31/1996 vp.

PeVL 42/1996 vp.

PeVL 24/1997 vp.

PeVL 42/1998 vp.

PeVL 9/2000 vp.

PeVL 32/2001 vp.

PeVL 50/2001 vp.

PeVL 11a/2002 vp.

PeVL 41/2002 vp.

PeVL 41/2002 vp.

PeVL 65/2002 vp.

PeVL 20/2004 vp.

PeVL 27/2005 vp.

PeVL 50/2005 vp.

PeVL 22/2006 vp.

PeVL 37/2006 vp.

PeVL 21/2009 vp.

PeVL 29/2009 vp.

PeVL 41/2010 vp.

PeVL 59/2010 vp.

PeVL 12/2011 vp.

PeVL 36/2012 vp.

PeVL 20/2013 vp.

PeVL 35/2013 vp.

PeVL 16/2014 vp.

PeVL 40/2014 vp.

PeVL 41/ 2014 vp.

PeVL 67/2014 vp.

PeVL 75/2014 vp.

PeVL 12/2015 vp.

PeVL 15/2015 vp.

PeVL 63/2016 vp.

PeVL 26/2017 vp.

PeVL 17/2018 vp.

PeVL 37/2020 vp.

PeVL 43/2020 vp.

PeVL 44/2020 vp.

PeVL 17/2021 vp.

PeVL 41/2021 vp.

Eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja muut mietinnöt

Eduskuntaesitysmietintö 9/1919 vp.

HaVM 18/1994 vp.

PeVM 4/1919 vp.

PeVM 25/1994 vp.

PeVM 1/1998 vp.

PeVM 10/1998 vp.

SiVM 7/2019 vp.

SuVM 18/1919 vp.

Oikeuskäytäntö

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO:2000:11

KHO:2004:1634

KHO:2006:10

KHO:2006:60

KHO:2006:80

KHO:2007:5

KHO:2009:103

KHO:2013:127

KHO:2014:197

KHO:2016:140

KHO:2020:82

KHO:2021:130

Korkeimman hallinto-oikeuden muut päätökset

KHO 16.04.2013 taltio 13/1297

KHO 524/2008, 14.3.2008, Dnro 2601/3/07

KHO 460/2016, 11.2.2016, Dnro 465/3/14

KHO 2890/2018, 15.6.2018, Dnro 4972/3/17

KHO 1003/2020, 5.3.2020, Dnro 4697/3/18

KHO 4176/2020, 2.11.2020, Dnro 2104/3/19

Hallinto-oikeuden ratkaisut

Hämeenlinnan HAO 10.7.2002, 02/0330/4

Hämeenlinnan HAO 26.11.2013, 13/0308/4

Pohjois-Suomen HAO 20.01.2021, 21/0010/1

Työtuomioistuimen ratkaisut

TT 2016:43, 19.4.2016, Dnro 95/15

TT 2017:2, 4.1.2017, Dnro R 111/16

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisut

EOAK 21.7.2015, Dnro 1633/4/14

EOAK 22.12.2017, Dnro 6195/2017

EOAK 23.1.2018, Dnro 6196/2017

EOAK 10.12.2018, Dnro 6442/2017

EOAK 28.9.2020, Dnro 2720/2019

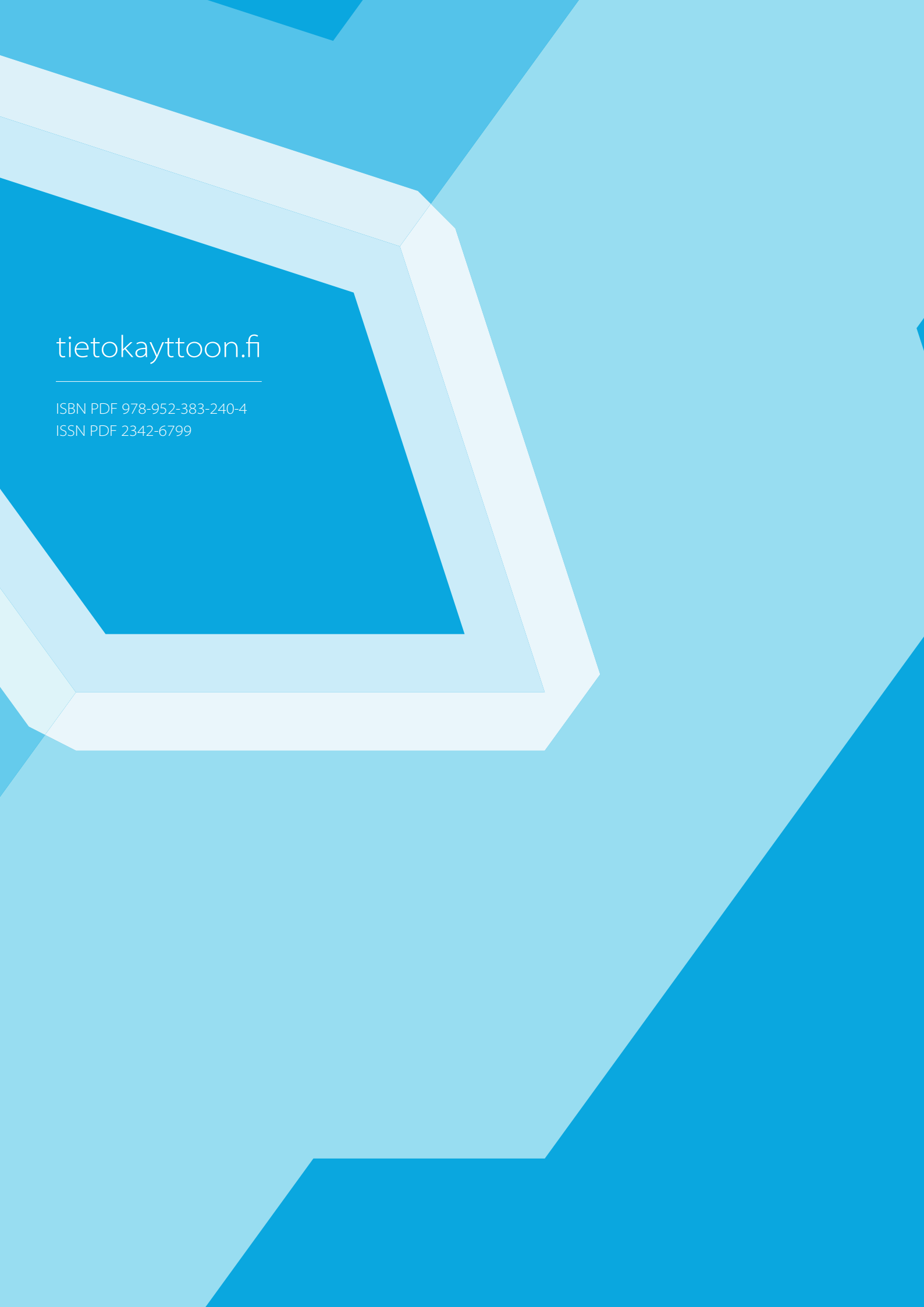
EOAK 3.12.2020, Dnro 7233/2019

EOAK 12.3.2021, Dnro 1132/2020

EOAK 12.3.2021, Dnro 2914/2020

EOAK 1.6.2021, Dnro 3159/2021

OKV 9.6.2016, Dnro 407/1/2015



tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-240-4

ISSN PDF 2342-6799