



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Peruspalvelujen tila 2020

Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten
paineessa

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:26

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:26

Peruspalvelujen tila 2020

Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-367-316-8

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	6.4.2020
Tekijät	Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, arviointijaosto	
Julkaisun nimi	Peruspalvelujen tila 2020 Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:26	
Diaari/hankenumero	-	Teema Kunta
ISBN PDF	978-952-367-316-8	ISSN PDF 1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-316-8	
Sivumäärä	72	Kieli Suomi
Asiasanat	kunnat, peruspalvelut, väestörakenne, valtionosuudet, saatavuus, saavutettavuus, laatu, taloudellisuus, vaikuttavuus	
Tiivistelmä	<p>Kuntien peruspalvelut ovat Suomessa tulevina vuosina murroksessa väestön ikärakenteen muutoksen, syntyvyyden laskun, kustannusten kasvun, alueellisen eriytymisen ja kaupungistumisen myötä. Kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan ja nämä erot ovat kasvamassa. Peruspalvelujen tila -raportin tarkoitus on antaa tiivis yleiskuva päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla peruspalvelujen tilasta edellä mainitut kehityskulut huomioiden.</p> <p>Suuret alueelliset ja väestöryhmien väliset erot sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa ovat palvelujärjestelmän keskeinen ongelma. Erikoissairaanhoidon kustannusten kasvu jatkuu. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen toteuttaminen on tärkeää ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen merkitys on suuri kustannuksia hillitsevä tekijänä. Perhekeskumallit ovat monissa paikoissa vielä rakenteilla. Lasten ja nuorten käyntimäärät mielenterveyshäiriöiden vuoksi erikoissairaanhoidoissa ovat lisääntyneet huomattavasti.</p> <p>Perusopetuksen oppilasmäärä on kääntymässä voimakkaaseen laskuun. Perusopetuksen jälkeisessä sijoittumisessa lukion ja ammatillisen koulutuksen välillä on nähtävissä eriytymistä maan eri osien välillä. Alueelliset erot työllistymisessä toisen asteen koulutuksen jälkeen ovat edelleen merkittäviä ja erityisesti naisilla välivuodet ovat lisääntyneet.</p> <p>Kunnissa on käynnissä palveluverkon sopeuttaminen väestön ikääntymisestä johtuvaan palvelutarpeen muutokseen. Koulujen lukumäärä on laskeva ja sote-palvelut ovat erityisen kustannusten ja palvelukysynnän kasvun paineessa. Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden saatavuudessa näkyy maan eriytymiskehitys. Tulevina vuosina ikärakenteen muutos syvenee, minkä vaikutuksia peruspalveluihin tarkastellaan raportin painelaskelmassa.</p> <p>Pätevän henkilöstön saatavuus peruspalveluissa on maanlaajuinen ongelma, jonka ennustetaan kasvavan sekä varhaiskasvatuksessa että sosiaali- ja terveyspalveluissa.</p>	
Kustantaja	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	6.4.2020	
Författare	Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, utvärderingssektionen		
Publikationens titel	Peruspalvelujen tila 2020 Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa (Läget med basservicen 2020)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2020:26		
Diarie-/ projektnummer	-	Tema	Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-316-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-316-8		
Sidantal	72	Språk	Finska
Nyckelord	kommuner, basservice, befolkningsstruktur, statsandelar, tillgänglighet, tillgång, kvalitet, ekonomisk effektivitet, verkningfullhet		
Referat	<p>Kommunernas basservice genomgår under de kommande åren en omvälvning i Finland i och med förändringen i befolkningens åldersstruktur, den sjunkande nativiteten, ökningen av kostnaderna, den regionala differentieringen och urbaniseringen. Kommunerna skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om storlek, förhållanden och befolkningsstruktur, och dessa skillnader ökar. Syftet med rapporten Läget med basservicen är att ge beslutsfattarna en kortfattad allmän bild av basservicens tillstånd på olika förvaltningsnivåer med beaktande av ovannämnda utvecklingstrender.</p> <p>Stora regionala skillnader och skillnader mellan befolkningsgrupperna när det gäller tillgången till social- och hälsovårdstjänster är ett centralt problem i servicesystemet. Kostnaderna för den specialiserade sjukvården fortsätter att öka. Genomförandet av social- och hälsovårdsreformen är viktigt och främjandet av hälsa och välfärd är en betydande faktor i att stävja kostnaderna. Modeller för familjecentrum håller fortfarande på att byggas upp på många håll. Barns och ungas besök som har samband med psykisk ohälsa har ökat betydligt inom den specialiserade sjukvården.</p> <p>Elevantalet inom den grundläggande utbildningen har börjat minska kraftigt. I placeringen efter den grundläggande utbildningen kan man urskilja en differentiering i fråga om gymnasiet och yrkesutbildningen mellan olika delar av landet. De regionala skillnaderna i sysselsättning efter utbildningen på andra stadiet är fortfarande betydande och i synnerhet bland kvinnor har mellanåren ökat.</p> <p>I kommunerna pågår en anpassning av servicenätet till den förändring i servicebehovet som den allt äldre befolkningen orsakar. Antalet skolor minskar och social- och hälsotjänsterna är pressade av såväl kostnader som ökad efterfrågan på tjänster. Differentieringen syns i tillgången till kultur- och idrottstjänster. Under de kommande åren kommer förändringen i åldersstrukturen att fördjupas. I rapportens tryckkalkyl granskas vilka konsekvenser detta har för basservicen.</p> <p>Tillgången till kompetent personal inom basservicen är ett problem i hela landet som förutspås bli större både inom småbarnspedagogiken och social- och hälsovårdstjänsterna.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	6 April 2020	
Authors	Advisory Board on Municipal Finances and Administration, Evaluation Section		
Title of publication	Peruspalvelujen tila 2020 Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa (Report on Basic Public Services 2020)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2020:26		
Register number	-	Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-367-316-8	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-316-8		
Pages	72	Language	Finnish
Keywords	municipalities, basic public services, population structure, government transfers, availability, accessibility, quality, economy, effectiveness		
Abstract	<p>In the coming years, Finnish municipalities will be challenged by the changes in the age structure of their population, decreasing birth rate, increasing costs and segregation and growing urbanisation. Municipalities vary greatly in size, conditions and population structure, and these differences are only getting more significant. The purpose of this Report on Basic Public Services is to provide decision-makers at different levels of public administration with an overview of the current state of these services in Finland in light of the above-mentioned developments.</p> <p>The large differences in the availability of social and health care services between different regions and for different population groups are a central issue in the provision of these services. The costs of specialised medical care keep rising. Implementation of the health and social services reform is important, and promoting health and wellbeing is a key factor in reducing costs. The family centre model is still being built in many regions. The need of children and young people for specialised medical care due to mental health issues has increased significantly.</p> <p>Student numbers in basic education are starting to decrease significantly. Significant differences can be observed in the student intake of general upper secondary schools and vocational upper schools between different areas in Finland. Regional differences in gaining employment after upper secondary education remain large and the amount of gap years is increasing for women especially.</p> <p>Municipalities are engaged in adapting the structure of their service networks to the changes in service needs caused by the aging of their population. The number of schools is decreasing, and social and healthcare services face the challenge of growing costs and increasing demand. The trend for segregation can be observed in the availability of cultural and sports services as well. In the coming years, the change in the age structure of the population will accelerate, and its effect on basic public services is examined in the pressure projection included in this report.</p> <p>Availability of competent personnel for basic public services is a nation-wide problem that is predicted to only get worse both in early education and social and health care services.</p>		
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Kasvatus- ja koulutuspalvelut	10
2.1	Varhaiskasvatus.....	10
2.2	Esi- ja perusopetus.....	14
2.3	Lukiokoulutus.....	21
2.4	Ammatillinen koulutus.....	28
3	Kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelut	32
3.1	Kirjastopalvelut.....	32
3.2	Kulttuuripalvelut.....	34
3.3	Liikuntapalvelut.....	41
3.4	Nuorisotyön palvelut.....	45
4	Sosiaali- ja terveysterveystyö	48
4.1	Aikuisten mielenterveys-, päihde- ja sosiaalipalvelut.....	49
4.2	Ikääntyneiden palvelut.....	50
4.3	Lasten, nuorten ja perheiden palvelut.....	52
4.4	Perusterveydenhuolto ja suun terveydenhuolto.....	53
4.5	Somaattinen erikoissairaanhoido ja ensihoito.....	55
4.6	Vammaisten palvelut.....	56
5	Peruspalvelujen tulevaisuuden näkymät	57
	Lähteet	69
	Liitteet	72

1 Johdanto

Kuntien peruspalvelut¹ ovat Suomessa tulevina vuosina murroksessa väestön ikärakenteen muutoksen, alueellisen eriytymisen ja kaupungistumisen myötä. Väestön ikääntymisen vaikutukset sosiaali- ja terveystalouden palvelutarpeen kasvuun ovat olleet tiedossa jo pitkään, kaupungistuminen on viime vuosina voimistunut muokaten alueellista palvelutarvetta ja uutena ilmiönä syntyvyyden lasku tulee vaikuttamaan tulevina vuosina peruspalvelujen kysyntään erityisesti kasvatus- ja koulutuspalveluiden kohdalla.

Muutostekijät vaikuttavat kuntiin, joiden edellytykset peruspalveluiden järjestämiseen ovat entisestään eriytyneissä. Kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan ja nämä erot ovat kasvamassa. Kuntien taloudellinen kantokyky ja kuntien edellytykset järjestää asukkaalleen lakisääteiset palvelut ovat haasteiden edessä. Palveluverkon ja -rakenteen sopeuttaminen muuttuneeseen palvelutarpeeseen on hidasta: palvelut pitää järjestää sielläkin, missä väestö vähenee ja usein vanhan palvelurakenteen sopeuttaminen pienenevään tarpeeseen on hitaampaa kuin uuden kapasiteetin rakentaminen kasvavaan tarpeeseen. Kuntien eriytymiskehitystä tarkastellaan laajemmin Kuntien tilannekuva 2020 -julkaisussa (VM 2020:13).

Väestöllisten ja alueellisten muutosten ohella myös julkisessa hallinnossa ja palvelurakenteessa tapahtuu tulevina vuosina merkittäviä muutoksia, joilla on vaikutuksensa peruspalveluiden järjestämiseen, näistä keskeisimpinä sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistus ja oppivelvollisuusiän korotus.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen sekä pelastustoimen järjestäminen itsehallinnollisille maakunnille. Sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat kuntien nopeimmin kasvava menoerä. Uudistuksessa ne siirretään pois kuntien vastuulta suuremmille yksiköille, joissa myös palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittäminen voisi olla nykyistä vaikuttavampaa. Tulevaisuudessa kuntien

¹ Peruspalveluilla tarkoitetaan tässä raportissa valtionosuuspalveluita: opetus- ja kulttuuripalveluita ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

lakisääteiset tehtävät muodostuisivat pääasiassa opetus- ja kulttuuritoimen toimialan palveluista. Kunnilla säilyisi lain velvoittamina tehtävinä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuus. Uudistus tulee siten jatkossa vaikuttamaan myös peruspalvelujen arviointiin, mutta tässä raportissa tarkastellaan peruspalveluita niiden nykyisen järjestämisvastuun puitteissa.

Toinen merkittävä uudistus korottaa oppivelvollisuusiän 18 ikävuoteen vuodesta 2021 alkaen. Samalla kaikki oppivelvollisuusikäiset saavat oikeuden suorittaa toisen asteen tutkinnon maksuttomasti. Oikeus kokonaan maksuttomaan toisen asteen koulutukseen on tarkoitus toteuttaa ensimmäisen kerran syksyllä 2021 toisen asteen opinnot aloittavien oppivelvollisten osalta. Maksuttomuuden piirissä ovat ensimmäisen kerran nuoret, jotka saavat perusopetuksen päättötodistuksen tai joiden oppivelvollisuuteen kuuluvan perusopetuksen suorittaminen muutoin päättyy keväällä 2021.

Peruspalvelujen tila -raportin uudistamisesta

Peruspalvelujen tila -raportin tarkoitus on antaa yleiskuva päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla peruspalvelujen tilasta. Raporttia on uudistettu aiempaa tiiviimmäksi ja informatiivisemmäksi – päätöksentekijöille halutaan tarjota helposti ja nopeasti ymmärrettävä kuva peruspalvelujen tilasta ja tulevaisuuden näkymistä. Raporttiin on pyritty nostamaan esille vain niitä keskeisiä muutoksia ja kehityskulkuja, jotka peruspalvelujen parissa työskentelevien ja niitä suunnittelevien olisi hyvä tuntea. Yksityiskohtaisemmat seurannat ja analyysit löytyvät hallinnonalakohtaisista arvioinneista ja raporteista.

Raportissa tarkastellaan peruspalvelujen tilaa saatavuuden, saavutettavuuden, laadun, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta, siltä osin kun se kustakin palvelusta on mahdollista. Palvelukokonaisuudet ovat kasvatus- ja koulutuspalvelut; kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelut sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, joita jokaista tarkastellaan erikseen. Lopuksi peruspalveluiden tulevaisuutta arvioidaan kokonaisuutena Tilastokeskuksen tuoreimman väestöennusteen näkökulmasta.

Peruspalvelujen tila -raportti laaditaan joka toinen vuosi. Raportin valmistelusta vastaa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaosto. Raportin valmistelu liittyy kuntatalousohjelman valmisteluun.

Peruspalvelujen tila -raportti ja kuntatalousohjelma ovat kokonaisuus, jossa tilaraportti tarkastelee kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen kehitystä eri näkökulmista. Kuntatalousohjelma puolestaan syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Ohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehityksen mukaisilla toimenpiteillä. Ohjelma sisältää lisäksi kuvauksen kuntien, peruspalvelujen ja

kuntatalouden kannalta ajankohtaisista toimintaympäristön muutostekijöistä. Kuntatalousohjelman valmistelusta säädetään kuntalain 12 §:ssä (410/2015).

Peruspalvelujen tila 2020 -raporttiin on koottu laajaan arviointiaineistoon perustuvat johdopäätökset peruspalvelujen tilasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Suomen Kuntaliitto sekä aluehallintovirastot ovat tuottaneet aineistot. Lisäksi raportissa on hyödynnetty Tilastokeskuksen tuottamaa kuntien talous- ja toimintatilaston aineistoa ja väestöennustetta. Raportin valmisteluun on osallistunut laajasti eri alojen asiantuntijoita.

Raportin julkaisemisen alla maailmanlaajuisen koronapandemian takia kuntien peruspalvelut ovat äkillisten poikkeusolojen vaikutuksen alaisina. Poikkeustilan johdosta peruskoulu ja lukiot ovat siirtyneet etäopetukseen, kuntien fyysiset kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut on käytännössä suljettu ja samalla varaudutaan sosiaali- ja terveydenhuollon kuormittumiseen. Tilanteella on siten ainakin lyhyellä aikavälillä suuria vaikutuksia peruspalveluiden järjestämiseen ja niiden tilaan, mutta näitä vaikutuksia ei tämän raportin aineistoissa ole ehditty huomioida. Myös mahdollisten pitkäaikaisempien vaikutusten analysointi jää myöhemmin julkaistavien raporttien tehtäväksi.

Kriisi on kuitenkin osoittanut, että peruspalveluja kunnissa hoitava henkilöstö ja johto ovat paitsi ammattitaitoisia, myös joustavia ja toimintakykyisiä haastavissa oloissa. Tämän osaamisen turvaaminen ja kehittäminen on tärkeää myös tulevaisuudessa.

2 Kasvatus- ja koulutuspalvelut

2.1 Varhaiskasvatus

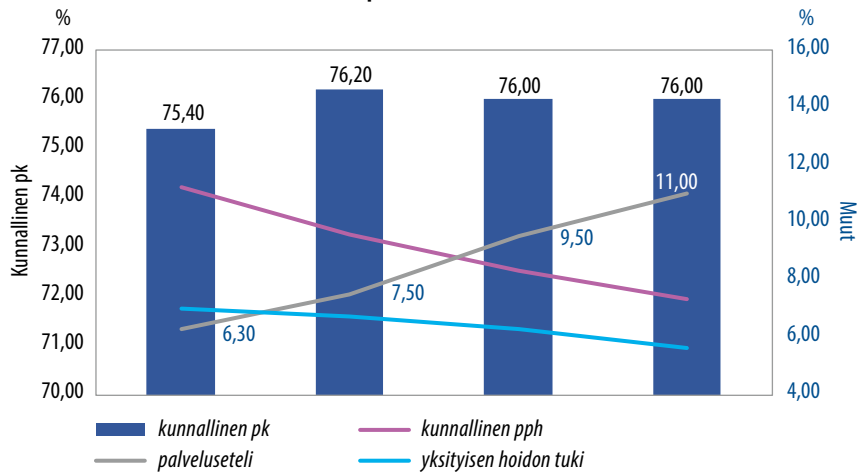
Varhaiskasvatus on alle kouluikäisten lasten palvelu, jota kunnilla tai kuntayhtymillä on lakisääteinen velvollisuus järjestää siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018). Kunta voi järjestää ja tuottaa varhaiskasvatusta itse, sopimuksin muiden kuntien kanssa, kuntayhtymän jäsenenä, hankkimalla palveluita muilta palvelujen tuottajilta tai antamalla käyttäjälle palvelusetelin. Mikäli lapsi ei osallistu kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, hänen huoltajillaan on oikeus lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tukeen lapsen hoidon järjestämiseksi. Kotihoidon tukea maksetaan alle 3-vuotiaan lapsen sekä tämän alle kouluikäisten sisarusten hoidosta. Kunta voi myöntää kuntalisää sekä kotihoidon että yksityisen hoidon tukeen.

Palvelusetelin käyttö kasvussa yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa

Varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkodissa, perhepäivähoidossa ja avoimessa varhaiskasvatustoiminnassa järjestettävä varhaiskasvatus. Varhaiskasvatusta voivat saada lapset, jotka eivät ole vielä oppivelvollisuusikäisiä. Myös tätä vanhemmat lapset ovat oikeutettuja varhaiskasvatukseen, jos erityiset olosuhteet sitä edellyttävät.

Vuonna 2018 1–6-vuotiaita lapsia oli varhaiskasvatuksessa 252 216, joka on noin 74 prosenttia väestön 1–6-vuotiaista lapsista. Heistä oli kunnallisessa päiväkodissa tai perhepäivähoidossa vuonna 2018 noin 83 prosenttia. Kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa oli noin 62 prosenttia lapsista. Varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista palveluseteliä käytti 11 prosenttia ja yksityisen hoidon tukea 6 prosenttia. Palvelusetelin käyttöä on tilastoitu vuodesta 2015 alkaen. Sen käyttö on huomattavasti lisääntynyt vuodesta 2015 (15 514 lasta vuonna 2015, 27 847 lasta vuonna 2018). Samaan aikaan yksityisen hoidon tuen käyttö on laskenut tasaisesti. (Kuvio 1.)

KUVIO 1. Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten suhteelliset määrät kunnallisissa varhaiskasvatuspalveluissa sekä palvelusetelillä ja yksityisen hoidon tuella rahoitetuissa palveluissa vuosina 2015–2018



Lähde: THL

Lapsen oikeutta täysipäiväiseen kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen rajattiin vuonna 2016 niiden lasten osalta, joiden huoltaja ei työskennellyt tai opiskellut kokoaikaisesti tai toiminut yrittäjänä. Rajauksen otti käyttöön noin kaksi kolmasosaa kunnista. Rajauksesta huolimatta kokoaikaiseen kunnalliseen varhaiskasvatukseen osallistuu nyt enemmän lapsia kuin aikaisempina vuosina.

Osallistumisaste nousee, mutta lasten määrä laskee

Varhaiskasvatusikäisten lasten määrä on laskenut 2010-luvulla, mutta varhaiskasvatuksen osallistumisaste ja varhaiskasvatukseen osallistuneiden määrä ovat nousseet. Silti Suomessa lasten osallistumisasteet varhaiskasvatukseen ovat edelleen muita Pohjoismaita sekä Euroalueen ja OECD-maita jäljessä. Myöskään Euroopan Unionin strategiassa oleva tavoite 4-vuotiaiden ikäluokan 95 prosentin osallistumisasteesta vuonna 2020 ei toteudu Suomessa. Karilan ym. vuonna 2017 tekemän selvityksen mukaan syitä osallistumattomuudelle ovat muun muassa kotihoidon tuki, asiakasmaksut sekä palvelujen saatavuus ja palvelutarjonta.

Kunnallisessa ja yksityisessä varhaiskasvatuksessa olleiden lasten määrissä on ikäryhmittäin tarkasteltuna suuria eroja. Varhaiskasvatukseen osallistui vuonna 2018 vastaavan ikäiseen väestöön verrattuna 1-vuotiaista lapsista 35,1 prosenttia, 2-vuotiaista 66,3 prosenttia ja 5-vuotiaista 88,6 prosenttia. Varhaiskasvatuksessa olleiden kuusivuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä on laskenut viimeisen vuoden aikana. Viisivuotiaiden määrän osuus on puolestaan noussut.

Varhaiskasvatus lisää koulutuksellista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Erityisesti haavoittuvammissa olosuhteissa elävät tai kehityksen ja oppimisen tuen tarpeessa olevat lapset hyötävät varhaiskasvatuksesta. Vuosina 2020–2022 varhaiskasvatuksen osallistumisastetta pyritään edelleen lisäämään.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on arvioinut vuosina 2016–2019 varhaiskasvatussuunnitelmien toimeenpanoa Suomessa. Ensimmäisessä vaiheessa arvioitiin varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönottoa ja sisältöjä. Toisessa vaiheessa tarkasteltiin varhaiskasvatuksen laatua arvioimalla varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toteutumista päiväkotien ja perhepäivähoidon arjessa. Arviointien perusteella voidaan sanoa, että velvoittava varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on saatu pantua toimeen varhaiskasvatuksessa hyvin, mutta asiakirjan asettamat tavoitteet sisällölliselle laadulle eivät kaikilta osin toteudu.

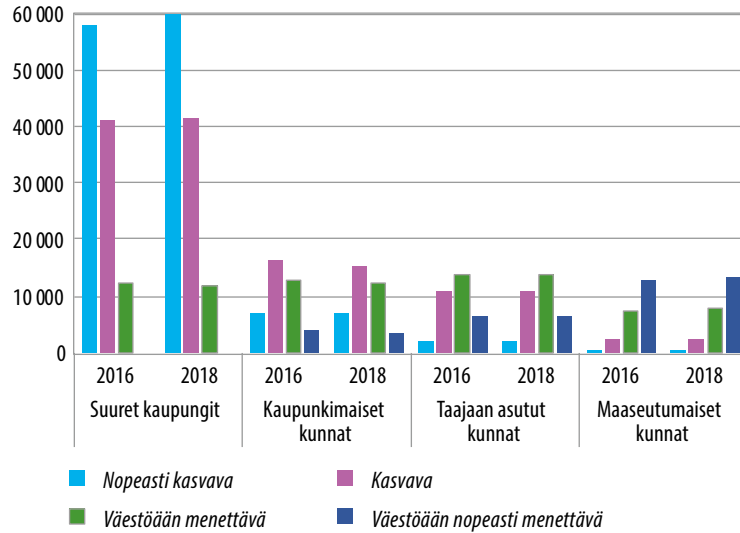
Varhaiskasvatuksen kustannukset ovat kasvaneet

Vuonna 2018 varhaiskasvatuksen valtionosuusjärjestelmän mukaiset kustannukset suhteutettuna lainsäädännön henkilöstömitoituksen mukaan olivat alle 3-vuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen osalta noin 19 510 euroa vuodessa. Vuosikustannukset 3 vuotta täyttäneen lapsen kokopäiväisen varhaiskasvatuksen osalta olivat 11 977 euroa ja osapäiväisen varhaiskasvatuksen osalta 6 293 euroa vuonna 2018. Varhaiskasvatuksen käyttökustannukset olivat vuonna 2018 yhteensä lähes 3,2 miljardia euroa. Kustannukset nousivat edelliseen vuoteen verrattuna noin 2,8 prosenttia.

Viime vuosien kehitystä tarkasteltaessa voidaan todeta, että varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on kasvanut suurissa kaupungeissa ja maaseutumisissa kunnissa (kuvio 2). Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on laskenut tai pysynyt ennallaan kaikissa kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa.

Kustannuskehitys on ollut johdonmukaista nopeasti kasvavissa ja väestöään menettävissä suurissa kaupungeissa, kaupunkimaisissa kunnissa, väestöään menettävissä taajaan asutuissa kunnissa sekä väestöään menettävissä maaseutumisissa kunnissa. Niissä kustannukset ovat nousseet lasten määrän noustessa ja laskeneet lasten määrän vähentyessä. Nopeasti kasvavissa taajaan asutuissa kunnissa ja kasvavissa maaseutumisissa kunnissa varhaiskasvatuksen kustannukset ovat puolestaan nousseet, vaikka lapsimäärä on laskenut.

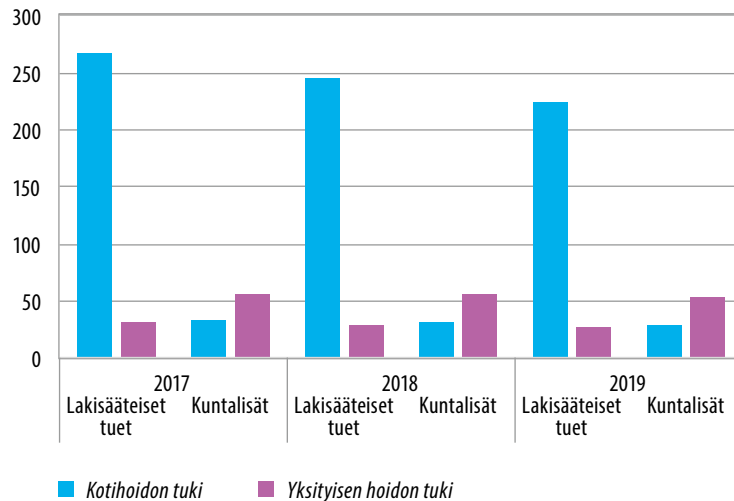
KUVIO 2. Kunnalliseen koko- ja osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen osallistuneet lapset päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa kuntaluokittain vuosina 2016 ja 2018



Lähde: THL

Kelan maksamien lakisääteisten tukien ja kuntien maksamien kuntalisien määrä on laskenut tasaisesti vuosien 2017–2019 välillä (kuvio 3). Kotihoidon tukea saavien lasten määrä oli pienentynyt samana aikana 23 897 lapsella. Vuonna 2019 kotihoidon tukea maksettiin 121 126 lapsesta. Myös yksityisen hoidon tukea saavien lasten määrä oli pienentynyt tarkastelujaksolla ollen vuonna 2019 yhteensä 20 327 lasta.

KUVIO 3. Kelan maksamat lakisääteiset tuet ja kuntien maksamat kuntalisät (yhteensä / milj. euroa) vuosina 2017–2019



Lähde: Tilastokeskus

Henkilöstön saatavuus haasteena

Varhaiskasvatuksen osalta haasteeksi on mahdollisesti muodostumassa kelpoisen henkilöstön saatavuus koko maassa. Henkilöstöpula, erityisesti kelpoisten varhaiskasvatuksen opettajien osalta, on nähtävissä jo Etelä-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen alueella. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt lisärahoitusta yliopistoille varhaiskasvatuksen opettajien koulutusmäärien lisäämiseksi ja monimuotoisten opiskelumahdollisuuksien kehittämiseksi. Henkilöstön eläköityminen, tiukentuvat kelpoisuusvaatimukset ja varhaiskasvatusalan vetovoiman hiipuminen vaikeuttavat henkilöstöpulaa. Toisen haasteen saattaa aiheuttaa varhaiskasvatuksen palveluverkon ylläpito muuttotappioalueilla. Oletettavaa on, että kasvukeskuksissa varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä kasvaa niin muuttovoiton kuin osallistumisasteen nousun myötä. Muuttotappioalueilla esiintyy vaikeuksia niin henkilöstön saatavuudessa kuin varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuudessa.

2.2 Esi- ja perusopetus

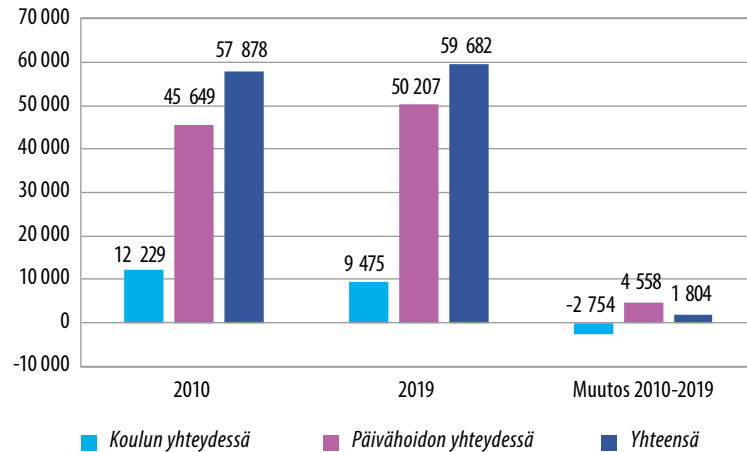
Esi- ja perusopetus ovat kunnille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä, joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Valtioneuvosto voi myöntää luvan perusopetuksen järjestämiseen myös rekisteröidylle yhteisölle, säätiölle tai valtiolle. Kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa (myös kuntayhtymä) tai hankkia ne muulta perusopetuksen järjestäjältä, jolla on perusopetuslain mukainen opetuksen järjestämislupa. Esiopetuspalvelujen tuottaja voi olla myös muu julkinen tai yksityinen palvelujen tuottaja kuin perusopetuksen järjestäjä.

Esiopetus yhä useammin varhaiskasvatuksen yhteydessä

Kunta voi järjestää esiopetusta koulussa tai varhaiskasvatuslain tarkoittamassa varhaiskasvatuspaikassa. Esiopetusta järjestettäessä tulee ottaa huomioon, että esiopetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita. Esiopetus on velvoittavaa eli lapsen on osallistuttava oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Lähes kaikki lapset osallistuvat esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna esiopetusta järjestetään eniten varhaiskasvatuksen yhteydessä. Vuonna 2019 esiopetuksessa olevista lapsista yli 84 prosenttia osallistui varhaiskasvatuksessa järjestettyyn esiopetukseen. Peruskoulun yhteydessä järjestettyyn esiopetukseen osallistui vajaat 16 prosenttia (kuvio 4).

KUVIO 4. Esiopetuksen lapsimäärät koulun ja varhaiskasvatuksen yhteydessä vuosina 2010–2019



Lähde: OPH

Esiopetuksen järjestämistapa vaihtelee jonkin verran maakunnittain. Varhaiskasvatuksen yhteydessä järjestettävän esiopetuksen osuus (yli 90 %) on korkein Etelä-Karjalassa, Varsinais-Suomessa, Kanta-Hämeessä ja Uudellamaalla. Koulun yhteydessä esiopetusta järjestetään eniten (yli 30 %) Etelä-Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla.

Koulun yhteydessä järjestettävässä esiopetuksessa kuljetusedun piirissä olevien lasten määrä oli pienentynyt vuonna 2019 vuoteen 2015 verrattuna. Koulun esiopetuksessa olevista lapsista arviolta noin 34 prosenttia (3 393 lasta) oli kuljetusedun piirissä. Määrät vaihtelevat maakunnittain.

Oppilasmäärät kääntymässä voimakkaaseen laskuun

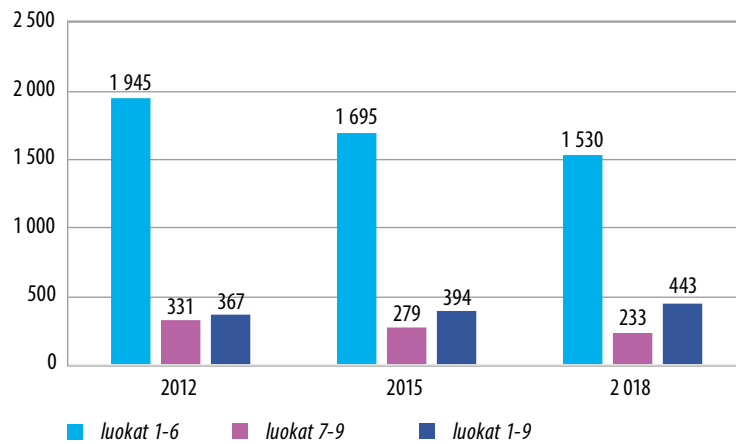
Perusopetuksessa oppilaiden määrä vuosiluokilla 1–6 on edelleen kasvanut 2010-luvulla, peräti 22 500 oppilaalla. Väestöennusteen mukaan perusopetuksen oppilasmäärä on kuitenkin kääntymässä voimakkaaseen laskuun. Vuonna 2018 lapsia syntyi vain noin 47 300, ja tämä tarkoittaa jatkossa myös koulun aloittavan ikäluokan merkittävää pienenemistä. Väestömuutos vaikuttaa esi- ja perusopetuksen järjestämisen edellytyksiin erityisesti pienissä kunnissa. Vuonna 2018 Manner-Suomessa oli 84 kuntaa, joissa lapsia syntyi vuodessa enintään yhden koululuokallisen (20 lasta) verran.

Kouluverkko tiivistyy

Perusopetuksen oppilaitosten määrä on vähentynyt tasaisesti sekä kasvavissa että väestöään menettävissä kunnissa. Pienet koulut vähenevät voimakkaasti ja kouluverkon kehittämisessä kunnat suosivat suurempia, vuosiluokat 1–9 yhdistäviä kokonaisuuksia. Suuret, yli 500 oppilaan oppilaitokset ovat lisääntyneet erityisesti kasvavissa ja nopeasti kasvavissa kunnissa.

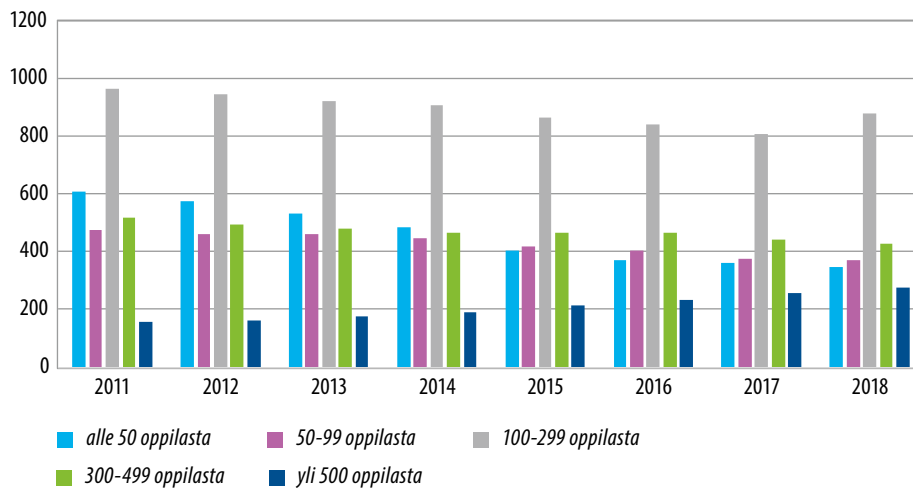
Alle 50 oppilaan koulujen määrä on vähentynyt selvästi. Pienten koulujen määrä on vähentynyt 610 koulusta 346 kouluun vuosien 2011 ja 2018 välillä. Eniten ovat vähentyneet vuosiluokkia 1–6 sisältävät koulut. Muissa kokoluokissa koulujen vähentyminen on ollut suhteellisesti pienempää. Vuosiluokkia 1–9 sisältävien koulujen lukumäärä on kasvanut tasaisesti. Kokonaisuudessaan perusopetusta antavien (1–6, 7–9 ja 1–9 vuosiluokkia sisältävien) koulujen määrä on vähentynyt vuosien 2011–2018 välillä 513 koululla (kuviot 5 ja 6).

KUVIO 5. Peruskoulujen lukumäärä (1–6, 7–9 ja 1–9 vuosiluokat)



Lähde: Tilastokeskus

KUVIO 6. Peruskoulujen lukumäärä oppilaitoksen koon mukaan

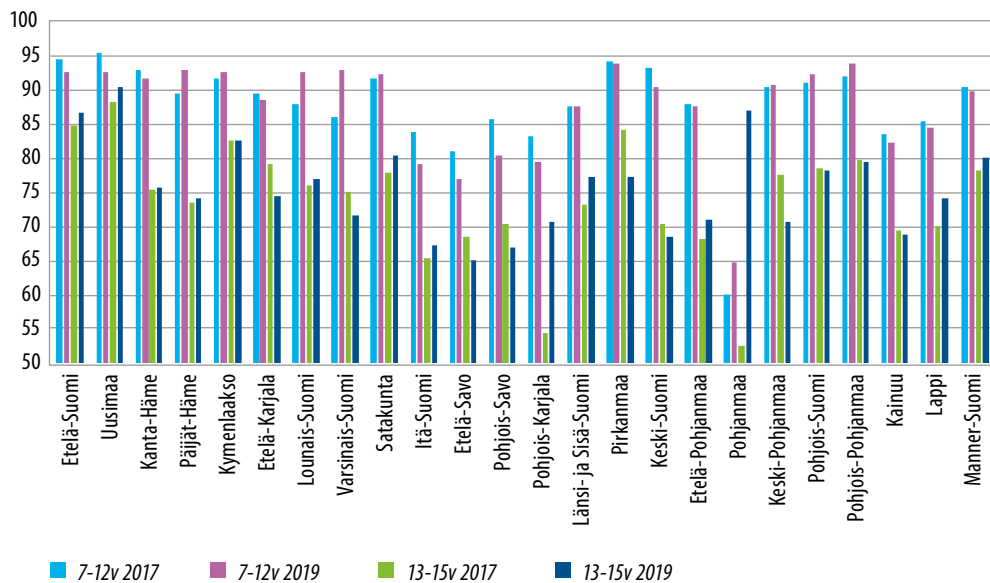


Lähde: Tilastokeskus

Kouluverkon tiivistyminen liittyy oleellisesti palvelujen saavutettavuuteen. Aluehallinto-viranomaisten vuonna 2019 suorittaman peruspalvelujen arvioinnin mukaan noin 89,7 prosenttia 7–12-vuotiaista asuu enintään viiden kilometrin etäisyydellä suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 1–6 koulusta. Saavutettavuus on valtakunnallisella tasolla hieman heikentynyt vuoteen 2017 verrattuna. Alueellisesti saavutettavuus oli heikentynyt eniten Pohjois- ja Etelä-Savossa. Vaihteluväli on suuri asettuen 64,7 prosentin (Pohjanmaa) ja 93,9 prosentin (Pirkanmaa) väliin (kuvio 7).

Yläkouluikäisistä, 13–15-vuotiaista noin 80,1 prosenttia asui korkeintaan viiden kilometrin päässä suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 kouluista. Valtakunnallisesti saavutettavuudessa on 2,0 prosenttiyksikön muutos vuoteen 2017. Saavutettavuudessa on kuitenkin alueellisia eroja. Eniten tilanne on heikentynyt Pirkanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Vaihteluväli on suuri asettuen 65,0 prosentin (Etelä-Savo) ja 90,3 prosentin (Uusimaa) väliin.

KUVIO 7. Suomenkielisen perusopetuksen saavutettavuus 2017–2019



Lähde: AVI

Osaamistaso heikentynyt, oppilaiden taustan merkitys kasvanut

Esi- ja perusopetuksen laatua tarkastellaan selvitysten ja arviointien tulosten kautta. Keskeisinä laadun arvioinnin mittareina ovat perusopetuksen oppimistulosten kansalliset ja kansainväliset arvioinnit sekä koulutuksen järjestämistä koskevat arvioinnit. Keskeiset opetuksen laatua ohjaavat normit ovat esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on arvioinut esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden toimeenpanoa (2020). Arvioinnin mukaan vuoden 2014 OPS-uudistus on lisännyt mm. opettajien työskentelytapojen kehittämistä sekä erilaisten oppimisympäristöjen ja opetusmenetelmien hyödyntämistä, vuorovaikutteista oppimista sekä vahvistanut lasten ja oppilaiden aktiivista toimijuutta.

Koulun aloittavien matematiikan ja äidinkielen taidot ovat samaa tasoa eri puolilla Suomea. Yksilöiden väliset osaamiserot ovat kuitenkin todella suuria. Oppilaiden englannin kielen osaaminen 7. luokan alussa on pääsääntöisesti hyvää ja suurin osa saavuttaa 6. luokan lopussa englannin osaamiselle määritellyn hyvän osaamisen tason.

Arviointitulokset ovat osoittaneet, että perusopetuksen päättävän ikäluokan osaaminen on edelleen heikentynyt erityisesti matematiikassa ja luonnontieteissä. Lukuharrastus ja lukemiseen käytetty aika on vähentynyt selvästi. Oppimistulosten lasku on havaittu Karvin oppiainekohtaisissa arvioinneissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa. Tosin Helsingin yliopiston toteuttaman oppimaan oppimisen valtakunnallisen seurantatutkimuksen mukaan osaamisen lasku olisi pysähtymässä.

Tasa-arvotekijöissä on nähtävissä heikentymistä. Oppilaiden väliset osaamiserot ovat kasvaneet ja oppilaiden tausta määrittää osaamista entistä enemmän. Nämä tasa-arvotekijät olivat Suomessa vielä kymmenen vuotta sitten selvästi OECD-maiden keskiarvoa matalammalla tasolla, nyt OECD-maiden keskitasoa.

Osaamiserojen kaventamiseksi ja koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt Oikeus oppia -ohjelman vuosille 2020–2022. Kehittämishojelmilla vahvistetaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laatua ja tasa-arvoa Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvien linjausten mukaisesti. Ohjelmilla edistetään oppimista, tasa-arvoa ja hyvinvointia. Tavoitteena on kaventaa ja ennaltaehkäistä oppimiseroja sekä vahvistaa oppimisen tukea, valmistella lainsäädäntöön ja rahoitukseen tehtäviä uudistuksia sekä edistää yhdenvertaisuutta vahvistavia käytäntöjä ja toimintatapoja. Perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämishojelmaan varataan kolmen vuoden aikana 180 miljoonaa euroa ja varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon kehittämishojelmaan 125 miljoonaa euroa.

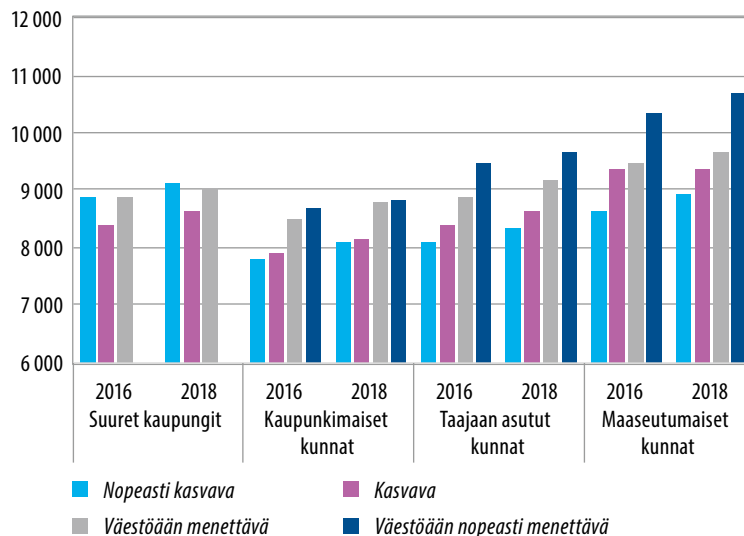
Karvin arviointitulosten mukaan oppilashuollon tila esi- ja perusopetuksessa on parantunut selkeästi 1.8.2014 voimaan tulleen oppilas- ja opiskelijahuoltolain myötä. Oppilashuollon painopiste on siirtymässä varhaiseen puuttumiseen ja ennaltaehkäisevään työhön. Toisaalta oppilaiden kiusaaminen ja yksinäisyys ovat yhä koulujen ongelmina: yli 10 prosenttia ala- ja yläkoulujen oppilaista on nähnyt koulussaan kiusaamista useita kertoja viikossa ja kokee itsensä yksinäiseksi vähintään kerran viikossa.

Yksikkökustannukset nousussa erityisesti kasvavissa kunnissa

Perusopetuksen käyttökustannukset olivat vuonna 2018 noin 9 000 euroa oppilasta kohden. Korkeimmat kustannukset olivat Pohjois-Karjalassa, 10 135 euroa, ja matalimmat Keski-Pohjanmaalla, 8 270 euroa. Opetuksen menot muodostavat noin 55 prosenttia kustannuksista. Seuraavaksi eniten kuluu kiinteistöjen ylläpitoon, yli 20 prosenttia kustannuksista. Kustannusrakenteessa on kuitenkin vaihtelua maakunnittain.

Kuntatyypeittäin tarkasteltuna kunnallisen perusopetuksen keskimääräiset oppilaskohdaiset kustannukset ovat kasvussa erityisesti nopeasti kasvavissa kaupunkimaisissa kunnissa sekä taajaan asutuissa väestöään menettävissä kunnissa. Lisäksi nopeasti kasvavilla maaseutumaisilla kunnilla keskimääräiset kustannukset ovat nousseet selvästi. Suurissa kaupungeissa kustannusten kasvu on suhteellisen maltillista. Korkeimmat keskimääräiset kustannukset perusopetuksen järjestämisestä ovat nopeasti väestöään menettävissä maaseutumaisissa kunnissa (10 675 euroa) (kuvio 8).

KUVIO 8. Kunnallisen perusopetuksen keskimääräiset kustannukset €/oppilas



Lähde: Tilastokeskus

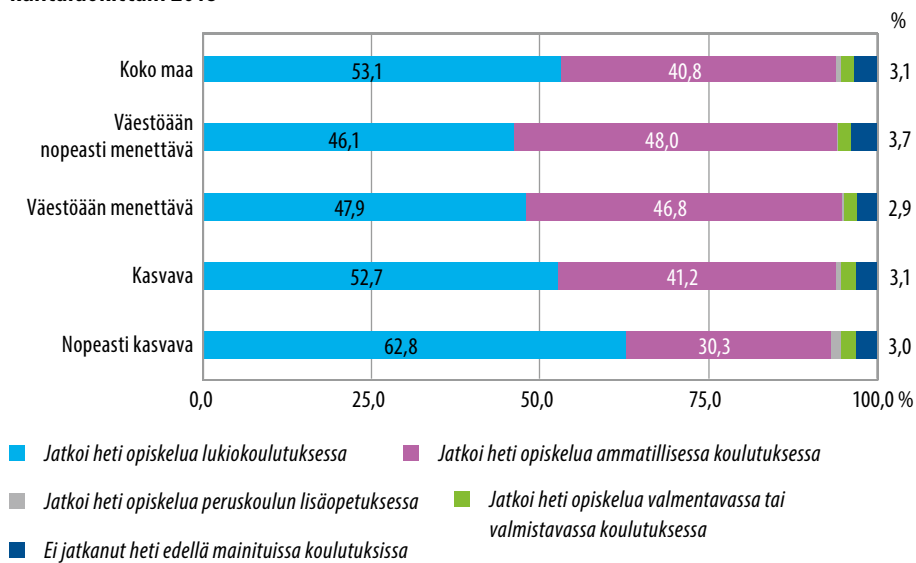
Eriytymistä peruskoulun päättäneiden sijoittumisessa

Välitön sijoittuminen perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen ei ole edennyt positiiviseen suuntaan. Vuonna 2016 oppilaista 2,5 prosenttia ei jatkanut tutkintotavoitteista eikä siirtymävaiheen opiskelua, ja vuonna 2018 opintoihin sijoittumattomia oli 3,1 prosenttia. Valmistavan koulutuksen osuus on viime vuosina ollut kasvussa, ollen nykyisin (2018) 2,0 prosenttia.

Karvin koulutuksen nivelvaiheesta toteuttaman arvioinnin mukaan ohjaus perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa on ollut pääosin toimivaa, sitä on pääsääntöisesti ollut hyvin saatavilla ja se vastaa nuorten tarpeisiin. Kun nuorella on vaikeuksia suunnan pohtimisessa ja valintojen tekemisessä, tukea tarvittaisiin enemmän. Oppilaat, jotka olivat kokeneet kiusaamista tai oppimiseen liittyviä vaikeuksia, kokivat muita useammin, ettei ohjaus vastannut heidän tarpeitaan ja kiinnittyivät heikommin toisen asteen opintoihin.

Tarkastelemalla perusopetuksen päättäneiden välitöntä sijoittumista (2018) kuntatyypeittäin ilmenee, että sijoittuminen lukio-opintoihin on huomattavasti koko maan keskiarvoa (53,1 %) yleisempää nopeasti kasvavissa ja kasvavissa kunnissa. Ammatilliseen koulutukseen sijoittuminen on keskiarvoa (40,8 %) yleisempää väestöään nopeasti menettävissä ja väestöään menettävissä kunnissa. Peruskoulun lisäopetus on muuta maata selvästi yleisempää nopeasti kasvavissa kunnissa. Sen sijaan valmistavaan tai valmentavaan koulutukseen jatkamisen osalta ei kuntatyypeittäin ole havaittavissa merkittäviä eroja (kuvio 9).

KUVIO 9. Perusopetuksen päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin kuntaluokittain 2018



Lähde: Tilastokeskus

2.3 Lukiokoulutus

Lukiokoulutus rakentuu perusopetuksen oppimäärälle. Lukiokoulutuksesta säädetään lukiolaissa (714/2018) ja sen nojalla annetuissa säädöksissä. Eduskunta hyväksyi uuden lukiolain kesäkuussa 2018 ja uudistettu laki tuli voimaan 1.8.2019. Uudistus sisältää lukio-lain ja lukion toiminnallisen uudistamisen ja sen tavoitteena on lisätä lukion vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona, vahvistaa koulutuksen laatua ja oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle.

Lukiokoulutuksen tavoitteena on tukea opiskelijoiden kasvamista hyväksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille jatko-opintojen, työelämän, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävän lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet lukiokoulutukseen siirtymistä varten. Lisäksi koulutuksen tulee tukea opiskelijoiden edellytyksiä elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen elämänsä aikana. Lukiokoulutuksen päätteeksi opiskelijat suorittavat ylioppilastutkinnon.

Lukiokoulutusta järjestetään lukioissa, aikuislukioissa ja muissa oppilaitoksissa. Lukiokoulutuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista ja se edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää lukiokoulutuksen järjestämislupaa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään lukiokoulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä opetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä opinto-ohjaukseen (tuntijako). Opetushallitus päättää eri aineiden, aineryhmien ja aihekokonaisuuksien sekä muun lukiolaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä oppilaitoksen ja kodin yhteistyön ja opiskelijahuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan opiskelijahuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet).

Opiskelijamäärät laskussa, lukioita yhdistetty

Lukiokoulutuksen saatavuutta tarkastellaan opiskelijamäärien, oppilaitosverkon ja alueellisen saavutettavuuden avulla. Oppilaitosverkosto käsittää kaikki lukiokoulutusta antavat oppilaitokset: lukiot, perus- ja lukioasteen koulut ja kansanopistot.

Taulukko 1. Lukioden lukumäärä ja opiskelijamäärät 200–2018.¹

		2005	2010	2015	2018
Koko maa	Lukiot	428	395	350	336
	Opiskelijamäärä		101811	93550	91860

¹ Taulukko sisältää myös aineopiskelijat. Taulukossa ei ole laskettu mukaan perus- ja lukioasteen kouluja tai kansanopistoja.

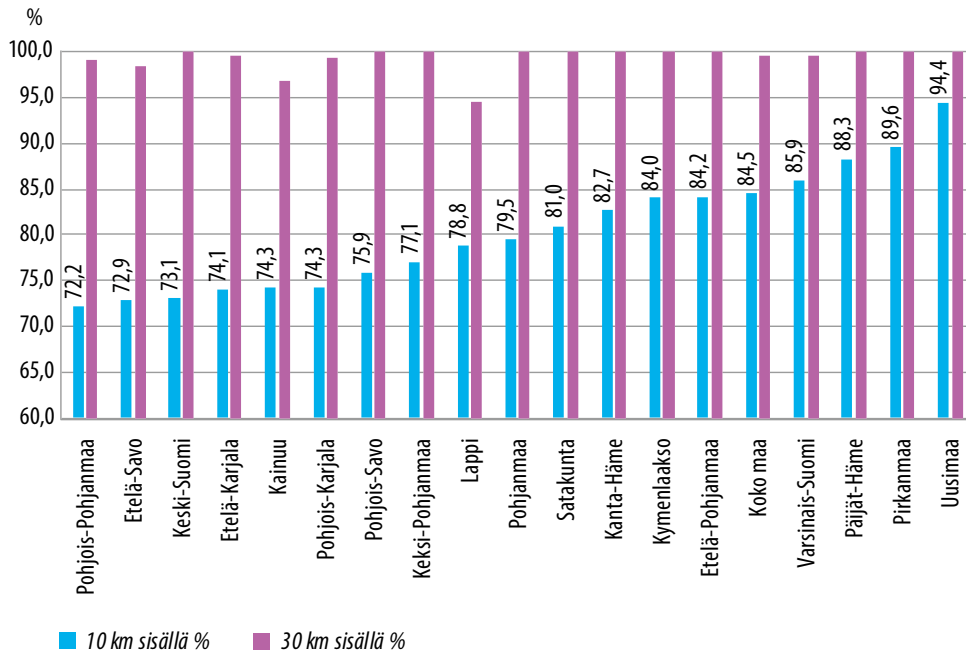
Lähde: Tilastokeskus

Vuonna 2018 lukiokoulutusta annettiin 384 oppilaitoksessa. Lukioita oli 336, joka on neljä vähemmän kuin edellisenä vuonna (taulukko 1). Ruotsinkielistä opetusta annettiin 36 lukiossa ja niissä opiskeli 6 prosenttia lukiokoulutuksen opiskelijoista. Vuonna 2018 lukioita ja yhdistettyjä perus- ja lukioasteen kouluja oli 378, joista 323 oli kuntien, 32 yksityistä, 11 valtion koulua ja 11 kuntayhtymissä. Lisäksi yhdessä ammatillisessa oppilaitoksessa ja viidessä kansanopistossa sekä Ahvenanmaan maakunnassa järjestettiin lukiokoulutusta. Kuntien yhdistymisten kautta lukiokoulutuksen järjestäjäkuntien lukumäärä on pienentynyt jonkin verran. Sen sijaan oppilaitosten väheneminen on tähän saakka kohdentunut ensisijaisesti kaupunkeihin, joissa lukioita on yhdistelty ja luotu aikaisempaa suurempia kouluja.

Tutkintotavoitteisessa lukiokoulutuksessa oli vuonna 2018 yhteensä 103 400 opiskelijaa, kun mukaan ei lasketa aineopiskelijoita. Opiskelijamäärä väheni 0,3 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna, mutta vuoteen 2010 verrattuna laskua on 9 951 opiskelijaa, mikä merkitsee 9,8 prosentin laskua. Ylioppilastutkintoja suoritettiin 30 400, jossa kasvua oli 200 edellisvuoteen verrattuna. Sekä opiskelijoista että tutkinnon suorittaneista 58 prosenttia oli naisia.

Vuodesta 2008 vuoteen 2018 lukiokoulutusta antavien oppilaitosten määrä on vähentynyt 65 oppilaitoksella. Samalla ajanjaksolla lukiolaisten määrä on pienentynyt yhdeksän prosenttia. Ylioppilastutkintojen määrä on laskenut kymmenessä vuodessa seitsemän prosenttia. Koko 2000-luvun yli puolet opiskelijoista ja ylioppilastutkinnon suorittaneista on ollut naisia.

Aluehallintoviranomaisten tekemän selvityksen mukaan vuonna 2019 koko maassa 15-vuotiaista asui korkeintaan 10 kilometrin päässä lukiosta 84,5 prosenttia ja korkeintaan 30 kilometrin päässä 99,6 prosenttia. Tilanne on pysynyt lähes ennallaan vuodesta 2017. Alueelliset erot ovat suuria. Paras tilanne on Uudellamaalla ja huonoin Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Lapin ja Kainuun alueella (kuvio 10).

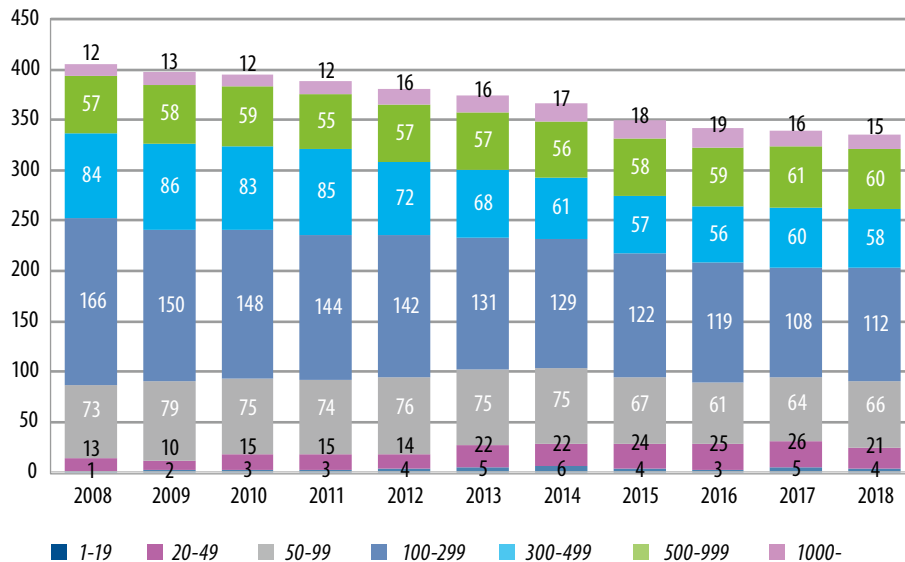
KUVIO 10. Lukiokoulutuksen saavutettavuus 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä maakunnittain 2019

Lähde: AVI

Oppilaitosten koossa suurta vaihtelua

Lukioiden verkosto painottuu 100–299 opiskelijan kokoisiin oppilaitoksiin, joita vuonna 2018 oli kolmannes. Vuonna 2018 33,3 prosenttia oli näitä. Kokoluokkien 100–499 opiskelijan kokoisten oppilaitosten määrä on vuodesta 2008 vuoteen 2018 kuitenkin selvimmin laskenut. Kaikkein suurimpien vähintään 500 opiskelijan ja pienimpien alle 50 opiskelijan oppilaitosten määrä on kasvanut (kuvio 11).

Vuonna 2016 Suomessa oli kaikkiaan 15 lukiota, joissa oli vähintään tuhat opiskelijaa, kun lukioiden kokonaisoppilasmäärään lasketaan mukaan myös aineopiskelijat. Muutamassa pienimmässä lukiossa oli vain hieman yli kymmenen opiskelijaa. Vuonna 2018 Suomessa oli neljä lukiota, joissa oli alle 20 opiskelijaa ja 91 lukiota, joissa oli alle 100 opiskelijaa.

KUVIO 11. Lukioiden lukumäärä oppilaitoksen koon mukaan 2008–2018

Lähde: Tilastokeskus

Opetuksen laatu kehittyy, mutta oppimiserot silti suuria

Lukiokoulutuksen järjestäjistä 63 prosenttia tarjoaa opiskelijoille suomi toisena kielenä -opetusta ja myös opettajat ovat tyytyväisiä S2-opetusjärjestelyihin. Ylimääräistä tukiopetusta maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille järjestää 88 prosenttia 300 arviointiin vastanneista koulutuksen järjestäjistä. Järjestäjien ja opettajien arvion mukaan maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden keskuudessa on havaittavissa vähemmän motivaatio-ongelmia, huoltajien välinpitämättömyyttä ja päihteiden käyttöä kuin kantaväestöllä.

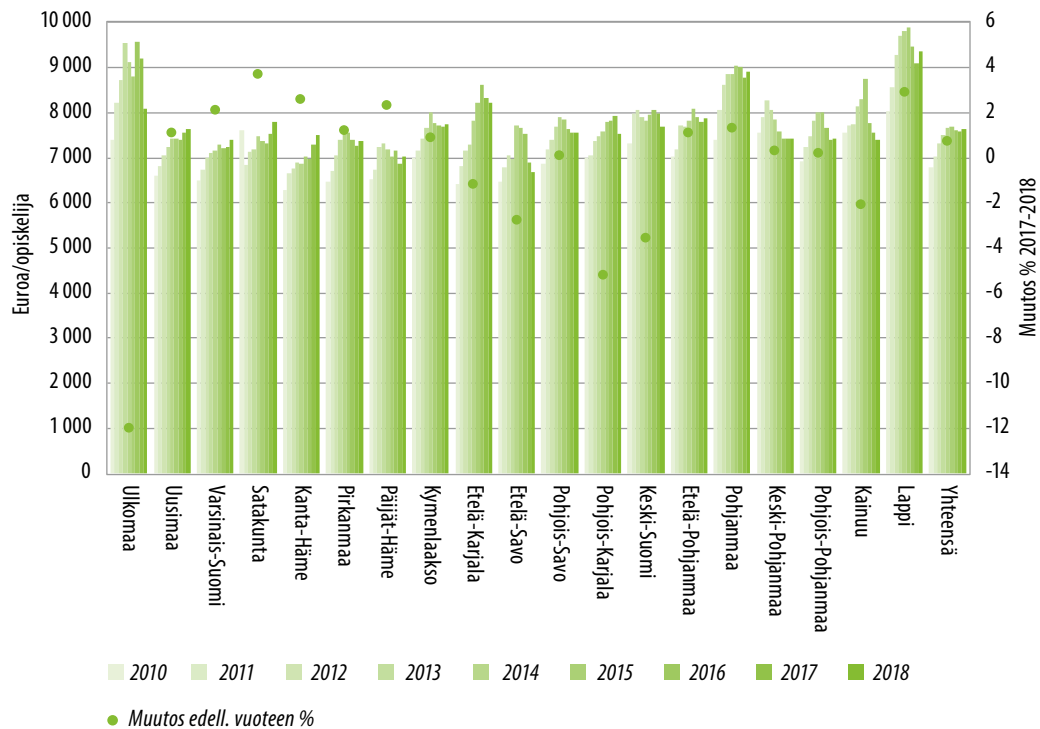
Jatkokoulutukseen ja työelämään hakeutuvien osaamisessa on suuria eroja erityisesti matematiikan osalta. Matematiikan pitkän oppimäärän opiskelijoiden taidot paranevat merkittävästi lukiokoulutuksen aikana, mutta lyhyen oppimäärän minimikurssimäärällä saadaan juuri ja juuri säilytettyä 9. luokan matemaattisen osaamisen taso. Erot lukiokoulutuksen sisällä ovat jopa suuremmat kuin lukion ja ammatillisen koulutuksen välillä. Yhdenvertaisuuden toteutumista heikentää lukioiden arviointilinjojen eroavuus. Samaan päättöarvosanaan vaaditaan selvästi enemmän osaamista parhaita tuloksia saavuttavissa lukioissa kuin heikompia tuloksia saavuttavissa lukioissa.

Sukupuolten väliset osaamiserot äidinkiessä eivät tasoitu lukion loppuun mennessä. Äidinkielen ylioppilaskokeen kevään 2017 osalta suomi äidinkielenä -ylioppilaskokeen arvosanjakaumat osoittavat, että tulosten välinen sukupuoliero on voimissaan vielä lukion päättövaiheessakin. Naisten ylioppilaskoetulokset ovat miehiä merkitsevästi paremmat, vaikka opiskelijoiden lähtötaso otettaisiin huomioon.

Opiskelijakohtaisissa kustannuksissa eroja

Keskimääräinen opiskelijakohtainen kustannus vuonna 2018 oli 7 625 euroa. Kustannukset vaihtelivat maakunnittain Lapin 9 354 eurosta Etelä-Savon 6 689 euroon. Kustannuksista keskimäärin 60 prosenttia muodostuu opetuksen kustannuksista. Seuraavaksi eniten kuluu kiinteistöjen ylläpitoon. Kustannukset ovat hieman alentuneet edellisvuodesta. Lukiokoulutuksen keskimääräiset kustannukset opiskelijaa kohden ovat kasvaneet noin 12,4 prosenttia vuodesta 2010 vuoteen 2018 (kuvio 12).

KUVIO 12. Lukiokoulutuksen yksikkökustannusten kehitys maakunnittain 2010–2018 (euroa/opiskelija)

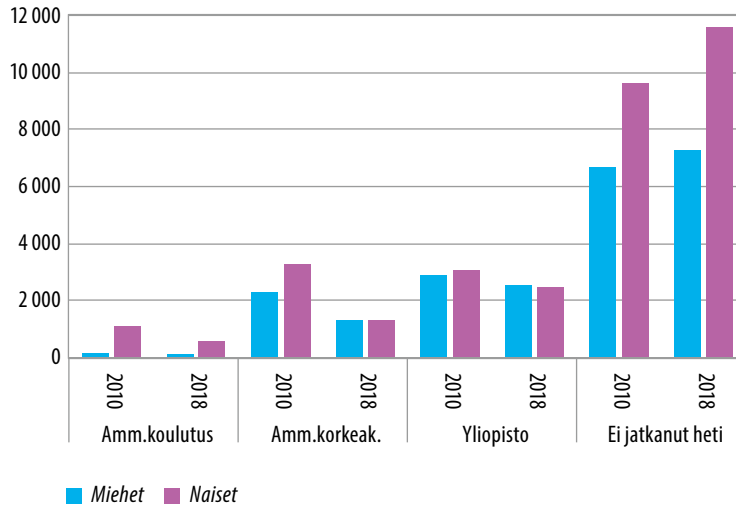


Lähde: OPH

Välivuodet lisääntyneet erityisesti naisilla

Nuorille suunnatussa lukiokoulutuksessa keskeyttämisprosentti oli 3,1. Tilastokeskuksen koulutustilastojen mukaan vuoden 2018 kevään uusista ylioppilaista 70 prosenttia ei jatkanut tutkintoon johtavassa koulutuksessa ylioppilaaksitulovuonna. Ammattikorkeakoulutuksessa heistä jatkoi 10 ja yliopistokoulutuksessa 18 prosenttia. Jatko-opintojen ulkopuolelle jääneiden osuus uusista ylioppilaista on kasvanut yli 10 vuoden ajan. Jatkokoulutuspaikkaa haki 82 prosenttia ylioppilaista. Peruskoulun päättäneistä lukiokoulutuksessa jatkoi heti peruskoulun jälkeen 53 ja ammatillisessa koulutuksessa 41 prosenttia.

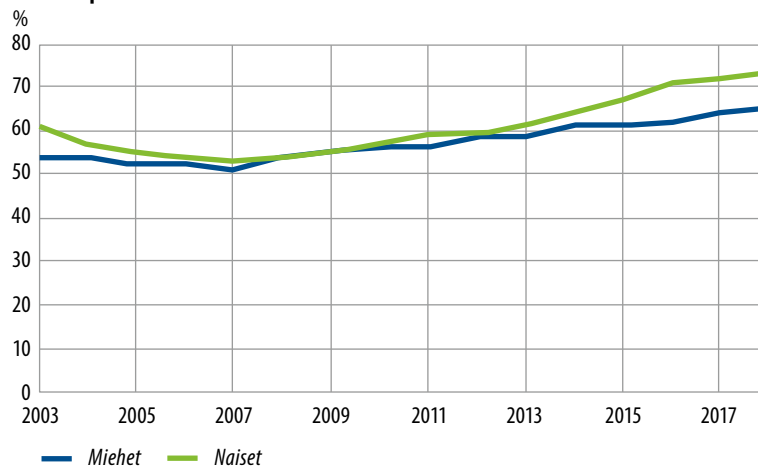
KUVIO 13. Kevään ylioppilaiden välitön sijoittuminen jatkokoulutukseen 2010 ja 2018



Lähde: Tilastokeskus

Yliopistoista jatkokoulutuspaikan saaneiden osuus kasvoi hieman edellisvuodesta. Koska ammatilliseen koulutukseen ja ammattikorkeakoulutukseen jatkaneiden osuus väheni edelleen, kasvoi ilman jatkokoulutuspaikkaa jääneiden uusien ylioppilaiden määrä edellisvuodesta 0,7 prosenttiyksikköä. Kymmenen vuotta aiemmin ammattikorkeakoulutuksessa opin-
toja välittömästi jatkoi 20 prosenttia, kun vuonna 2018 luku oli enää vajaa 10 prosenttia.

KUVIO 14. Ilman välitöntä jatkokoulutuspaikkaa jääneet ylioppilaat sukupuolen mukaan 2003–2018



Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden uusien naisylioppilaiden osuus on kasvanut viime vuosina jyrkemmin kuin miesylioppilaiden. Vuoden 2018 kevään naisylioppilaista opintojaan jatkoi välittömästi 27 ja miesylioppilaista 35 prosenttia, kun kymmenen vuotta aiemmin sekä nais- että miesylioppilaista opintoja ylioppilaaksitulovuonna jatkoi 46 prosenttia. Miesylioppilaat sijoituivat naisia useammin yliopisto- ja ammattikorkeakoulutukseen, opinnot korkeakouluissa aloitti miehistä 34 ja naisista 24 prosenttia (kuviot 13 ja 14).

Yli neljä viidestä kevään ylioppilaasta haki jatkokoulutukseen ylioppilaaksitulovuonna. Heistä 81 prosenttia haki korkeakouluhin, naisista 82 ja miehistä 80 prosenttia. Vain yliopistokoulutukseen haki 48 prosenttia ylioppilaista ja vain ammattikorkeakoulukoulutukseen haki 17 prosenttia. 16 prosenttia uusista ylioppilaista haki samanaikaisesti sekä ammattikorkeakoulukoulutukseen että yliopistokoulutukseen ja 1,2 prosenttia toisen asteen ammatilliseen koulutukseen.

Uusien ylioppilaiden välitön pääsy opiskelemaan on vaikeutunut edelliseen vuoteen nähden jo yli 10 vuotta. Moni tuore ylioppilas joutuu pitämään väli vuoden tai -vuosia ennen jatko-opiskelupaikan löytymistä, vaikka suurin osa hakee jatko-opiskelupaikkaa heti ylioppilaaksi tulon jälkeen.

Taulukko 2. Vuonna 2015 valmistuneiden ylioppilaiden jatkokoulutukseen pääsy

Väli vuosien määrä	Ylioppilaita yhteensä	Opiskele-massa	Amma-tillinen koulutus	%	Korkea-koulut	%	Ei opiskele tutkintoon johtavassa koulutuksessa	%
1	31 058	56,2	2 730	8,8	14 713	47,4	13 615	43,8
2	31 058	69	2 501	8,1	18 931	61	9 626	31
3	31 058	72,3	1 487	6,6	20 969	67,5	8 602	27,7

Kun tarkastellaan vuoden 2015 uusien ylioppilaiden (31 058) sijoittumista jatko-opintoihin vuoden 2016 loppuun mennessä (taulukko 2), jatko-opintopaikan yhden väli vuoden jälkeen sai 56 prosenttia, korkeakouluissa opintonsa oli aloittanut 47 prosenttia ja toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa yhdeksän prosenttia. Kahden väli vuoden jälkeen suurin osa oli sijoittunut jatko-opintoihin. Vuonna 2017 opiskeli 69 prosenttia, korkeakouluissa 61 prosenttia ja toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa kahdeksan prosenttia. Kolmen väli vuoden jälkeen opiskelemaan päässeiden osuus oli kasvanut 72 prosenttiin.

2.4 Ammatillinen koulutus

Ammatillisesta koulutuksesta säädetään laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017), joka tuli voimaan vuoden 2018 alusta. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon rungon muodostavat ammattiopistot, jotka vastaavat ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämisestä. Kunnat voivat olla itse ammatillisen koulutuksen järjestäjiä, jäsenenä koulutuskuntayhtymässä tai omistajina yhtiössä tai säätiössä, jolla on oikeus järjestää ammatillista koulutusta (taulukko 3). Kunnat myös vastaavat ammatillisen koulutuksen rahoituksesta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta, joka vuonna 2020 on 179 €/asukas. Kuntien rahoitusosuus on 53 prosenttia ammatillisen koulutuksen määrärahasta. Ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitus jaetaan pääosin laskennallisin perustein suoraan koulutuksen järjestäjälle. Rahoitusta ei siis ole kohdennettu tietyille toteutusmuodoille tai koulutusaloille.

Ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää väestön ammatillista osaamista sekä vastata työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeisiin. Ammatillinen koulutus antaa valmiuksia yrittäjyyteen ja työ- ja toimintakyvyn jatkuvaan ylläpitoon sekä tukee elinikäistä oppimista ja ammatillista kasvua.

Ammatillisiin tutkintoihin voi hankkia osaamista eri tavoin oppilaitoksessa, työpaikalla tai muissa oppimisympäristöissä. Työpaikalla tapahtuvasta oppimisesta sovitaan koulutus- tai oppisopimuksella. Osaamisen hankkimisen tavoista ja paikoista sovitaan yksilöllisesti opiskelijan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa.

Taulukko 3. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien lukumäärät omistajatyypin mukaan¹

	2016 toteutuma	2017 toteutuma	2018 toteutuma	2019 toteutuma	2020 toteuma
Kaikki järjestäjät yhteensä	176	166	166	162	152
– kuntajärjestäjät	9	9	9	9	9
– kuntayhtymäjärjestäjät	35	35	35	34	33
– yksityiset järjestäjät	131	121	121	118	109
– valtio koulutuksen järjestäjänä	1	1	1	1	1

¹ Kalenterivuoden alun tilanne. Vuosien 2018–2020 luvut sisältävät myös siirtymäkauden ajan voimassa olevat vanhan lain mukaiset ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvat (16 järjestäjää vuosina 2018 ja 2019 sekä 11 järjestäjää vuonna 2020).

Aloituspaikkojen määrässä suuria alueellisia eroja

Ammatillisen tutkintokoulutuksen aloittaneiden opiskelijoiden määrä kasvoi vuoteen 2017 asti, mutta erityisesti ammatillisen perustutkinnon aloittaneiden opiskelijoiden määrä väheni vuonna 2018. Yhteensä vuonna 2018 ammatillisen tutkintokoulutuksen aloitti 101 787 opiskelijaa, joista 71 568 ammatillisen perustutkintokoulutuksen (taulukko 4).

Taulukko 4. Ammatillisen tutkintokoulutuksen uudet opiskelijat vuosina 2013–2018 tutkintotyyppin mukaan

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ammatillinen perustutkinto	69 657	70 965	74 454	75 753	77 568	71 568
Ammattitutkinto	17 493	19 905	19 761	21 093	20 433	20 631
Erikoisammattitutkinto	7 500	9 447	9 453	9 933	9 867	9 585
Yhteensä	94 650	100 317	103 665	106 782	107 871	101 787

Lähde: Tilastokeskus, Vipunen

Yhteishaun kautta ammatilliseen koulutukseen hakevat pääasiassa peruskoulun tai lukion päättäneet, joilla ei ole aikaisempaa tutkintoa. Yhteishaun kautta haettavan ammatillisen koulutuksen saatavuudessa on alueellisia eroja suhteessa nuorisoikäluokkaan. Kevään 2019 yhteishaussa koko maassa oli laskennallisesti jokaista 16-vuotiasta kohti 0,72 ammatillisen koulutuksen aloituspaikkaa.

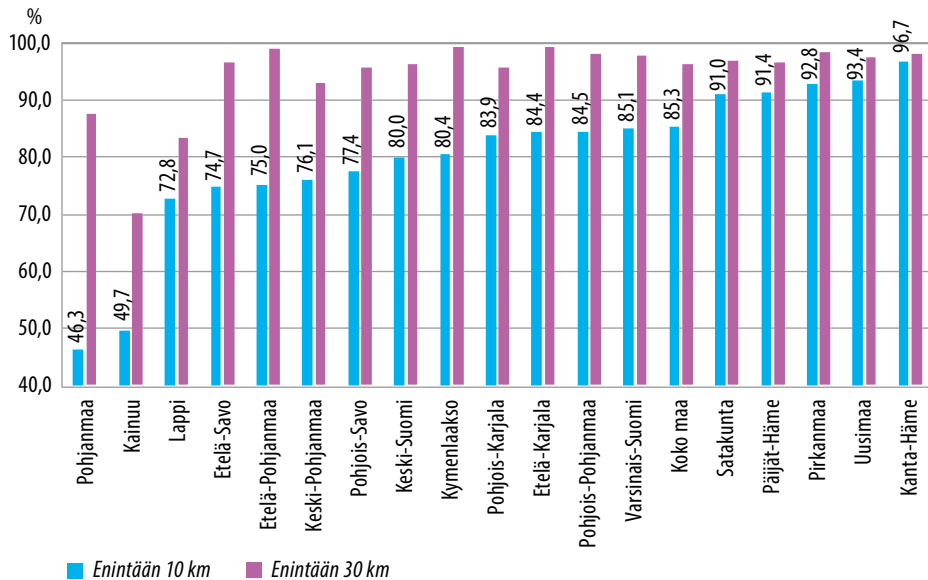
Maakunnittain paras saatavuus oli Lapissa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Lapissa suhdeluku oli yli yksi ja muissakin yli 0,9. Vähiten aloituspaikkoja suhteessa 16-vuotiaiden ikäluokkaan oli Pohjois-Pohjanmaalla, Uudellamaalla ja Etelä-Karjalassa. Suhdeluku oli näissä hieman yli 0,6. Saatavuudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Kuntien välillä oli merkittäviäkin eroja aloituspaikkojen määrässä suhteessa nuorisoikäluokkaan. Paras saatavuus oli kaupunkimaisissa kunnissa, jotka menettävät väestöään. Niissä suhdeluku oli yli 1,1. Ammatillisen koulutuksen saatavuus on suhdelukujen perusteella huonoiten saatavilla maaseutumaisissa kunnissa verrattuna muuhun Suomeen. Maaseutumaisissa kunnissa suhdeluku oli yli 0,3, mutta osassa kunnista aloituspaikkoja ei ollut yhtään tarjolla.

Nopeasti kasvavissa kunnissa suhdeluku on pienempi kuin muissa vastaavissa kunnissa. Väestöään nopeasti menettävissä kunnissa suhdeluku taas on korkea verrattuna muihin vastaaviin kuntiin. Tilaston perusteella näyttäisikin siltä, ettei aloituspaikkojen määrässä ole riittävästi reagoitu väestön muutoksiin. Lisäksi tilaston perusteella ammatillista koulutusta ei ole yhtä hyvin saatavilla maaseutumaisissa kunnissa verrattuna muuhun Suomeen.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus voi olla edellä esitettyjä tilastoja parempaa, sillä se kuvaa lähinnä oppilaitosten toimipisteiden sijaintia. Koulutusta voidaan järjestää myös työpaikoilla oppisopimus- ja koulutussopimuksella, jolloin sitä voidaan toteuttaa myös kunnissa, joissa oppilaitoksella ei ole toimipistettä. Lisäksi digitaaliset oppimisympäristöt mahdollistavat opiskelun paikasta riippumatta.

KUVIO 15. Ammattikoulutuksen saavutettavuus 2019



Lähde: AVI

Vähintään kolmen koulutusalan ammatillisen koulutuksen opetuspiste oli vuonna 2019 enintään 10 kilometrin etäisyydellä 85,3 prosentilla 15-vuotiaiden ikäluokasta ja enintään 30 kilometrin etäisyydellä 96,4 prosentilla 15-vuotiaiden ikäluokasta. Saavutettavuus vaihteli kuitenkin maakunnittain, 10 kilometrin sisällä Uudenmaan 93 prosentista Pohjanmaan 46 prosenttiin (kuvio 15).

Järjestäjäkohtaiset kustannuserot merkittäviä

Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnetään laskennallisesti perusrahoitusta, suoritusrahoitusta ja vaikuttavuusrahoitusta. Perusrahoituksella turvataan koulutuksen järjestäjille ennakoitava opiskelijamääriin perustuva rahoitus. Rahoitusjärjestelmässä otetaan huomioon keskeiset koulutuksen kustannuksiin vaikuttavat tekijät, kuten tutkintokohtaiset kustannuserot. Suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksella sekä niiden laskennassa käytetyillä kertoimilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan koulutuksen järjestäjiä suuntaamaan toimintaa osaamistarpeita vastaavaksi sekä tehostamaan opintoprosesseja.

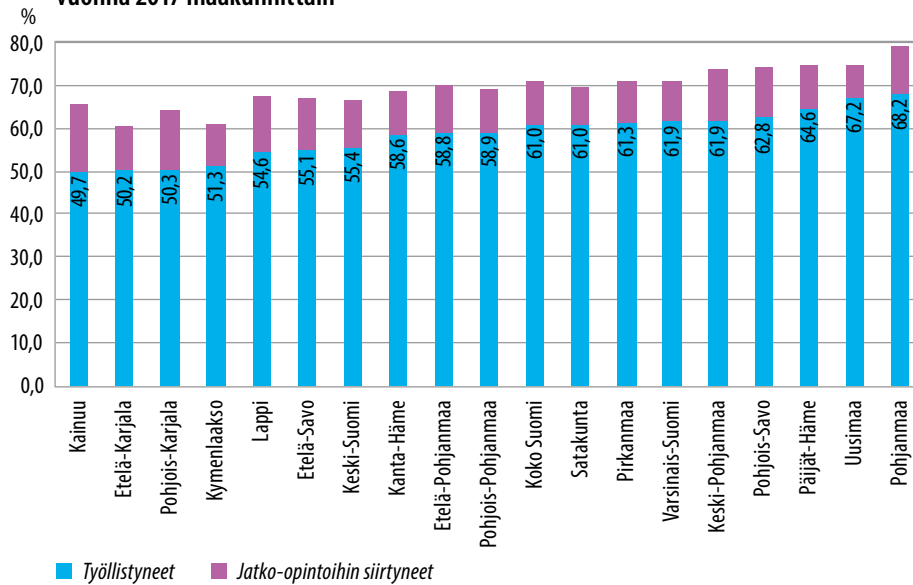
Ammatillisen koulutuksen kustannukset vuonna 2018 olivat keskimäärin 10 613 euroa per toteutunut opiskelijavuosi, josta opetuksen kustannusten osuus oli 5 928 euroa ja järjestäjäkohtaiset kustannukset 4 685 euroa. Keskimäärin ammatillisen koulutuksen kustannukset vuonna 2018 olivat suuremmat kuin tulot, mutta koulutuksen järjestäjäkohtaiset erot olivat merkittäviä. Lisäksi erot perustutkintokoulutuksen, ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen sekä eri koulutusalojen kustannusten välillä olivat suuria.

Työllistyminen parantunut, mutta alueelliset erot yhä suuria

Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työllistyminen on parantunut tilastovuodesta 2015 eteenpäin sekä ammatillisen perustutkinnon että ammatti- tai erikoisammattitutkinnon suorittaneilla. Vuonna 2017 opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen perustutkinnon edellisenä vuonna suorittaneista 71 prosenttia oli joko työllistynyt tai siirtynyt jatko-opintoihin. Vuonna 2015 vastaava osuus oli 66 prosenttia. Ammattitutkinnon suorittaneista 86 prosenttia ja erikoisammattitutkinnon suorittaneista 96 prosenttia oli joko työllistynyt tai siirtynyt jatko-opintoihin (kuvio 16).

Työllistymisessä ja jatko-opintoihin siirtymisessä on alueellisia eroja tutkinnon suoritusmaakunnan mukaan ja siinä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuodesta 2015. Opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen perustutkinnon suorittaneista paras tilanne oli edelleen Pohjanmaalla, Päijät-Hämeessä, Uudellamaalla ja Pohjois-Savossa ja huonoin tilanne Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa. Jatko-opintoihin siirryttiin eniten edelleen Kainuussa ja vähiten Uudellamaalla.

KUVIO 16. Ammattitutkinnoista työllistyneet ja jatko-opintoihin siirtyneet vuonna 2017 maakunnittain



3 Kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelut

3.1 Kirjastopalvelut

Yleisiä kirjastoja koskevan lain (1492/2016) mukaan yleisen kirjaston tehtävänä on tarjota pääsy aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin, ylläpitää monipuolista ja uudistuvaa kokoelmaa, edistää lukemista ja kirjallisuutta, tarjota tietopalvelua, ohjausta ja tukea tiedon hankintaan ja käyttöön sekä monipuoliseen lukutaitoon, tarjota tiloja oppimiseen, harrastamiseen, työskentelyyn ja kansalaistoimintaan sekä edistää yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua.

Omatoimikirjastot parantaneet saatavuutta

Kirjastopalvelut ovat saatavilla varsin tasaisesti maan eri puolilla. Puolet suomalaisista asuu enintään 1,9 kilometrin etäisyydellä ja 75 prosenttia enintään 3,5 kilometrin etäisyydellä lähimmästä yleisestä kirjastosta. Vuonna 2018 pää-, sivu- ja laitospalvelujen määrä oli 737. Vuonna 2014 kirjastoja oli 790. Vuonna 2018 kirjastoautojen määrä oli 135, vastaava luku vuonna 2014 oli 142. Vaikka kiinteiden toimipisteiden ja kirjastoautojen määrä on laskenut, oli kirjastojen aukiolotuntien määrä vuonna 2018 selvästi noussut edellisistä vuosista. Aukiolotuntien määrän kasvun selittää omatoimikirjastopalvelujen tarjonnan voimakas kasvu.

Aluehallintovirastojen vuonna 2019 tekemän selvityksen mukaan kirjastojen toimipisteistä 233 tarjoaa laajennettua omatoimista kirjastopalvelua. Omatoimisten kirjastojen määrä on lähes nelinkertaistunut neljässä vuodessa. Arkiuusiolon lisäksi omatoimikirjastot palvelevat asiakkaita viikonloppuisin koko maassa yhteensä noin 5200 tuntia. Omatoimikirjastot ovat tehostaneet myös kirjastotilojen käyttöä. Yksittäisten asiakkaiden lisäksi omatoimipalvelua hyödyntävät erilaiset harrastusryhmät. Omatoimipalvelu on lisännyt myös kirjastotilojen kokouskäyttöä.

Asiakastyytyväisyys kirjastopalvelujen laatuun on pysynyt korkeana. Kuntalaiskyselyn 2017 mukaan kuntalaisten palvelutyytyväisyysarvioissa kirjastopalvelut olivat ykkössijalla: 91 prosenttia piti käyttökokemukseen perustuen kirjastopalveluita kokonaisuutena hyvin hoidettuina. Aluehallintoviraston vuonna 2018 toteuttamassa asiakaskyselyssä kirjaston palvelut saivat kokonaisarvosanaksi 8,8 asteikolla 4–10.

Toimintakuluissa ja kävijämäärissä ei muutosta

Kirjastojen asukaskohtaiset toimintakulut ovat pysyneet lähes vakiona (taulukko 5). Toimintakulujen muutos vuodesta 2017 vuoteen 2018 selittyy henkilötövuosien hienoisella lisääntymisellä. Kunnat käyttävät keskimäärin yhden prosentin kunnan toimintamenoista kirjastojen ylläpitämiseen. Kirjastopalvelujen osuus kuntien käyttötalousmenoista on pääsääntöisesti samalla tasolla (0.9 % – 1.1 %) eri kuntatyypeissä. Suhteessa väestökehitykseen kirjastopalvelujen kustannukset heijastelevat pienessä mittakaavassa opetus- ja kulttuuritoimen laajempaa kustannusrakennetta: väestökasvun kuntaluokissa kustannukset ovat hivenen korkeammat, väestöä menettävissä kunnissa vastaavasti joko keskiarvon mukaiset tai alemmat.

Taulukko 5. Yleisten kirjastojen toimintakulut €/asukas sekä henkilötövuodet

Vuosi	2014	2015	2016	2017	2018
Toimintakulut, euroa / asukas	58	58	58	57	58
Henkilötövuodet	4 097	4 046	3 995	3 932	3 974

Lähde: OKM

Kirjastopalvelujen taloudellisuutta parantaa kuntarajat ylittävä yhteistyö muun muassa kirjastojärjestelmissä, aineistohankinnassa ja aineistokuljetuksissa. Kaikkia yleisiä kirjastoja hyödyttävät verkkopalvelut tuotetaan pääosin keskitetysti opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella.

Kirjastojen lainaus on laskenut tasaisesti. Muusta aineistosta poiketen lastenkirjallisuuden lainaukset ovat kuitenkin kääntyneet kasvuun. Kirjaston kävijämäärät ovat pysyneet viimeiset viisi vuotta hyvin samalla tasolla. Lainaus- ja käyntiluvut ovat edelleen maailman huippua. Vuonna 2018 kirjastojen kokonaislainaus oli 84,6 milj. lainaa ja kirjastoissa oli yhteensä lähes 50 milj. kävijää. Verkkoasiointi lisääntyi vuonna 2018 edellisestä vuodesta. Vuotta 2019 koskevat alustavat tilastotiedot osoittavat sekä fyysisten käyntien että lainauksen kääntyneen nousuun useissa kaupungeissa (taulukko 6).

Taulukko 6. Yleisten kirjastojen tuottavuus- ja tuloksellisuusmittareita

Vuosi	2014	2015	2016	2017	2018
Lainan kustannukset, euroa / laina	3,5	3,6	3,6	3,7	3,8
Käynnin kustannukset, euroa/käynti	6,4	6,4	6,5	6,3	6,4
Lainaus, milj. kpl	90,9	89,2	87,4	85,2	84,6
Kävijät, milj. kpl	50,4	49,4	49,0	50,0	49,8
Verkkokäynnit, milj. kpl 1	40,4	38,9	42,0	37,0	38,0

Lähde: OKM

Aluehallintoviraston vuonna 2018 toteuttaman asiakaskyselyn tulosten mukaan kirjastolla on merkittävää vaikutusta kirjaston käyttäjän elämään. Kyselyyn vastanneet kokivat, että kirjaston käytöllä oli melko tai erittäin paljon positiivista vaikutusta elämänlaatuun, tiedon löytämiseen sekä harrastamiseen ja vapaa-aikaan. Kirjasto oli myös lisännyt lukemista. Alle 15 vuotiasta 60 prosenttia koki, että kirjasto oli lisännyt erittäin paljon heidän lukemistaan. Sen sijaan tietoteknisiin taitoihin tai sosiaalisiin kontakteihin ei kirjastolla ollut samanlaista positiivista vaikutusta. Ikäryhmistä eniten positiivisia vaikutuksia kokivat yli 45-vuotiaat ja vähiten 15-29-vuotiaat.

Kirjastopalveluilla on korkea käyttöaste ja tiheä palveluverkko

Kirjastopalvelujen saatavuus on kiinteiden toimipisteiden mittarilla tarkasteltuna varsin kattava. Omatoimipalvelu yhdessä monipuolisten verkkopalvelujen kanssa on parantanut kirjastopalvelujen saatavuutta. Aluehallintoviraston kyselyssä esille tullut toive laajemmista aukioloajoista toteutuu tulevaisuudessa yhä useammassa kunnassa omatoimipalvelua lisäämällä.

3.2 Kulttuuripalvelut

Uudistetun kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019) mukaan kuntien tehtävänä on järjestää kulttuuritoimintaa, jonka toteuttamiseksi kunta edistää kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä, luo edellytyksiä ammattimaiselle taiteelliselle työlle, edistää kulttuurin ja taiteen harrastamista, tarjoaa mahdollisuuksia tavoitteelliselle taide- ja kulttuurikasvatukselle sekä edistää kulttuuriperinnön ylläpitämistä. Lisäksi kunta edistää kulttuuria ja taidetta osana asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä paikallista ja alueellista elinvoimaa, kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä toimintaa.

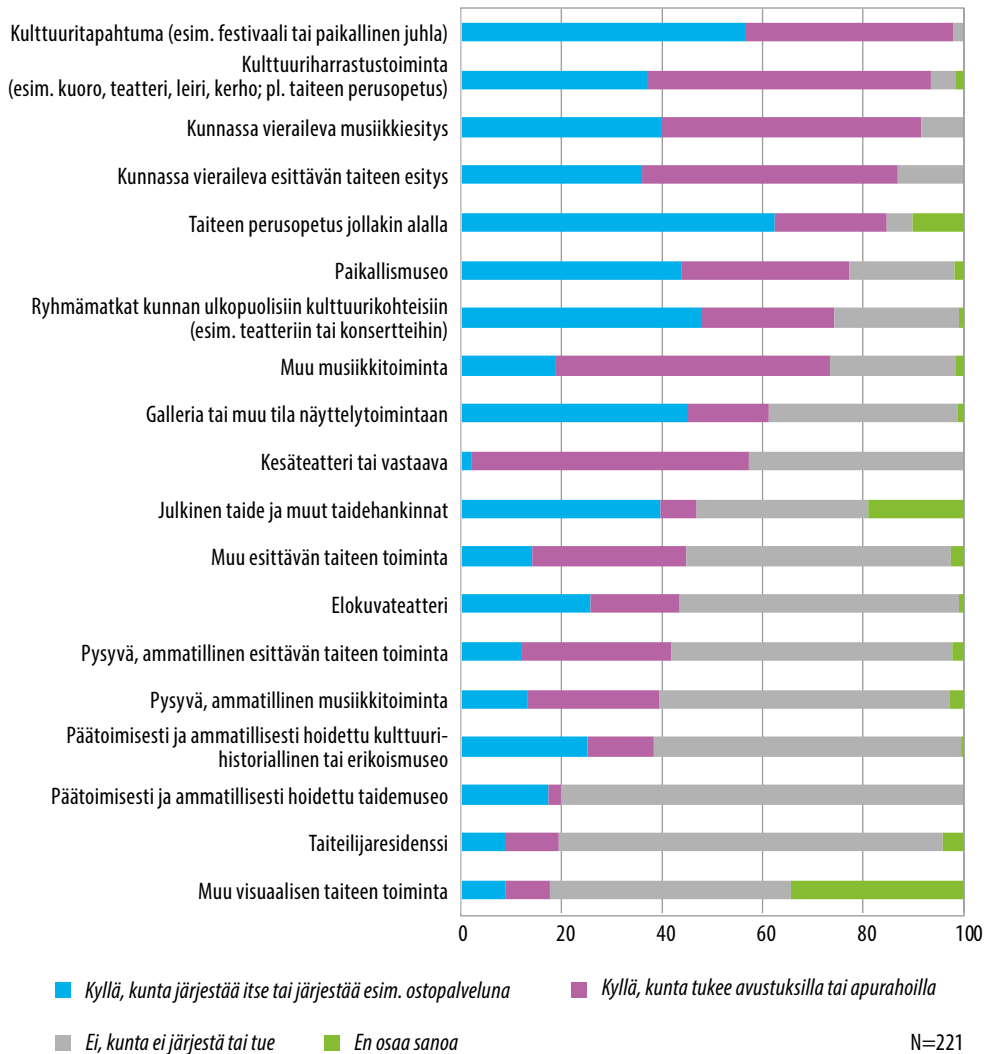
Kulttuuritoimintaa järjestäessään kunta ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet. Kunnat voivat järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä tulee olla riittävää ja monipuolista asiantuntijaosaamista. Kunnan tulee kulttuuritoimintaa järjestäessään ottaa huomioon toiminta, joka perustuu yleisistä kirjastoista annettuun lakiin (1492/2016), taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin (633/1998), museolakiin (314/2019), teatteri- ja orkesterilakiin (730/1992) ja vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998).

Kulttuurialan lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain lisäksi museolain ja esittävän taiteen osalta. Uusi museolaki (314/2019) tuli voimaan 1.1.2020. Lain nojalla nimettiin 31 alueellista vastuumuseota, joiden tarjoamina museotoiminnan, kulttuuriympäristön ja taidemuseoalan asiantuntijapalvelut on järjestetty kaikissa maakunnissa. Esittävän taiteen uudistus on meneillään.

Kulttuuripalvelujen kirjo monipuolinen

Kunnat ja valtio ylläpitävät ja avustavat taide- ja kulttuuripalvelujen verkostoa. Kunnissa kulttuuripalveluita tarjoavat muun muassa kunnan yleinen kulttuuritoiminta, valtionosuuden piirissä olevat taide- ja kulttuurilaitokset, taide- ja kulttuuritapahtumat, taiteen perusopetuksen toimipisteet ja kansalaisopistot. Suomessa on yli 200 ammatillisesti toimivaa kulttuuri- ja taidelaitosta, joista kunnallisia on noin puolet, sekä yli 70 kulttuuri- ja kongressitaloa. Vuonna 2020 valtionosuuden piirissä on yhteensä 209 taidelaitosta, joista museoita 124, teattereita 57 ja orkestereita 28. Alueellisesti valtionosuuden piirissä olevien taide- ja kulttuurilaitosten verkosto on jakaantunut ympäri Suomea, mutta keskittynyt asukasluvultaan suuriin kuntiin.

Peruspalvelujen arvioinnissa 2019 selvitettiin kunnille suunnatussa kyselyssä, mitä toimintaa ne järjestävät itse, järjestävät esimerkiksi ostopalveluna tai tukevat avustuksilla tai apurahoilla. Vastanneiden kuntien kulttuuripalvelut ovat selvityksen mukaan monipuolisia. Eniten kunnat järjestivät kulttuuritapahtumia, kulttuuriharrastustoimintaa ja kunnassa vierailuvia musiikkiesityksiä (kuvio 17).

KUVIO 17. Kunnan järjestämät kulttuuripalvelut vuonna 2019

Lähde: Peruspalvelujen arviointi 2019

Kunnat voivat tukea muita kulttuuritoimijoita, kuten yhdistyksiä ja yksityisiä toimijoita. Osa tuetaan myös valtionavustuksin. Julkisen tuen piiriin kuuluvat myös eri taiteenalojen alueelliset keskuskeskukset, kuten lastenkulttuurikeskukset, alueelliset elokuva- ja valokuva-keskukset sekä tanssin aluekeskukset. Lastenkulttuurikeskukset ovat pääosin kuntapohjaisia, muut kolmannen sektorin toimijoita. Lastenkulttuurikeskuksia on maassamme 33 ja ne kattavat 112 kuntaa. Keskusten määrä on viime vuosina kasvanut, samoin kuntien kattavuus. Keskukset tarjoavat alueellaan lastenkulttuurin palveluja ja asiantuntemusta. Lastenkulttuurikeskukset tekevät yhteistyötä koulujen ja varhaiskasvatuksen toimijoiden kanssa. Kuntien kulttuuritoiminnan piiriin voi sisältyä yhteistyö alueella asuvien taiteilijoiden kanssa.

Museokortti lisännyt käyntejä

Valtionosuutta saavissa museoissa vierailtiin 5 263 627 kertaa vuonna 2018. Mukaan lukien muut tilastoidut museot, käyntejä oli yhteensä 7 127 153. Kävijämäärät ovat kasvaneet vuoteen 2016 verrattuna kaikkien museoiden osalta noin 6 prosenttia ja valtionosuutta saavien museoiden osalta lähes 10 prosenttia, mitä selittää osittain Museokortin menestys. Suomen Sinfoniaorkesterit ry:n jäsenorkesterien (30) kävijämäärä oli vuonna 2018 kaikkiaan 1 226 308, missä oli vuoteen 2017 verrattuna kasvua noin 2 prosenttia. Valtionosuutta saavissa teattereissa kävijöitä oli vuonna 2018 oli 2 246 102. Opetus- ja kulttuuriministeriöstä valtionavustusta sai 16 taide- ja kulttuurifestivaalia vuonna 2018. Näillä festivaaleilla käyntejä oli yhteensä noin miljoona. Osana lastenkulttuurin edistämistä opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi valtionavustuksia seitsemälle lastenkulttuurifestivaalille. Taiteen edistämiskeskus myönsi avustuksia 124 taide- ja kulttuuritapahtumalle ja Suomen elokuvasäätiö seitsemälle valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävälle elokuvafestivaalille. Finland Festivals -organisaation jäsentapahtumien yhteenlaskettu käyntimäärä oli lähes 2 miljoonaa vuonna 2018.

Opetushallituksen toteuttaman selvityksen mukaan vuonna 2019 taiteen perusopetusta antavissa oppilaitoksissa oppilaita oli yhteensä n. 128 000. Oppilaita suurin osa oli tyttöjä, mutta suhteellisesti eniten poikia opiskeli arkkitehtuurin ja mediataiteen perusopetuksessa. Maakunnittain tarkasteltuna taiteen perusopetus keskittyy Etelä-Suomeen; kolme suurinta maakuntaa taiteen perusopetusta antavien oppilaitosten päätoimipisteiden määrän perusteella olivat Uusimaa, Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi. Oppilaitosten päätoimipisteitä sijaitsi vastausten perusteella 150 kunnassa, eli yli puolessa (51 %) Manner-Suomen kunnista. Päätoimipisteen kanssa samassa kunnassa toimivia sivutoimipisteitä ilmoitettiin olevan yhteensä 898 kappaletta ja muissa kunnissa sijaitsevia sivutoimipisteitä oli yhteensä 327. Vastausten perusteella 28 Manner-Suomen kunnassa ei ollut taiteen perusopetuksen oppilaitoksen toimipistettä vuonna 2019.

Vuoden 2020 alusta lukien taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisen valtionosuuden piirissä olevien koulutuksen järjestäjien verkosto laajeni 13 oppilaitoksella, mikä paransi edellisvuoteen verrattuna taiteen perusopetuksen alueellista ja taiteenaloista saavutettavuutta. Taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisen valtionosuuden piirissä on 139 koulutuksen järjestäjää, joista enemmistö on musiikkioppilaitoksia. Musiikin lisäksi edustettuina on kahdeksan muuta taiteenalaa: arkkitehtuuri, kuvataide, mediataiteet, käsityö, tanssi, teatteritaide, sirkustaide ja sanataide. Osa oppilaitoksista antaa usean taiteenalan opetusta.

Kansalaisopistopalveluja on tarjolla joka kunnassa. Kansalaisopistot tarjoavat kulttuurialan opetusta muun muassa käsi- ja taideteollisuuden ja kädentaitojen, teatterin ja tanssin, musiikin sekä kuvataiteen aloilla.

Kulttuuripalvelujen merkityksen tunnistamisessa eroja

Kulttuuripalvelujen laadun arviointia on toteutettu osana peruspalvelujen arviointia ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen Kulttuuri TEA -tiedonkeruuta. Kunnat arvioivat myös itse erilaisten laatujärjestelmien kautta omaa toimintaansa ja tekevät arviointia osana talousarviomenettelyä. Yhtenä laadun mittarina voidaan pitää sitä, onko kunta sisällyttänyt kulttuuritoiminnan strategiaansa. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen Kulttuuri TEA -tiedonkeruun 2019 mukaan kunnista 64 prosenttia oli käsitellyt kulttuuripalvelujen edistämiseen liittyviä asioita kuntastrategiaansa ja 61,5 prosenttia hyvinvointia ja terveyttä edistävää kulttuuritoimintaa. Kunnissa 35 prosentilla oli voimassa oleva suunnitelma hyvinvointia ja terveyttä edistävästä kulttuuritoiminnasta osana laajempaa kokonaisuutta (taulukko 7).

Taulukko 7. Kulttuurin käsittely kuntastrategioissa 2019

Onko kunnassa voimassa olevassa kuntastrategiassa käsitelty seuraavia asioita? (%)		
	Kulttuuripalvelujen edistämiseen liittyvät asiat	Hyvinvointia ja terveyttä edistävään kulttuuritoimintaan liittyvät asiat
Kaupunkimaiset kunnat	80,7	68,4
Taajaan asutut kunnat	60,3	61,9
Maaseutumaiset kunnat	52,0	54,3
Nopeasti kasvavat	81,3	68,8
Kasvavat	61,5	48,7
Taantuvat	53,1	50,6
Nopeasti taantuvat	59,7	64,2

Lähde: TEA-viisari

Kulttuuri TEA -tiedonkeruussa selvitettiin myös tavoitteiden määrittelyä talousarviossa eri kohderyhmien näkökulmasta. Yleisimmin kuntien talousarvioissa oli määritelty tavoitteet lasten ja nuorten kulttuuritoimintaan (79 %), ikääntyneiden kulttuuritoimintaan (61 %), työikäisten kulttuuritoimintaan (57 %) ja hyvinvointia ja terveyttä edistävään sekä osallisuutta tukevaan taide- ja kulttuuritoimintaan (54 %). Sen sijaan vähemmistö- ja erityisryhmille suunnatun kulttuuritoiminnan tavoitteita oli määritelty alle puolet (36 %). Resurssi- ja väestö oli määritelty eniten lasten ja nuorten kulttuuritoimintaan (79 % kunnista) ja vähiten vähemmistö- ja erityisryhmien kulttuuritoimintaan (37 % kunnista). Taiteen ja kulttuurin rakentamiseen liittyvää prosenttiperiaatetta kertoi kunnista noudattaneensa kaupunkimaisista kunnista lähes 60 prosenttia, mutta maaseutumaisista vain noin 13 prosenttia.

Kulttuuripalvelujen laatuun vaikuttaa käytettävissä oleva henkilöstö, sen osaaminen ja kulttuuritoiminnan kehittämiseen käytetty aika. Kulttuurin TEA-viisari -tiedonkeruun mukaan vuonna 2019 neljänneksessä kunnista kulttuuripalveluista kunnassa vastaava viranhaltija käytti puolet tai enemmän työajastaan yleisen kulttuuritoiminnan hoitamiseen.

Kulttuuripalveluista kunnassa vastaava johtava viranhaltija työskenteli päätoimisesti eli käytti koko työaikansa yleisen kulttuuritoiminnan hoitamiseen 39 prosentissa kaupunkimaisia kuntia, 24 prosentissa taajaan asuttuja kuntia ja vain viidessä prosentissa maaseutumaisia kuntia. Peruspalveluiden arviointikyselyn 2019 mukaan 49,5 prosentissa vastaajakuntia yleisen kulttuuritoiminnan henkilötyövuosia oli alle 1.

Alueelliset erot suurien palvelujen käytössä ja kustannuksissa

Yleinen kulttuuritoiminta ulottuu kaikkiin kuntiin ja kuntien asukkaisiin. Yleisen kulttuuritoiminnan toimintakulut kuntien käyttötalouden toimintakuluista olivat vuonna 2018 keskimäärin 0,38 prosenttia. Osuus oli lähes vastaava kuin vuonna 2008 (0,41 %). Museoiden, teattereiden ja orkestereiden käyttökustannukset olivat vuonna 2018 keskimäärin noin 0,7 prosenttia kuntien käyttökustannuksista. Kulttuuritoiminnan osuus kuntien taloudesta on pysynyt vuodesta 2008 tasaisen pienenä.

Vuonna 2018 yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset asukasta kohti koko maassa olivat 26 euroa/asukas ja museoiden, teattereiden ja orkestereiden 48 euroa/asukas. Yhteenlasketut yleisen kulttuuritoiminnan sekä museoiden, teattereiden ja musiikkitoiminnan nettokustannukset vaihtelivat kunnissa vuonna 2016 välillä 0–168 euroa/asukas ja vuonna 2018 välillä 0–176 euroa/asukas. Vuonna 2018 yleisen kulttuuritoiminnan asukas kohtaisten nettokustannusten keskiarvo oli kaupunkimaisissa kunnissa 19 euroa/asukas, taajaan asutuissa kunnissa 18 euroa/asukas ja maaseutumaisissa kunnissa 14 euroa/asukas. Kuntaryhmien keskiarvojen ero on hieman kaventunut vuodesta 2016 (taulukko 8).

Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukas kohtaisten nettokustannusten keskiarvo vuonna 2018 oli kaupunkimaisissa kunnissa 50 euroa/asukas, taajaan asutuissa kunnissa 10 euroa/asukas ja maaseutumaisissa kunnissa 6 euroa/asukas. Vuonna 2012 yli puolet suomalaisista asui kunnassa, jossa yleisen kulttuuritoiminnan nettokustannukset olivat 16 euroa tai yli/asukas. Vuonna 2018 tällaisissa kunnissa asui tasan puolet suomalaisista. Samalla näiden kuntien osuus kaikista kunnista on kasvanut: joukossa on aiempaa enemmän asukasmäärältään pienempiä kuntia. Alueellisten erojen kulttuurin kulutuksessa on todettu Suomessa olevan EU-maiden suurimpia, ja asukkaiden mahdollisuudet osallistua kulttuuritoimintaan toteutuvat eriarvoisesti maan eri osissa.

Taulukko 8. Kulttuuritoiminnan kustannukset 2018

Tilastollinen kuntaryhitys	Lkm.	Keskiarvo, €/asukas*				
		Taiteen perusopetus	Museo- ja näytelytoiminta	Teatteri-, tanssi- ja sirkus-toiminta	Musiikki-toiminta	Muu kulttuuri-toiminta
Kaupunkimaiset kunnat	57	18,4	23,2	15,7	10,6	19,1
Taajaan asutut kunnat	65	18,7	7,7	0,5	1,6	17,5
Maaseutumaiset kunnat	173	6,8	4,1	0,2	1,4	13,8
Kaikki yhteensä	295	11,7	8,6	3,2	3,2	15,6
Nopeasti kasvavat	16	12,5	12,6	2,6	6,3	26,0
Kasvavat	39	12,6	10,9	7,6	7,6	15,6
Taantuvat	81	11,5	9,7	4,0	3,7	15,0
Nopeasti taantuvat	159	11,4	7,1	1,8	1,6	14,9
Kaikki yhteensä	295	11,7	8,6	3,2	3,2	15,6

Lähde: Tilastokeskus

Tilastokeskuksen Vapaa-ajan osallistumista koskevan tutkimuksen mukaan erot kulttuuripalveluiden käyttämisessä ja siten vaikuttavuudessa ovat varsin suuria eri aluetyyppien välillä. Sisemmällä kaupunkialueella oli teatterissa käynyt viimeisten 12 kuukauden aikana 43 prosenttia, kun taas harvaan asutulla maaseudulla vain 27 prosenttia. Konserteissa käymisessä vastaavat luvut olivat 61 prosenttia ja 38 prosenttia. Taidenäyttelyissä oli käynyt harvaan asutulla maaseudulla ainoastaan 22 prosenttia, sisemmällä kaupunkialueella 51 prosenttia. Museossa oli harvaan asutulla maaseudulla käynyt vain 19 prosenttia, kun taas sisemmällä kaupunkialueella 42 prosenttia.

Kulttuuripalvelujen tuotannolla on myös työllistävä ja elinkeinotoimintaa sekä vetovoimaisuutta lisäävä merkitys. Kulttuurin osuus työllisyydestä oli 3,1 prosenttia vuonna 2017, mikä oli vähemmän kuin vuonna 2015 (3,5 %). Kulttuurin osuus bruttokansantuotteesta oli 3,4 prosenttia. Vaikka kulttuurin osuus taloudessa on ollut pitkällä aikavälillä laskeva, kulttuurilla on edelleen varsin merkittävä rooli kansantaloudessa, sillä sen osuus kulutuksesta on kuitenkin reilut neljä prosenttia ja työllisistä hieman yli kolme prosenttia. Kulttuurin osuuden laskua selittää erityisesti painoalan laskenut osuus.

Kulttuuripalvelujen saavutettavuutta ja siten vaikuttavuutta pyrittiin lisäämään hallituskaudella 2015–2019. Prosenttiperaatteen laajentamista koskevassa kärkihankkeessa käynnistettiin mm. hyvinvointia ja terveyttä edistävän kulttuurin edistämistyötä ja kuntien kulttuuritoimintaa kuvaavien indikaattoreiden kehittämistyötä (Kulttuurin TEA -hanke) sekä laadittiin suositus kunnille ja tuleville maakunnille taiteen ja kulttuurin saatavuuden ja saavutettavuuden parantamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Pitkän tähtäimen tavoite on saada vakiinnutetuksi taide- ja kulttuurilähtöiset hyvinvointipalvelut osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita ja hyvinvoinnin seuranta.

3.3 Liikuntapalvelut

Liikuntalain (390/2015) keskeisinä tavoitteina on edistää eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa sekä edistää väestön hyvinvointia, terveyttä ja fyysistä toimintakykyä, lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä, liikunnan kansalais- ja seuratoimintaa sekä eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa. Laki korostaa terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan asemaa liikuntatoimen kokonaisuudessa.

Kuntalain (405/2015) mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia, edistää alueensa elinvoimaa ja järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Hallintokuntarajat ylittävä yhteistyö on keskeistä liikunnan edistämisessä. Kunnan eri toimialojen poikkihallinnollinen yhteistyö mahdollistaa liikunnan aseman vahvistumisen osana kuntien hyvinvointi- ja terveystoimintaa sekä strategista kehittämistä. Kunnan tulee myös arvioida asukkaidensa liikunta-aktiivisuutta osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä ja kuulla asukkaitaan liikuntaa koskevissa keskeisissä päätöksissä.

TEA-viisarin mukaan kuntien toiminta asukkaidensa liikunta-aktiivisuuden edistämiseksi ja liikunnan edellytysten luomiseksi on kehittynyt myönteisesti vuosien 2010–2018 aikana. Liikuntakysymykset näkyvät yhä useammin kuntastrategiassa. Kun vuonna 2010 liikuntaa oli käsitelty 47 prosentissa kuntastrategioista, oli vuoteen 2018 mennessä osuus kasvanut jo 85 prosenttiin. Paras tilanne on kaupunkimaisissa kunnissa (93 %). Terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan koordinointi ja poikkihallinnolliset ryhmät ovat yleistyneet. Vuonna 2018 jo 82 prosentissa kuntia toimii poikkihallinnollinen työryhmä. Eniten niitä on kaupunkimaisissa kunnissa (57 %) ja vähiten maaseutumaisissa kunnissa (16 %). Liikuntatoimen yhteistyö erityisesti opetustoimen ja teknisen toimen kanssa on tiivistä suuressa osassa kuntia.

Liikuntatoimen menot kasvaneet liikuntapaikkojen kehittyessä

Kuntien liikuntatoimen kokonaismenot ovat kasvaneet ja liikuntatoimen henkilöstö on vähentynyt 2010-luvulla. Menojen kasvu selittyy lisääntyneillä liikuntapaikkojen käyttökustannuksilla. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2018 liikuntatoiminnan käyttökustannukset olivat yhteensä yli 735 miljoonaa euroa. Kuntien liikuntatoimen palvelut pystytään kuitenkin nykyisillä resursseilla tuottamaan kohtalaisen hyvin. Lähes kolmasosa kunnista on kuitenkin joutunut karsimaan liikunnanohjauspalveluista.

Kattavilla liikunnan olosuhteilla on keskeinen merkitys kuntalaisten liikunnallisen elämäntavan edistämisessä. LIPAS-tietokannan mukaan Suomessa on 38 355 liikuntapaikkaa, joista 72 prosenttia on kunnan omistamia. Kunnan omistusosuus liikuntapaikoista on suurempi kaupunkimaisissa kunnissa ja suurissa kaupungeissa (yli 75 %). Maaseudulla ja taajaan asutuissa kunnissa kuntien osuus liikuntapaikoista on 63–67 prosenttia. Yhdistysten omistamia paikkoja on suhteessa eniten maaseutumaisilla alueilla. Täysin yksityisiä liikuntapaikkoja on lähinnä suurissa kaupungeissa ja taajamissa.

Yleisimpiä liikuntapaikkoja ovat ulkokentät ja liikuntapuistot, maastoliikuntapaikat ja sisäliikuntatilat. Eniten liikuntapaikkoja on yli 100 000 asukkaan ja 5 000–10 000 asukkaan kunnissa. Määrällisesti eniten on pallokenttiä, liikuntasaleja, latuja, luistelukenttiä ja uima-
paikkoja. Pienissä kunnissa sen sijaan laavut ja kodat ovat yleisimpiä.

Käytetyimpiä liikuntapaikkoja ovat kevyen liikenteen väylät, ulkoilureitit, kuntosalit, uimahallit ja koulujen liikuntasalit. Erityisesti sisäliikuntapaikkojen saavutettavuuteen vaikuttaa myös mahdollisuus saada käyttövuoroja kyseiseen tilaan. Käyttövuorojen kysyntä vaihtelee huomattavasti liikuntapaikoittain. Kaikista suurin kysyntä suhteessa tarjontaan on liikuntahalleista ja -saleista, pallokentistä ja jäähalleista. Yli 80 prosenttia kuntalaisista on Suomessa tyytyväisiä liikuntapalveluiden riittävyyteen. Tilanne on tasainen eri puolella Suomea.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna useat kunnalliset liikuntapalvelut ovat nykyään keskittyneet lähinnä suurimpiin keskuksiin. Liikuntapaikkapalvelujen keskittyminen ja lähipalveluiden väheneminen heikentävät väestöryhmien tasa-arvoa. Esimerkiksi lasten ja ikääntyneiden riippuvuus erilaisista kuljetuksista lisääntyy, mikäli liikuntapaikka ei ole saavutettavissa kävellen tai pyörällä. Keskeisimmät liikuntapaikat ovat kuitenkin väestötasolla hyvin saavutettavissa ja ne ovat hyvin käyttäjien enemmistön saavutettavissa. Uimahallit, pallokentät sekä liikuntasalit, kuntosalit ja maksuttomat lähiliikuntapaikat tarjoavat parhaan saavutettavuuden. Itä-Suomessa liikuntapaikkojen saavutettavuus on heikompaa mm. uimahallien, jäähallien ja kevyen liikenteen väylien saavutettavuuden osalta.

Liikuntaedellytysten tila eri väestöryhmissä

Kuntien tulee luoda edellytyksiä kaikkien väestöryhmien liikunnalle alueellisesti ja paikallisesti. TEA-viisarin mukaan kunnat järjestävät kohdennettuja ryhmiä useimmin ikääntyneille ihmisille sekä liikuntaseuratoiminnan ulkopuolella oleville lapsille ja nuorille. Noin puolet kunnista järjestää liikkumisryhmiä opiskelun ulkopuolella oleville nuorille (51 %) ja työttömille (53 %). Painonhallintaa tarvitseville järjestetään liikkumisryhmiä hieman yli puolessa kunnista.

Liikuntaneuvonnan järjestäminen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa on yleistä, yli kaksi kuntaa kolmesta (76 %) järjestää tavoitteellista ja prosessinomaista liikuntaneuvontaa. Liikuntaneuvontaa järjestävien kuntien määrä on lisääntynyt 16 prosentilla vuodesta 2016 vuoteen 2018. Liikuntaneuvontaa järjestetään eniten suurissa kunnissa.

Liikuntatilojen maksutonta käyttöä voidaan pitää erittäin tärkeänä liikuntaseurojen toimintamahdollisuuksien näkökulmasta. Liikuntavuorojen maksupolitiikka vaihtelee kunnittain ja myös kunnan eri liikuntapaikoilla. Maksuttomien vuorojen lisäksi useat kunnat subventoivat liikuntapaikkojen käyttömaksuja toimitila-avutuksilla, jos liikuntapaikka on yksityinen. TEA-viisarin mukaan aikuisten harjoitusvuorot liikunta- ja urheiluseuroille ovat maksuttomia aiempaa harvemmassa kunnassa. Suurin osa kunnista (64 %) tarjoaa kuitenkin seuroille maksuttomat harjoitusvuorot lasten ja nuorten liikunnan järjestämiseen. Yleisimmin vuorot ovat maksuttomia alle 5 000 asukkaan kunnissa (71 %) ja harvimmin 20 000-50 000 asukkaan kunnissa (50 %).

Varhaiskasvatuksen ja koulupäivän liikuntaa lisäävät toimenpiteet ovat lisääntyneet kunnissa. Vuonna 2018 lasten liikunnallisuutta edistävät toimintatavat oli kirjattu 93 prosentissa kunnista kunnan varhaiskasvatussuunnitelmaan. Lähes yhtä yleistä oli varhaiskasvatuksen ulkoliikuntaolosuhteiden kehittäminen (85 %). Koulupäivän liikuntaa lisäävät toimenpiteet ovat yleistyneet peruskouluissa.

Käyttökustannukset suurimpia kaupunkimaisissa kunnissa

Valtion liikuntamäärärahat osoitetaan rahapelitoiminnan tuotoista sekä valtion yleiskatteisista budjettivaroista. Veikkaus Oy:n rahapeli tuotot ovat valtiontalouden kehysten ulkopuolista tuloa. Vuonna 2018 valtion liikuntamäärärahat olivat lisätalousarvioiden jälkeen yhteensä 173,4 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan valtion liikuntamäärärahat ovat olleet lievässä kasvusuunnassa 2010-luvulla.

Kunnille myönnetään valtionosuutta liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin kunnan asukasmäärään ja valtion talousarviossa määritellyyn asukaskohtaiseen yksikköhintaan perustuen. Valtionosuus (VOS) kattaa lasketusta kuntakohtaisesta euromäärästä 29,7 prosenttia. Vuodesta 2009 lähtien yksikköhinta on ollut 12 euroa. Vuonna 2018 valtion liikuntamäärärahoista osoitettiin 19,6 miljoonaa euroa. Valtionosuutta liikuntatoimintaan sai yhteensä 295 kuntaa. Liikuntalain mukaisesti kuntien tulee käyttää valtionosuutensa liikunnan edellytysten luomiseen paikallistasolla.

Kuntien liikuntatoiminnan käyttökustannukset ovat nousseet tasaisesti 2010-luvulla (taulukko 9). Vuonna 2018 kuntien liikuntatoimen käyttökustannukset olivat yhteensä 735,3 miljoonaa euroa ja niiden valtionosuus yhteensä 20,3 milj. euroa. Käyttökustannukset asukasta kohden ovat keskimäärin suurimmat kaupunkimaisissa kunnissa ja pienimmät maaseutumaisissa kunnissa. Vuonna 2018 kaikkien Suomen kuntien liikuntatoiminnan käyttökustannuksista kaupunkimaisten kuntien käyttökustannukset muodostivat 79 prosenttia, taajaan asuttujen kuntien 12 prosenttia ja maaseutumaisten yhdeksän prosenttia. Valtionosuuden prosentuaalinen osuus kuntien liikuntatoiminnan käyttökustannuksista kasvaa pääsääntöisesti kuntakoon supistuessa.

Taulukko 9. Kuntien liikuntatoiminnan käyttötalouden nettokustannukset €/as kuntaryhmittäin vuosina 2009–2018 (1000 €), indeksikorjattu JMHI 2005=100.

Vuosi	Kaupunkimaiset kunnat	Taajaan asutut kunnat	Maaseutumaiset kunnat
2009	97,0	68,0	58,0
2010	97,0	71,0	60,0
2011	100,0	74,0	63,0
2012	104,0	78,0	67,0
2013	106,0	81,0	69,0
2014	108,0	80,0	69,0
2015	106,9	83,7	65,0
2016	108,0	89,1	79,8
2017	111,6	90,4	81,0
2018	116,7	84,6	84,7

Lähde: Tilastokeskus

Kuntien liikuntainvestoinnit olivat vuonna 2018 yhteensä 154,8 miljoonaa euroa ja myönnettyjen valtionavustusten osuus kaikista kuntien liikuntainvestoinneista oli 10,5 prosenttia. Kuntien liikuntatoimen henkilöstömenot olivat 135,5 miljoonaa euroa. Henkilöstömenojen osuus toimintamenoista oli noin 21 prosenttia. Suurin oli vuokrien osuus, 261 miljoonaa euroa (40,2 %). Ostopalveluihin käytettiin 140,5 miljoonaa euroa ja materiaalikustannuksiin 51 miljoonaa euroa. Avustuksiin käytettiin 56,7 miljoonaa euroa.

Valtion rahoitusosuus liikunnan käyttämönoista on vähäinen. Kunnat osoittavat kunnallisveroista keräämiään varoja liikuntaan vuosittain noin 700 miljoonaa euroa. Samalla valtion liikuntatoimen määrärahat ovat yhteensä noin 165 miljoonaa euroa.

Liikkumisen lisääminen tavoitteena

Liian vähäisen liikunnan yhteys suoriin terveydenhuollon kustannuksiin ja tuottavuuskustannuksiin on useita miljardeja vuodessa. UKK-instituutin arvion mukaan nämä vuosittaiset kustannukset ja tuottavuuden menetykset ovat yhteensä 3,2–7,5 miljardia euroa. Suomessa onkin tarve lisätä tietoa kustannusvaikuttavuudeltaan tehokkaimmista liikunnan edistämistoimista. Kansainvälinen tutkimus on osoittanut, että esimerkiksi lasten ja nuorten ikäluokassa kouluun kohdistuvilla liikunnallisilla toimenpiteillä on hyvä kustannusvaikuttavuus.

Liikuntatoiminnan vaikuttavuutta voidaan tarkastella väestön fyysisen aktiivisuuden näkökulmasta. Liikunta-aktiivisuuden kehitys on organisoidun ja ohjatun liikunnan parissa sangen hyvä. Lasten ja nuorten osallistuminen seuratoimintaan on kasvanut. LIITU 2018 -tutkimuksen mukaan seurassa harrastaa säännöllisesti ja aktiivisesti puolet 9–15-vuotiaista lapsista ja nuorista. Lisäksi omatoiminen harrastaminen vaikuttaa tutkimustiedon

perusteella yleiseltä, sillä lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimuksen (2018) mukaan 88 prosenttia 6–29-vuotiaista ilmoittaa harrastavansa jotakin liikuntaa. Peruskouluikäisten lasten ja nuorten liikuntamäärässä ei ole tutkimustiedon perusteella tapahtunut muutoksia vuosien 2016 ja 2018 välillä. Noin kolmannes lapsista ja nuorista täyttää liikuntasuosituksen.

Vuoden 2019 Move!-mittausten perusteella kahdeksaluokkalaisten fyysinen toimintakyky on kehittynyt parempaan suuntaan, mutta viidesluokkalaisten toimintakyvyssä ei näy merkittäviä muutoksia. Istuva elämäntapa näkyy etenkin lasten ja nuorten kehon liikkuvuudessa. Viiden ja kahdeksaluokkalaisten fyysisessä toimintakyvyssä on paikoin suuria alueellisia eroja.

Aikuisväestöstä 82 prosenttia kertoo harrastavansa liikuntaa. Pääosa aikuisista (66 %) harrastaa liikuntaa omatoimisesti. Yksityisten yritysten palveluja käyttää 15 prosenttia aikuisista. Liikunta- ja urheiluseuroissa liikkuu 13 prosenttia ja muissa yhdistyksissä 8,5 prosenttia aikuisista. Kunnan tai kaupungin ja kansalais- ja työväenopistojen toimintaan osallistuu reilu kuusi prosenttia aikuisista. Vaikka liikunnan harrastaminen on suosittua, niin muu fyysinen aktiivisuus on vähäistä. Aikuisväestöstä vain vajaa viidennes täyttää sekä kestävyysliikunnan että lihaskuntoharjoittelun terveystieteiden suositusten (18 %). Ikääntyneistä liikuntasuosituksen mukaisesti liikkuu vain murto-osa.

3.4 Nuorisotyön palvelut

Nuorisolain (1285/2016) tavoitteena on edistää nuorten (0–28-vuotiaat; 32,5 % koko väestöstä) osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kykyä ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa; tukea nuorten kasvua, itsenäistymistä, yhteisöllisyyttä sekä niihin liittyvää tietojen ja taitojen oppimista; tukea nuorten harrastamista ja toimintaa kansalaisyhteiskunnassa; edistää nuorten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa sekä oikeuksien toteutumista; sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat yhteisvastuu, kulttuurien moninaisuus ja kansainvälisyys; kestävä kehitys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen ja monialainen yhteistyö.

Nuorisotyöllä tarkoitetaan nuorten kasvun, itsenäistymisen ja osallisuuden tukemista yhteiskunnassa ja nuorisopolitiikalla nuorten kasvu- ja elinolojen sekä sukupolvien välisen vuorovaikutuksen parantamista.

Nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisolaki velvoittaa kuntia – paikalliset olosuhteet huomioon ottaen – luomaan edellytyksiä nuorisotyölle ja toiminnalle järjestämällä nuorille suunnattuja palveluja ja tiloja sekä tukemalla nuorten kansalaistoimintaa. Kunnassa on myös oltava ohjaus- ja palveluverkosto monialaista yhteistyötä varten. Verkosto voi olla myös kahden tai useamman kunnan yhteinen.

Toimintamuotojen määrä lisääntynyt

Kuntaliiton Kunnallinen nuorisotyö Suomessa 2019 -selvityksen mukaan nuorisotyön toimintamuotojen määrä on lisääntynyt. Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry:n Nuorisotyöstä Suomessa -selvityksen mukaan 70 prosenttia kunnista toteuttavat useampia toimintamuotoja kuin viisi vuotta aiemmin. Aluehallintoviraston nuorisotilastot.fi-palvelu listaa yhteensä 25 eri nuorisotyön toimintamuotoa. Eniten lisääntyneistä toimintamuotoja ovat nuorisotyö kouluissa, etsivä nuorisotyö, nuorten työpajatoiminta ja digitaalinen nuorisotyö. Myös nuorten vaikuttamistoiminta on lisääntynyt useissa kunnissa. Retki- ja leiritoiminnan tarjonta on vähenemässä.

Kuntien nuorisotyö jalkautuu perinteisistä nuorisotiloista aiempaa enemmän nuorten pariin, ja nuorisotyöntekijät tekevät työtään erityyppisissä toimintaympäristöissä: verkossa, kouluissa, kauppakeskuksissa, kirjastoissa, kaduilla, pyörillä ja raiteilla. Kunnallisen nuorisotyön toimijoista 40 prosenttia ilmoittaa jalkautuvansa ja toimivansa ”seinättömästi”. Nuorisotyö on mukana monissa lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen työryhmissä ja kumppanuuksissa.

Osaksi valtionavustusrahoitteisten etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan palveluja koskevaa tietoa kerätään aluehallinnon toimesta vuosittaisilla valtakunnallisilla kyselyillä, joiden tulokset on koottu nuorisotilastot.fi-palveluun. Etsivä nuorisotyö tavoitti 19 762 nuorta vuonna 2018, työpajatoimintaan osallistui 14 620 nuorta.

Laatutyö kehittynyt sähköisen järjestelmän myötä

Kunnissa nuorisotyön laadun kehittäminen kiinnittyy nuorisopalvelujen sijoittumiseen kuntaorganisaatiossa ja kunnan/toimialan/vastuu- tai tulosalueen laatutyöhön. Suunniteltaessa, kehitettäessä ja arvioitaessa esim. lasten ja nuorten hyvinvointityötä arvioidaan myös nuorisotyötä osana kunnan hyvinvointipalveluja. Kunnallisen nuorisotyön osaamiskeskus Kanuunan yhtenä osaamiskeskustehtävänä kaudella 2018–2019 oli sähköisen dokumentointijärjestelmän käyttöönotto ja kehittäminen kuntien nuorisotoimissa. Yli 150 kuntaa otti järjestelmän käyttöönsä, kattaen noin 90 prosenttia kunnallisesta nuorisotyöstä ja nuorista Suomessa. Määrällistä tietoa kerättiin mm. toimintakerroista, toimintatunneista, osallistujamäärästä ja nuorten itsensä järjestämästä toiminnasta. Määrällisen tiedon lisäksi kehitettiin myös laadullisen tiedon keräämistä. Osaamiskeskus Kanuunassa toimii nuorisotyön itsearviointi/auditointimallia kehittävä verkosto. Arviointeja ja auditointeja nuorisotyön eri toimintamuodoista tekevät työntekijöiden lisäksi myös nuoret, jotka käyttävät nuorisotyön palveluja.

Käyttömenoissa suurta vaihtelua kuntien välillä

Kuntien nuorisotyön nettokäyttömenot ovat noin 175 milj. euroa, rahoitus on lievästi kasvanut. Toisaalta kuntien välillä on eroja: nuorisotyön budjetit vaihtelevat nollassa yli 32 miljoonaan euroon. Miltei puolessa Kuntaliiton kyselyyn vastanneissa kunnissa rahoitus on pysynyt samana, samalla kun tarjottujen nuorisopalvelujen määrä on kasvanut. Rahoitus ei liity pelkästään kuntakokoon. Rahoitus on kasvanut suurempien kuntien lisäksi myös 20 000 – 50 000 asukkaan kunnissa, mutta rahoituksen vähentyminen on merkittäväntä alle 10 000 asukkaan kunnissa.

Nuorisotyön valtionosuuden laskentaperuste on pysynyt samana viimeiset 10 vuotta, ja se kattaa noin 4 prosenttia kuntien nuorisotyön käyttömenoista. Kuntien nuorisotyötä tuetaan myös harkinnanvaraisin ja kohdennetuin valtionavustuksin (nuorten työpajatoiminta, etsivä nuorisotyö, lasten ja nuorten paikallinen harrastustoiminta, nuorisotyön ja -toiminnan kehittämishankkeet), vuositasolla yhteensä hiukan yli 30 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto arvelee kuntien nuorisotyössä toteutuvan 2 800–2 900 henkilötyövuotta, kun siihen laskee myös etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan työntekijät (850–950). Kuntakohtaisesti nuorisotyön htv-resurssi vaihtelee välillä 0–271.

Etsivälle nuorisotyölle kysyntää

Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti nuorten työpajatoiminnan tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta vuosina 2013–2016 sekä etsivän nuorisotyön resurssien kohdentumista ja kustannustehokkuutta vuosina 2014–2017. Etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta ovat räätälöityjä toimenpiteitä, joilla pyritään auttamaan syrjäytymisvaarassa olevia nuoria. Molempia palveluita järjestävät pääasiallisesti kunnat, mutta toimintaa tuetaan valtionavustuksin. Johtopäätösten mukaan työpajavalmennus innosti erityisesti 21–24-vuotiaita tai vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneita jatkamaan opiskeluaan ja sitä nuorempia suorittamaan toisen asteen tutkintonsa loppuun. Etsivän nuorisotyön mitoitus kunnissa ei aina vastaa palvelun tarvetta.

Nuorisotutkimusseuran osaamiskeskus on tehnyt vertailevaa analyysiä NEET-nuorten (työn, koulutuksen ja harjoittelun ulkopuolella olevat nuoret) palvelujen kustannuksista ja kohdentumisesta. Alustavien johtopäätösten mukaan etsivän nuorisotyön palvelut tavoittavat kohderyhmänsä. Etsivän nuorisotyön aloittamisella on havaittu yhteys siihen, että se aika, kun nuori on koulutuksen tai työelämän ulkopuolella, lyhenee. Tämä yhteys NEET-statuksella olon lyhentymiseen on myös todennettavissa nuorten työpajatoiminnan kohdalla. Erityisesti työpajavalmennus edesauttaa mielenterveyden diagnoosin saaneiden nuorten siirtymistä koulutukseen ja työhön.

4 Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut

Ikääntymisen paine palvelukysyntään ja työvoiman saatavuuteen kasvanut

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakenttä on ollut uudistettavana jo pitkän aikaa. Uudistamisen tarve johtuu ennen kaikkea väestön ikärakenteen synnyttämistä rakenteellisista ja toiminnallisista haasteista. Yhtäältä väestön ikääntyminen on muutamien vuosien kuluttua johtamassa palvelutarpeiden kasvuun, kun sotien jälkeen syntyneet suuret ikäluokat tulevat ikään, jolloin terveyden ja toimintakyvyn ongelmat alkavat yleistyä, mikä lisää palvelutarpeita. Toisaalta jo tällä hetkellä palvelujärjestelmässä kärsitään työvoiman saatavuuden ongelmista, kun myös alalla työskentelevä henkilöstö ikääntyy ja siirtyy työeläkkeelle.

Väestön ikääntyminen tapahtuu tulevina vuosina kaikkialla Suomessa, mutta alueiden välillä on suuria eroja. Tällä hetkellä Uudenmaan alueella on eläkeikäisiä (65 v. tai yli) vajaa 20 prosenttia väestöstä, Itä- ja Etelä-Savossa jo selvästi yli 30 prosenttia. Eläkeikäiset eivät käytä työterveyspalveluja, ja samalla kun peruspalvelujen tarve iän myötä kasvaa, kunnallisten palvelujen kysyntä lisääntyy. Samaan aikaan kuntien tuloverot pienenevät eläkekeräytymien jäädessä työtulokertymiä pienemmiksi. Kokonaisuutena nämä muutokset vaikeuttavat kuntien kykyä selviytyä sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen järjestämistehtävästä.

Suuret alueelliset ja väestöryhmien väliset erot sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen saatavuudessa ovat palvelujärjestelmän keskeinen ongelma. Palvelujen kustannusten kasvu – joka viime aikoina on ollut muun kansantalouden kasvua nopeampaa – synnyttää toisen ongelman, erityisesti suhteessa julkisen talouden kestävyysrajaan. Sote-uudistuksen tavoitteena onkin ollut yhdenvertaisen saatavuuden parantaminen ja kustannusten kasvun hillitseminen. Näitä tavoiteltiin Juha Sipilän hallituksen esittämässä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusmallissa, ja nämä ovat keskeisiä tavoitteita myös Sanna Marinin hallitusohjelman linjauksissa.

Tässä raportissa sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen tilan arviointi pohjautuu pääosin kansallisiin rekisteriaineistoihin ja THL:n tekemiin asiantuntija-arvioihin sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen järjestämisestä alueellisella ja kansallisella tasolla. Asiantuntija-arvioinneissa

painopisteenä ovat olleet palvelujen saatavuus ja kustannukset sekä palvelujen integraatio. Tässä puolestaan arvioidaan palvelurakennetta, palvelujen käytön tilannetta ja kehityksen suuntaa.

Kansallisten tietovarantojen tietosisältöjä ja ajantasaisuutta on viime vuosina kehitetty, mutta erityisesti sosiaalipalvelujen käytöstä ja saatavuudesta on kansallisesti kattavaa tietoa vain rajallisesti käytettävissä – sosiaalipalveluista on saatavilla tietoa lähinnä ikäihmisten ympärivuorokautisesta hoidosta ja avopalvelujen käytöstä sekä joidenkin etuuksien käytöstä. Tietoa palvelujen laadusta ja vaikuttavuudesta on saatavilla lähinnä yksittäisistä tutkimuksista, mutta tältäkin osin sosiaali- ja terveydenhuollon tietovarantojen kehittäminen on käynnistynyt. Tässä raportissa on kuitenkin käytetty kattavinta ja luotettavinta aineistoa sosiaali- ja terveyspalveluista. Valtaosa käytetyistä tiedoista kuvaa vuoden 2018 tilannetta.

4.1 Aikuisten mielenterveys-, päihde- ja sosiaalipalvelut

Aikuisten mielenterveyspalveluja tuotetaan perustasolla terveyskeskuksissa, työterveyshuollossa, mielenterveysyksiköissä ja vankiterveydenhuollossa. Mielenterveyspalvelujen käytön alueittainen vaihtelu on suurta. Vuonna 2017 tehtiin keskimäärin tuhatta suomalaista aikuista kohden 559 avohoitokäyntiä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana sekä nuoriso- että aikuispsykiatrian laitoshoitopäivät ovat vähentyneet. Kuntoutuspsykoterapian käyttö on lisääntynyt. Kaksi prosenttia nuorista aikuisista (18–24-vuotiaat) sai vuonna 2018 mielenterveysperusteisesti sairauspäivärahaa.

Päihteisiin liittyvät haitat kääntyneet kasvuun

Alkoholin kokonaiskulutuksen ja alkoholihaittojen myönteinen laskeva kehityssuunta pysähtyi vuonna 2018. Alkoholista johtuvia kuolemia oli seitsemän prosenttia edellisvuotta enemmän. Alkoholisairauksiin liittyvät erikoissairaanhoidon polikliiniset käynnit lisääntyivät vuosina 2014–2018 noin 18 prosenttia ja huumesairauksiin liittyvät käynnit 23 prosenttia. Huumeiden käyttöön liittyvät haitat ovat lisääntyneet. Huumesairauksien vuoksi vuodeosastoilla hoidettujen potilaiden määrä on kasvanut jopa 71 prosenttia. Vuonna 2018 raportoitiin vajaa 1200 C-hepatiittitartuntaa. Tartunnoista hieman yli puolet liittyy huumeiden pistoskäyttöön. Huumemyrkytyksiin kuoli 13 prosenttia enemmän suomalaisia vuonna 2018 edellisvuoteen verrattuna. Kuolemat ovat lisääntyneet nuorimmissa ikäryhmissä.

Päihdehuollon erityispalveluiden osuus oli vuonna 2018 vain prosentin sosiaali- ja terveys-toiminnan nettokäyttökustannuksista, mutta päihteiden käytöstä yhteiskunnalle aiheutu-
via kustannuksia kertyy myös muille sektoreille.

Vaikka erilaisia sosiaalietuuksia ei voi tarkastella palveluina, niillä on väestön hyvinvoinnin ja terveyden kannalta keskeinen rooli. Perustoimeentulotuen hakemusten käsittely, myöntäminen ja maksatus siirtyivät kunnilta Kelan tehtäväksi vuoden 2017 alussa. Muutoksen myötä toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrät kasvoivat noin 17 prosenttia edellisvuoteen verrattuna ja kuntien myöntämää täydentävää toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä väheni 25 prosenttia. Ehkäisevää toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi muutoksen yhteydessä noin 20 prosenttia. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan muutos heikensi perustoimeentulotuen ratkaisutyön yhteyttä sosiaalityöhön ja mutkisti palvelutarpeessa olevien asiakkaiden ohjausta palveluihin. Uudistus kuitenkin saavutti tavoitteet sellaisten hakemusten käsittelyssä, jotka eivät edellytä erityistä tarveharkintaa.

4.2 Ikääntyneiden palvelut

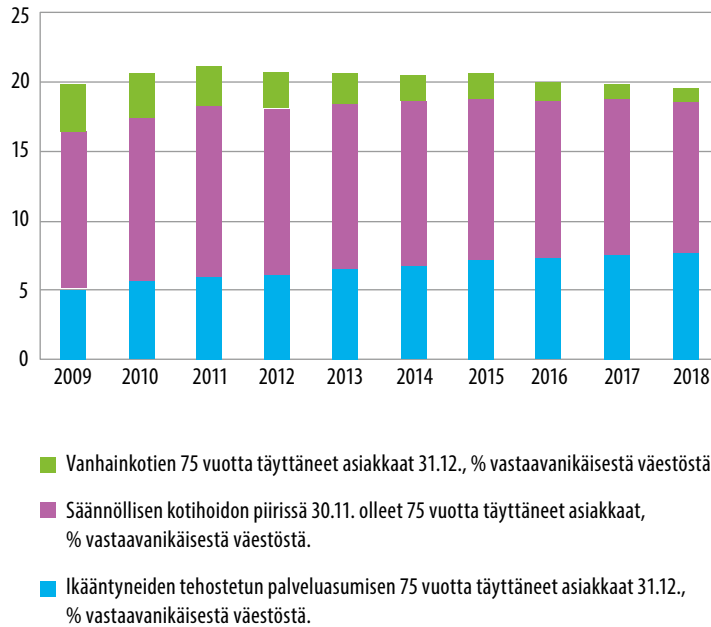
Vuonna 2018 lähes puoli miljoonaa 75 vuotta täyttänyttä ikääntynyttä asui kotonaan. Kotona asuvien osuudessa ei ole tapahtunut viimeisen viiden vuoden aikana suuria muutoksia, samoin kotihoidon saajien määrä ja suhteellinen osuus ovat pysyneet melko vakaina. Sen sijaan paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden osuudet ovat kasvaneet lähes joka alueella. Julkisesti rahoitettuja tukipalveluja, kuten ateria-, kuljetus- ja kylvetyspalveluja sai noin 100 000 ikääntynyttä. Kotihoidon yksiköiden osuus, joiden tukena toimii erillinen kotisairaala oli 70 prosenttia ja ympärivuorokautinen lääkärikonsultaatio 61 prosenttia. Kotihoidon henkilöstön osuus on kasvanut Suomessa ja myös kotihoidon kuntoutusresurssit ovat vahvistuneet.

Omaishoidon tuella hoidettavien määrä on kasvanut samaan aikaan noin kymmenellä prosentilla ja tuella hoidettiin noin 25 000 ikääntynyttä. Noin puolet sairaanhoitopiirialueista alitti omaishoidon viiden prosentin kattavuustavoitteen. Perhehoitoa sai noin 1200 ikääntynyttä.

Tehostetun palveluasumisen merkitys kasvanut

Tehostetun palveluasumisen merkitys on kasvanut Suomessa. Tehostetussa palveluasumisessa oli yhteensä noin 40 000 ikääntynyttä, määrä on kasvanut noin 13 prosenttia viimeisen viiden vuoden aikana, mutta kasvu on jatkunut jo pidempään (kuvio 18). Puolet tehostetun palveluasumisen piirissä olevista ikääntyneistä asuu järjestön tai yksityisen palvelutuottajan yksikössä. Pitkäaikaisen laitoshoidon osuus on sen sijaan laskenut. Pitkäaikaista laitoshoidoa sai enää noin 5400 ikääntynyttä ja määrä on puolittunut vuodesta 2015.

KUVIO 18. Ikääntyneiden palvelujen palvelurakenne 75 vuotta täyttäneille suhteessa vastaavanikäiseen väestöön



Lähde: THL

Alueellisesti keskitettyä neuvontaa ja asiakasohjausta on kehitetty kunnissa ja koko maan kattavia yksiköitä toimii Suomessa viisi. Asiakkaiden palvelutarpeiden systemaattisessa arvioinnissa yhdessä palvelujen yhtenäisten myöntämiskriteerien kanssa käytetään mm. RAI-järjestelmää. Vuonna 2018 järjestelmän avulla arvioitiin reilu kolmasosa kotihoidon ja noin 40 prosenttia ympärivuorokautisen hoivan asiakkaista.

Vuosien 2017–2018 rokotuskaudella hieman vajaa puolet (48 %) 65 vuotta täyttäneistä sai influenssarokotuksen. Rokotuskattavuus on noussut kahdeksan prosenttiyksikköä kauteen 2014–2015 verrattuna. Eurooppa-neuvoston asettama tavoite on 75 prosenttia.

Ikääntyneiden palvelujen kustannukset kasvussa

Ikääntyneiden palvelujen yhteenlasketut nettokäyttökustannukset olivat noin 3,5 miljardia euroa vuonna 2018. Kustannukset ovat kasvaneet vajaa seitsemän prosenttia vuodesta 2015. Suurimmat kustannukset syntyvät ympärivuorokautisen hoivan asumispalveluista (1,7 miljardia euroa) ja toiseksi suurimmat kotihoidosta (noin miljardi euroa). Tavalliseen palveluasumiseen, omaishoidontukiin ja perhehoitoon kuluu yhteensä noin 450 miljoonaa euroa ja laitoshoidon kustannukset ovat 363 miljoonaa euroa vuodessa. Laitoshoidon kustannukset ovat olleet laskusuunnassa, kun taas ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelujen kustannukset ovat kasvaneet noin 18 prosenttia vuodesta 2015 vuoteen 2018.

4.3 Lasten, nuorten ja perheiden palvelut

Vuosien 2016 ja 2019 välillä Suomeen on kehittynyt laajojen ja monialaisten perhekeskusten toimintamalli, joka verkostoi erillään olevat palvelut. Perhekeskukseen kuuluvat mm. äitiys- ja lastenneuvola sekä ehkäisyneuvolan terveydenhoitajan, kättilön ja lääkärin palvelut, lapsiperheiden perhetyö ja kotipalvelut, erilaiset terapiapalvelut, kasvatus- ja perheneuvolan psykologin ja sosiaalityöntekijän palvelut. Vuonna 2019 Suomessa toimi 138 perhekeskusta, mutta systemaattinen lapsen, nuoren ja perheen ympärille rakentuva perhekeskusmalli on vasta muutamalla alueella. Parhaiten perhekeskusten toimintamalli on otettu käyttöön alueilla, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään jo maakunnan laajuisesti. Toimintamallia on kuitenkin kehitetty alueellisesti niin, että kohtaamispaikkaverkosto kattaisi mahdollisimman hyvin alueet myös kasvukeskusten ulkopuolella. Haasteena on, että kasvatus- ja perheneuvonnan palveluvalikko ja toimintamallit vaihtelevat eri puolilla Suomea ja palvelut toimivat erillään lasten, nuorten ja perheiden palveluista.

Kuraattori- ja psykologipalvelujen saatavuuden suuri vaihtelu ja epätasaisuus laadussa ovat johtaneet siihen, että oppilaat ja toisen asteen opiskelijat ovat eriarvoisessa asemassa. Lainsäädännön mukaisesti kuraattori- ja psykologiresurssit on mitoitettu perustasolla vain ehkäisevään työhön eikä hoidon tarpeeseen ole pystytty vastaamaan. Samaan aikaan erikoissairaanhoidon konsultatiivinen tuki perustasolle on heikkoa.

Lastensuojelun palvelutarpeen arviointien valmistuminen lakisääteisessä kolmessa kuukaudessa toteutuu Suomessa pääosin hyvin, mutta muutamalla alueella arviointien toteutumisissa on ollut haasteita ja melko suuria vuosikohtaisia eroja. Lastensuojelun avohuollon asiakkaiden osuudet vastaavanikäisestä väestöstä ovat laskeneet vuosien 2015 ja 2018 välillä. Vuonna 2015 lastensuojelun avohuollon asiakkaana oli kuusi prosenttia 0–17-vuotiaista kun vuonna 2018 luku oli 4,4 prosenttia. Muutoksessa on huomioitava vuonna 2015 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki.

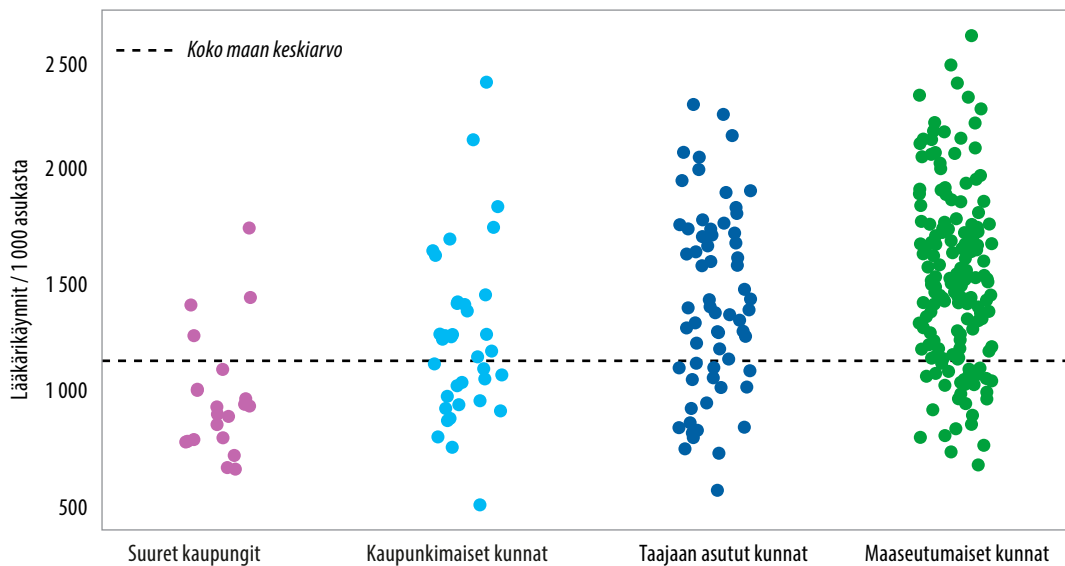
Kodin ulkopuolelle sijoitettujen 0–17-vuotiaiden osuudet vastaavanikäisestä väestöstä eivät ole merkittävästi muuttuneet vuosien 2015 ja 2018 välillä. Vuonna 2018 1,5 prosenttia vastaavanikäisestä väestöstä oli sijoitettu kodin ulkopuolelle. Kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista joka kolmas ja 13–17-vuotiaista nuorista yli puolet olivat myös nuorisopsykiatrian asiakkaana.

Mielenterveyshäiriöitä esiintyy 10–15 prosentilla lapsista ja 20–25 prosentilla nuorista. Psykkisten häiriöiden ei ole todettu oleellisesti lisääntyneen viime vuosikymmeninä, mutta erikoissairaanhoidon palveluihin ohjautuminen ja käyntimäärät ovat lisääntyneet huomattavasti.

4.4 Perusterveydenhuolto ja suun terveydenhuolto

Kolme neljästä Suomessa asuvasta käytti terveyskeskusten perusterveydenhuollon palveluja vuonna 2018, eikä osuus ole merkittävästi muuttunut vuodesta 2015. Perusterveydenhuoltoon tehtiin yhteensä noin 25 miljoonaa käyntiä, joista noin joka neljäs oli lääkärikäynti. Lääkärikäyntien määrät ovat kuitenkin vähentyneet noin kahdeksan prosenttia vuodesta 2015, vaikka kaiken kaikkiaan käynnit perusterveydenhuoltoon ovat lisääntyneet kahdeksan prosenttia. Sähköisten ja puhelinasiointien käyntimäärät ovat lisääntyneet jopa 12 prosenttia. Lääkärikäyntien tarkastelussa kuntatyypeittäin havaitaan, että lääkärikäyntien määrät vaihtelevat paljon kaikissa kuntatyypeissä, mutta suurissa kaupungeissa lääkärikäyntien määrä on pienempi (kuvio 19).

KUVIO 19. Kuntien perusterveydenhuollon avohoidon lääkärikäynnit kuntaluokittain 2018



Lähde: THL

Perusterveydenhuollon avohoidon eniten käytetty palveluryhmä on avosairaanhoito, johon tehtiin 43 prosenttia kaikista käynneistä. Avosairaanhoidon asiakkaita oli 2,7 miljoonaa. Avosairaanhoidon lääkärikäynneistä viidesosa oli kiireellisiä. Vuodeosastohoidon väheneminen on viime vuosien perusterveydenhuollon suurin muutos. Vuodeosastohoidon hoitopäivät vähentyivät 23,7 prosenttia vuodesta 2015, mikä selittyy pääosin ikäntyneiden palvelujen rakennemuutoksella. Terveyskeskuksiin tehtiin vuonna 2018 reilut 5,1 miljoonaa suun terveydenhuollon käyntiä. Suun terveydenhuollon asiakkaita oli vastavasti 1,9 miljoonaa.

Pääsy lääkärin vastaanotolle haasteena

Suomen terveydenhuoltojärjestelmän yksi merkittävimmistä haasteista on sujuva pääsy perusterveydenhuollon lääkärivastaanotolle. Lakiin perustuvan hoitotakuun mukainen enimmäisaika (3 kuukautta) kiireettömään lääkärivastaanottoon pääsemisessä ylittyi lokakuussa 2018 lähes kolmessa prosentissa käynneistä. Hoitoon pääsy tiedot perustuvat kirjattuihin hoidon tarpeen arviointeihin. Hoidon tarpeen arviointi oli kirjattu vain 15 prosentissa kaikista avosairaanhoidon lääkärikäynneistä vuonna 2018, joten hoitoon pääsyä koskeva tieto on suuntaa antavaa. Osa väestöstä pääsee tietojen perusteella kuitenkin nopeasti lääkärivastaanotolle. Arviolta noin 44 prosenttia pääsi kiireettömälle lääkärin avosairaanhoidon vastaanottokäynnille viikon kuluessa yhteydenotosta.

Työterveyshuollon rooli perusterveydenhuollon kokonaisuudessa on merkittävä. Työterveyslaitoksen palvelutuottajille tekemän kyselyn perusteella yli puolet työikäisistä voi käyttää työterveyshuollon palveluja. Palvelujen saatavuus ja käyttö ei kuitenkaan jakaudu tasaisesti alueittain. Myös työterveyshuollon palvelujen sopimusten sisältö vaihtelee työnantajittain.

Kansallisen rokotusohjelman pikkulasten rokotuskattavuus on valtakunnallisella tasolla hyvä. Eri rokotusten kattavuuksissa on kuitenkin alueellista vaihtelua. Usealta eri syövältä suojaavat HPV-rokotukset on saanut rokotusohjelman mukaisesti tytöistä koko maassa vain 59 prosenttia.

Avohoidon käyttökustannuksissa alueellista vaihtelua

Perusterveydenhuollon avohoidon nettokäyttökustannukset olivat vuonna 2018 noin kaksi miljardia euroa. Asukaskohtaiset kustannukset vaihtelevat paljon aluettain. Perusterveydenhuollon avohoidon kustannukset olivat vuonna 2018 kasvaneet 2,7 prosenttia vuodesta 2015, vuodeosastohoidon kustannukset ovat vähentyneet samaan aikaan 12 prosenttia.

Julkisen suun terveydenhuollon nettokäyttökustannukset olivat 448 miljoonaa euroa. Kokonaisuutena suun terveydenhuollon kustannukset ovat kasvaneet noin 1,6 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Kasvu johtuu suun terveydenhuollon julkisten menojen noususta, sillä yksityisen hoidon kustannukset ovat hieman vähentyneet.

4.5 Somaattinen erikoissairaanhoido ja ensihoito

Viimeaikaiset lainsäädännön muutokset (Valtioneuvoston asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä 782/2014 ja 582/2017) ovat vaikuttaneet erikoissairaanhoidon siten, että erikoissairaanhoidon päivystyspisteiden määrät ovat vähentyneet ja perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystyspisteiden määrät ovat lisääntyneet. Vaativimpia sairaalahoitoja ja toimenpiteitä on keskitetty yliopistosairaaloihin.

Vuonna 2018 somaattisen erikoissairaanhoidon avohoitokäyntejä oli aikuisväestöllä yhteensä 7,2 miljoonaa. Avohoitokäyntien määrät ovat kasvaneet ja vuodeosastohoidon potilaiden ja hoitajaksojen määrät ovat vähentyneet. Päiväkirurgisten hoitajaksojen määrissä ei ole viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtunut suuria muutoksia, mutta eri vuosien välillä määrät vaihtelevat. Myöskään hoitajaksojen pituudessa ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Erikoissairaanhoidon läheteiden määrä nopeassa kasvussa

Erikoissairaanhoidon saapuneiden läheteiden määrä kasvoi 12 prosenttia vuodesta 2017 vuoteen 2018. Erikoissairaanhoidon tulo vuonna 2018 yhteensä noin 1,3 miljoonaa lähetettä. Luku pitää sisällään terveysongelman ensimmäisen läheteen. Lähes kaikki läheteet käsiteltiin kolmen viikon kuluessa. Odotusajat somaattiseen erikoissairaanhoidon ovat kasvaneet lähes kaikissa sairaanhoitopiireissä. Yli kuusi kuukautta hoitoa odottaneiden määrä on melko pieni, mutta kasvoi vuodesta 2015 vuoteen 2018 tuhatta asukasta kohden kahdesta runsaaseen kolmeen (3,2 / 1000 asukasta).

Päivystyskäyntien lukumäärät kasvoivat selvästi vuosien 2013 ja 2018 välillä. Kasvu selittyy yhteispäivystyskäynneillä ja kirjaamiskäytäntöjen muutoksilla, mikä tarkoittaa, että eri vuosien luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia. Ensihoitotehtävistä on tietoa vuodesta 2016 alkaen. Vuonna 2018 potilaiden tavoittamisaika oli taajamissa keskimäärin viidestä seitsemään minuuttia, ydintaajamissa reilu viisi minuuttia ja taajaman ulkopuolisilla alueilla 14 minuuttia korkeariskisiksi arvioituissa ensihoitotehtävissä. Lapissa vastaava tavoittamisaika taajama-alueiden ulkopuolella oli maantieteellisistä syistä selvästi pidempi, noin 20 minuuttia.

Erikoissairaanhoidon turvallisuutta ja laatua voidaan tarkastella potilasvahinkotietojen avulla. Ilmoitettujen potilasvahinkojen määrät eivät kuitenkaan välttämättä kerro yksittäisen sairaalan hoidon laadusta, koska ilmoitusten teon kynnys ja potilaiden neuvonta vaihtelevat alueilla. Ilmoitettujen potilasvahinkojen määrä voi kertoa myös avoimesta toimintakulttuurista. Käytettävissä olevan tiedon perusteella potilasvahingot ovat kasvaneet Suomessa yli kolme prosenttia vuosien 2015 ja 2018 välillä. Sairaanhoitopiireistä reilussa puolessa vahinkojen määrät ovat olleet noususuunnassa, vajaassa puolessa vahinkoja on ilmoitettu aiempaa vähemmän.

Erikoissairaanhoidon nettokäyttökustannukset olivat kokonaisuudessaan 6,9 miljardia euroa vuonna 2018. Edellisvuoteen 2017 verrattuna kustannukset ovat kasvaneet 2,3 prosenttia ja vuoteen 2015 verrattuna 3,9 prosenttia. Vuosien 2014 ja 2018 aikana julkisten sairaaloiden erikoissairaanhoidon tuottavuus on kasvanut keskussairaaloissa viisi prosenttia ja vähentynyt yliopistosairaaloissa kuusi prosenttia. Opetuksen, tutkimuksen sekä valtakunnallisesti keskitettävien hoitojen kustannusten takia nämä sairaalakategoriat eivät ole suoraan verrattavissa keskenään.

4.6 Vammaisten palvelut

Vammaisten henkilöiden tarvitsemat sosiaali- ja terveystalvet järjestetään ensisijaisesti osana yleistä palvelujärjestelmää. Jos palvelut eivät ole tarpeisiin nähden riittäviä tai sopivia, palveluja täydennetään vammaispalvelulain tai kehitysvammalain perusteella. Vammaisille henkilöille tarkoitettujen erityispalveluiden käyttäjien määräksi on arvioitu 100 000–110 000 henkilöä.

Vuonna 2018 vammaispalveluista tehtiin yhteensä noin 190 000 asiakaskohtaista päätöstä. Lukumäärä kasvoi noin kolme prosenttia vuodesta 2015. Asiakasmääriltään suurin palvelu on vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu, jota sai vuonna 2018 noin 96 000 asiakasta. Kuljetuspalvelujen saajien määrä on vuoden 2015 jälkeen vähentynyt Suomessa keskimäärin neljä prosenttia, mutta aluekohtaisia eroja on. Sosiaalihuoltolain mukaisten liikkumista tukevien palvelujen määrä taas on samana aikana vähentynyt noin kymmenen prosenttia ja palveluja sai noin 20 000 asiakasta vuonna 2018. Näiden palvelujen osuus kaikista kuljetuspalvelupäätöksistä oli 17 prosenttia.

Palveluasumisen osuus ja kustannukset kasvussa

Vaikeavammaisten palveluasumista järjestettiin Suomessa vuonna 2018 yhteensä noin 6 800 asiakkaalle. Määrät ovat olleet kasvusuunnassa. Kehitysvammalain perusteella asumispalveluja sai 12 400 asiakasta, myös näiden palvelujen määrät ovat kasvaneet viime vuosina. Kehitysvammalaitoksissa asuvien henkilöiden määrä taas on puolittunut vuodesta 2015 ja vuoden 2018 lopussa pitkäaikaisasiakkaita oli 521.

Vammaispalvelujen yhteenlasketut nettokäyttökustannukset olivat Suomessa vuonna 2018 noin 1,9 miljardia euroa. Kustannukset ovat kasvaneet jopa 13 prosenttia vuodesta 2015. Suurin, noin miljardin euron, kustannuserä kertyy ns. muista vammaispalveluista, joihin kuuluvat tuettu ja ohjattu asuminen, henkilökohtainen apu, vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut ja palveluasuminen. Toiseksi suurin erä on ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelukustannukset, 772 miljoonaa euroa. Laitoshoidon kustannukset olivat 122 miljoonaa euroa.

5 Peruspalvelujen tulevaisuuden näkymät

Tilastokeskus julkaisi syyskuussa 2019 uuden väestöennusteen. Sen mukaan Suomessa ei 15 vuoden kuluttua olisi enää yhtään maakuntaa, jossa syntyy enemmän ihmisiä kuin kuolee, jos syntyvyys pysyy havaitulla tasolla. Maan väkiluku lähtee tällä kehityksellä laskuun vuonna 2031. Vuonna 2050 väkiluku olisi noin 100 000 vuoden 2019 lukua pienempi.

Vuonna 2018 väkiluku kasvoi vielä neljässä maakunnassa ja Ahvenanmaalla, mutta syntyvyys oli laskussa kaikissa maakunnissa. Ennusteen mukaan vuonna 2035 väkiluku kasvaisi enää Uudenmaan ja Pirkanmaan maakunnissa sekä Ahvenanmaalla. Vuonna 2040 väkiluku kasvaisi Manner-Suomessa enää Uudenmaan maakunnassa ja sielläkin muuttovoiton ansiosta. Vuonna 2018 Suomessa oli 60 kuntaa, joissa syntyi enemmän ihmisiä kuin kuoli. Ennusteen mukaan vuonna 2030 kuntia, joissa syntyy enemmän ihmisiä kuin kuolee, olisi 35 ja vuonna 2040 enää 12.

Toteutuessaan väestönmuutoksella on perustavanlaatuisia vaikutuksia peruspalveluiden kysyntään ja järjestämiseen eri puolella Suomea. Näitä käsitellään tässä luvussa erityisesti varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta. Tarkastelun osalta on huomioitava, että se osoittaa ennusteen mukaisen todennäköisen trendin, joka voi paikallisesti olla toisenlainen, mikäli väestötekijät muuttuvat esitetystä.

Varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus suurien muutosten edessä

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan 7–15-vuotiaiden ikäluokka tulee vähenemään vuoteen 2030 mennessä 17,5 prosenttia verrattuna vuoden 2020 väestöennusteeseen. Negatiivinen väestökehitys tulee aiheuttamaan lukuisia haasteita varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen järjestämiseen. Kuntatyypeittäin tarkasteltuna ikäluokan muutos vaikuttaa erityisen paljon esi- ja perusopetuksessa olevien määrään maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa, joissa esi- ja perusopetuksen tarve vähentyy vuoteen 2030 mennessä yli 25 prosenttia. Väestöennusteen mukainen väestökehitys vaikuttaa esi- ja perusopetuksen kysyntään laskevasti myös suurissa kaupungeissa ja kasvavissa kunnissa, joskin

muutos näissä kunnissa on pienempiä kuntia vähäisempi. Väestöennusteen mukaan oppilasmäärä tulee kääntymään merkittävään laskuun myös niissä taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa, jotka vuonna 2020 luokitellaan nopeasti kasvaviksi ja kasvaviksi kunniksi.

Väestöennusteen mukaan myös 0–6-vuotiaiden lasten määrä vähenee vuoteen 2030 mennessä, vaikka muutos on suhteellisesti vähäisempi kuin perusopetusikäisillä. Suurin lasku kohdistuu taajamiin ja maaseutumaisiin kuntiin. Muuttovoittoalueilla lasten määrä kasvaa. Vaikka väestöennusteen mukaan ikäluokkien pieneneminen vähentää peruspalveluiden tarvetta myös varhaiskasvatuksessa, toimenpiteet varhaiskasvatuksen osallistumistasteen nostamiseksi pitänevät palvelutarpeen jokseenkin ennallaan tai jopa kasvussa. Lasten määrän voimakas väheneminen suuressa osassa Suomea edellyttää kuitenkin palveluverkkojen tarkastelua yli kuntarajojen. Myös kelpoisen henkilöstön saatavuuteen liittyvät pulmat saattavat vaikeuttaa alueilla, jotka menettävät väestöään.

Maaseutumaisissa kunnissa peruskoulujen määrät ovat vähentyneet merkittävästi koko 2000-luvun. Kuntien tarjoaman perusopetuksen määrässä sekä oppimisen ja tuen tarjoamisessa on merkittäviä kuntakohtaisia eroja. Tulevaisuuden keskeisin haaste on se, kuinka kunnat pystyvät jatkossa takaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet oppimiseen ja opettamiseen. Opetuksen saavutettavuus ja saatavuus tulee nousemaan myös kuntien välille yhteistyökysymykseksi. Erityiseksi haasteeksi esi- ja perusopetuksen laadukas järjestäminen tulee muodostumaan pienissä väestöään jo 2010-luvulla menettäneissä maaseutumaisissa kunnissa, joissa väestöennusteen mukaan vuonna 2030 on 32,7 prosenttia nykyistä pienempi oppilaspohja.

Väestöennusteen mukainen kehitys maakunnissa ikäryhmittäin vuosina 2020–2040 on esitetty liitteessä 1. Kouluikäisten ja työikäisten osuuden pieneneminen sekä vanhusväestön osuuden kasvaminen koskevat kaikkia maakuntia. Tämä tulee heijastumaan myös kuntien verotulokehitykseen. Uudenmaan työikäisten osuus on selkeästi muuta maata korkeampi koko ajanjakson.

Kuntien kannalta olennaisiksi kysymyksiksi tulevat nousemaan kunnan palveluverkon hallinta, opetuksen laadun ja saavutettavuuden varmistaminen, oppilaiden erityistarpeiden huomioiminen sekä oppilas- ja opiskelijahuollon toteuttamisen edellytykset. Toisaalta kuntien on seurattava oppilaiden perusoikeuksien toteutumista ja lapsen etua esimerkiksi koulumatkoja koskevissa järjestelyissä.

Pienenevät ikäluokat, kunta-alan henkilöstön voimakas eläköityminen, osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet ja kuntatalouden heikot näkymät vaikeuttavat lähivuosina varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä erityisesti väestöään menettävissä pienissä kunnissa. Väestön keskittyminen suuriin kaupunkeihin ja niiden kehyskuntiin luo

myös kasvukuntiin varhaiskasvatuksen ja opetuksen laadukkaaseen järjestämiseen liittyviä haasteita erityisesti vieraskielisten oppilaiden tuen ja palvelujen osalta.

Tulevaisuudessa kuntien lakisääteisten tehtävien on tarkoitus muodostua pääasiassa opetus- ja kulttuuritoimen toimialan palveluista. Lainsäädäntöön perustuvista yhtenäisistä vastuista huolimatta kuntien toimintaympäristöt ja edellytykset järjestää palveluita vaihtelevat suuresti. Kuntien esi- ja perusopetuksen järjestämisen edellytyksen eriytyminen asettaa haasteita myös kansalliselle koulutuspolitiikalle. Jo nykyisellään oppimistulosten arvioinneissa pääkaupunkiseudulla sijaitseissa oppilaitoksissa oppimistulokset ovat muuta maata korkeammat. Erilaistuvissa kunnissa oppilaiden perusoikeuksien sekä opetuksen laadun toteutumisen seuranta on nykyisillä seurantajärjestelmillä haasteellista.

Väestökehityksen johdosta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäminen ja peruspalveluiden yhdenvertaisen saavutettavuuden varmistaminen kunnissa tulee vaatimaan jatkossa uudenlaisia hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä ratkaisuja.

Lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus seuraavat viiveellä perässä

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan 16-vuotiaiden ikäluokka tulee kasvamaan vuoteen 2025 mennessä yli 4 600 henkilöllä vuoteen 2019 verrattuna. 16-vuotiaiden määrä tulee kasvamaan lähes kaikissa kunnissa lukuun ottamatta väestöään nopeasti menettäviä kuntia. Tilanne muuttuu pidemmällä aikavälillä, sillä vuoteen 2040 mennessä, jolloin 16-vuotiaiden määrä tulee puolestaan laskemaan yli 10 000 henkilöllä vuoteen 2019 verrattuna. 16-vuotiaiden määrä tulee laskemaan kaikissa muissa kunnissa paitsi niissä suurissa kaupungeissa, joiden väestö kasvaa nopeasti.

16-vuotiaiden määrä tulee laskemaan kaikissa maakunnissa vuoteen 2040 mennessä. Eniten 16-vuotiaiden määrä vähenee Varsinais-Suomessa, Satakunnassa, Kanta-Hämeessä, Pirkanmaalla, Kymenlaaksossa, Pohjois-Savossa, Keski-Suomessa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla. 16-vuotiaiden määrän arvioidaan kasvavan vuoteen 2025 mennessä kaikissa maakunnissa lukuun ottamatta Kymenlaaksoa, Etelä- ja Pohjois-Karjalaa, Etelä-Savoa ja Kainuuta. Vastaavasti 16-vuotiaiden nuorten määrä kasvaa erityisesti Uudellamaalla ja Pirkanmaalla.

Lukioikäluokkien pieneneminen tulee olemaan merkittävä haaste lukiokoulutuksen saavutettavuuden turvaamiselle erityisesti maaseudulla ja kasvukeskusten ulkopuolella. Samalla erot lukioiden sisäänpääsyvaatimuksissa ovat kasvamassa: väestöä menettävien kuntien pienissä lukioissa sisäänpääsyrajat ovat paikoitellen jo nykyisin matalat ja vastaavasti suurissa kaupungeissa suosituimpien lukioiden sisäänpääsyrajat ovat korkeita. Jatkuessaan tämä kehitys saattaa lisätä entisestään lukiokoulutuksen eriytymistä ja koulutuksen laadullisia eroja.

Kulttuuripalvelut keskittyvät kaupunkimaisiin kuntiin

Kulttuuri- ja kirjastopalveluiden merkityksen asukkaiden hyvinvoinnille voi ennakoida kasvavan kaiken kokoisissa ja tyyppisissä kunnissa. Erityisesti ikääntyvän väestön kannalta hyvät kulttuuri- ja kirjastopalvelut ovat tärkeitä, mutta niitä tarvitsevat myös lapset ja nuoret, työkäinen väestö ja erilaiset erityisryhmät. Kulttuuripalveluiden kysynnän voi ennakoida kasvavan väkiluvultaan kasvavissa kunnissa ja vähenevän jonkin verran taantuvissa kunnissa, joskin ikääntyvällä väestöllä on enemmän vapaa-aikaa käyttää kulttuuripalveluita kaikissa kunnissa. Valtionosuuden piirissä olevat museot, teatterit ja orkesterit keskittyvät nopeasti kasvaviin, kaupunkimaisiin kuntiin. Heikoimmassa asemassa kulttuuripalveluiden saatavuuden näkökulmasta ovat nopeasti taantuvat taajaan asutut ja maaseutumaiset kunnat.

Yleisen kulttuuritoiminnan osalta kustannukset ovat suurimmat nopeasti kasvavissa kunnissa (26 euroa/asukas), mutta lähes saman suuruiset kasvavissa, taantuvissa ja nopeasti taantuvissa kunnissa (noin 15 euroa/asukas), eikä kuntaryhmien välillä ole odotettavissa merkittäviä muutoksia. Toimintamalleja kulttuuripalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden edistämiseksi on keskimäärin parhaiten käytössä kaupunkimaisissa kunnissa ja heikoiten maaseutumaisissa kunnissa. Kuntalaiset käyttävät palveluita eri tavalla. Eniten palveluita käytetään sisemmillä kaupunkialueilla, kun taas harvaan asutulla maaseudulla vähiten. Jotta kulttuuripalvelut olisivat yhdenvertaisemmin käytettävissä, tarvitaan tulevaisuudessa uudenlaisia toimintamalleja, esimerkiksi digitaalisia kulttuuripalveluita.

Digitaalisten kirjastopalveluiden tarve kasvaa

Kirjastopalvelujen saatavuutta ja sisältöä joudutaan tulevaisuudessa tarkastelemaan kaikissa kuntatyypeissä vanhenevan väestön palvelutarpeiden näkökulmasta. Digitaalisesti tai fyysisesti kotiin tarjottavien kirjastopalvelujen tarve kasvaa väestön ikääntyessä, samoin yhteistyötarve sosiaali- ja terveysalan toimijoiden kanssa. Erityisesti tämä koskee väestöään nopeasti menettäviä kuntia.

Liikuntapalveluiden tarve monipuolistuu

Väestön ikääntyminen voi vaikuttaa liikuntapalveluiden kysyntään tulevina vuosikymmeninä. Eläkeikäiset ovat entistä hyväkuntoisempia ja pystyvät halutessaan harrastamaan liikuntaa aktiivisesti. Kuntien tulee arvioida, millaisia liikuntapaikkoja ja ohjattua liikuntatoimintaa ikääntyneet tarvitsevat ja turvata monipuolisen tarjonnan riittävyys. Ikääntyneiden määrän lisääntyessä voi esimerkiksi uimahallien ja kuntosalien käyttäjämäärät kasvaa nykyisestä. Useissa kunnissa on panostettu monen sukupolven liikuntapaikkoihin, mikä on terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen lisäksi hyödyllistä myös yhteisöllisyyden näkökulmasta.

Väestön muuttaessa kaupunkeihin kasvaa organisoitujen liikuntapalvelujen tarve. Kasvu-keskuksissa korostuvat erityisesti lasten ja nuorten harrastamien lajien tarpeet. Tietyissä lajeissa, kuten palloilusaleissa ja jäähalleissa käyttövuoroja on nykyisellään liian vähän harrastajiin nähden. Toisaalta ihmiset haluavat liikkua myös luonnossa, mikä näkyy jo nyt isoina kävijämäärinä kansallispuistoissa.

Kuntien tiukka taloustilanne näkyy liikunnan osalta osallistujamaksujen nousuna, palvelujen supistamisena tai ylläpidon heikentymisenä. Monin paikoin tingitään esimerkiksi latuverkoston laajuudesta tai kunnossapidosta. Kouluverkon supistuessa harvaan asutuilla alueilla vähenee samalla liikuntasalien ja koulujen pallokenttien määrä, jotka olisivat tärkeitä perusliikuntapaikkoja. Kunnissa tarvitaan jatkossa entistä enemmän hallinnonalojen välistä sekä järjestöjen ja yritysten välistä yhteistyötä, jotta laadukkaita liikuntapalveluja pystytään kohdentamaan kaikille ikä- ja väestöryhmille.

Liikunnan hyödyt terveydelle ja toimintakyvylle ovat kiistattomat. Liian vähäisen liikunnan vuosittaiset yhteiskunnalliset kustannukset ovat useita miljardeja euroja ja kustannukset kasvavat vuosittain suomalaisen väestön ikääntymisen ja sairastavuuden kasvun takia. Kunta voi saavuttaa merkittäviä säästöjä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa panostamalla liian vähän liikkuvien liikuntaneuvontaan ja monipuolisiin liikuntapalveluihin: palvelujen kokonaistarkastelu on taloudellisuuden kannalta erittäin tarpeellista.

Nuorisotyössä kuntakohtaista vaihtelua

Kuntien erot väestörakenteessa ovat jyrkentyneet sitten 1990-luvun. Nuorten osuuden suuri vaihtelu kuntien väestöpohjassa otettiin huomioon nuorisolain uudistuksessa. Nyt kunnat saavat itse päättää – paikalliset olosuhteet huomioiden – miten ne järjestävät nuorisotyön palvelunsa kun aiemmin laissa määriteltiin tarkemmin kunnan nuorisotyön sisältöjä.

Nuorisotyön palvelujen tilanne ja resurssit vaihtelevat merkittävästi kuntakohtaisesti. Se kuinka paljon kunta panostaa nuorisotyöhön ei suoraan riipu kunnan koosta tai väestönkehityksestä. Kyse on usein priorisoinnista ja kunnan taloudesta.² Nuorisotoimen asiakas-kohtaisten nettokäyttömenojen mediaani on esimerkiksi suurempi niissä maaseutumaisissa nopeasti taantuvissa kunnissa, joiden tase on voimakkaasti ylijäämäinen (167,9) kuin niissä, joiden tase on ylijäämäinen (96,3).

² Nuorisotoimen resurssien vaihtelusta kuntien välillä tarkemmin: <https://www.nuorisotilastot.fi/eriytymiskehitys/>

Nuorisotyössä on kyse paljon muustakin kuin nuorten syrjäytymisen ehkäisystä. Nuorisotyöntekijöiden ammattitaitoon kuuluu nuorten kohtaaminen, nuorten ryhmien ohjaaminen ja valmiudet ottaa puheeksi vaikeita, nuorten elämää koskettavia asioita. Nuorisotyö jalkautuu entistä enemmän eri toimintaympäristöihin, mikä edellyttää monipuolisia yhteistyökumppanuuksia ja -verkostoja. Laajentuneen toimintaympäristön myötä eri tyyppiset toimintamuodot ovat lisääntyneet, entisten säilyessä, mutta useimmissa kunnissa tätä ei ole otettu huomioon nuorisotyön resursoinnissa.

Kuntaliiton selvityksessä nuorisotyöntekijät tunnistavat nuorten elämässä nyt ja tulevaisuudessa haasteita, jotka koskevat ennen kaikkea polarisaatiota, kuinka ongelmat kasautuvat samoilte nuorille. Myös nuorille asetetut suuret odotukset koulutukseen ja työelämään sijoittumiseen liittyen, kuten myös koulutuksesta ja työelämästä syrjäytyminen nähdään uhkina. Samalla globalisaation ja digitalisaation katsotaan tarjoavan myös paljon mahdollisuuksia nuorille itsensä toteuttamiseen.

Väestön ikääntyminen haastaa julkisen talouden kantokyvyn ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden

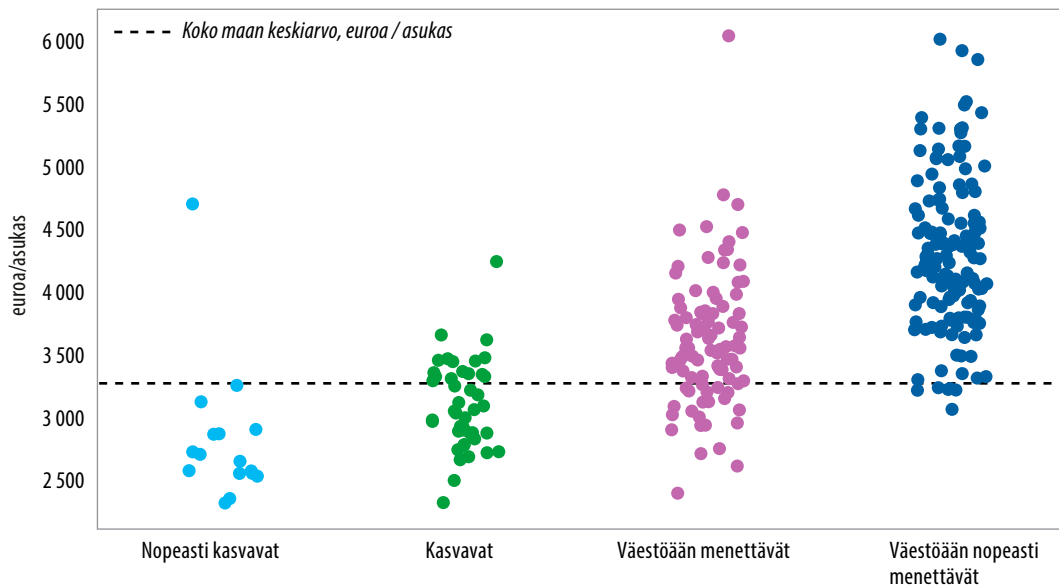
Suomessa kuolleisuus on ylittänyt syntyvyyden vuonna 2016. Vuoden 2009 jälkeen väestö on kasvanut vain kuuden sairaanhoitopiirin alueella. Kokonaishedelmällisyysluku on historiallisen matala ja vuonna 2018 syntyi enää 47 577 vauvaa, lähes 13 000 vauvaa vähemmän kuin kymmenen vuotta aiemmin. Lasten ja nuorten osuus on pienentynyt kaikilla alueilla verrattuna vuoteen 2009. Työikäisten osuuden pieneneminen vähentää työterveyshuollon piirissä olevien osuutta ja siirtää kysynnän painetta julkisesti rahoitettuihin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Väestön ikääntyminen haastaa paitsi julkisen talouden kantokyvyn, myös sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden.

Ennenaikaisen kuolleisuuden vuoksi menetettyjen elinvuosien määrä on vähentynyt, eli väestön terveydentila on kokonaisuudessaan parantunut. Alueiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja, jotka eivät selity suoraan väestön ikärakenteen tai koon eroilla. Sairastavuus on korkeampaa erityisesti alueilla, joissa myös ikääntyneiden osuus on suuri. THL:n ikävakioimattoman sairastavuusindeksin perusteella havaitaan, että vähiten sairastavuutta on Helsingin ja Uudenmaan alueella ja eniten Pohjois-Savossa. Sairastavuus jakautuu eri tavoin myös alueiden sisällä, sillä väestö on pääosin terveempää alueiden keskuskaupungeissa ja niitä ympäröivissä kunnissa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen laskennallinen tarve oli suurinta itäisen Suomen alueella (THL. Tarvevakioidut menot).

Vuonna 2018 kuntien järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset (18,3 miljardia euroa) kasvoivat 2,9 prosenttia edellisvuodesta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus kuntien käyttötalouden nettokustannuksista on lähes 60 prosenttia. Kuntien talouden heikkeneminen on haastanut ikääntyvän väestön sosiaali- ja terveyspalvelujen käytöstä aiheutuvien kustannusten rahoittamista. Kuntien rahoitusvastuita kasvattavat

merkittävästi myös käynnissä olevat sairaala- ja muut sosiaali- ja terveydenhuollon rakennushankkeet. Hyvinvoinnin ja terveydenedistämistoimilla on väestön terveyttä kohentava ja myös terveydenhoidon kustannuksia säästävä vaikutus kaikilla alueilla (kts. kuvio 20).

KUVIO 20. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntaluokittain, viiden vuoden väestönmuutos 2018

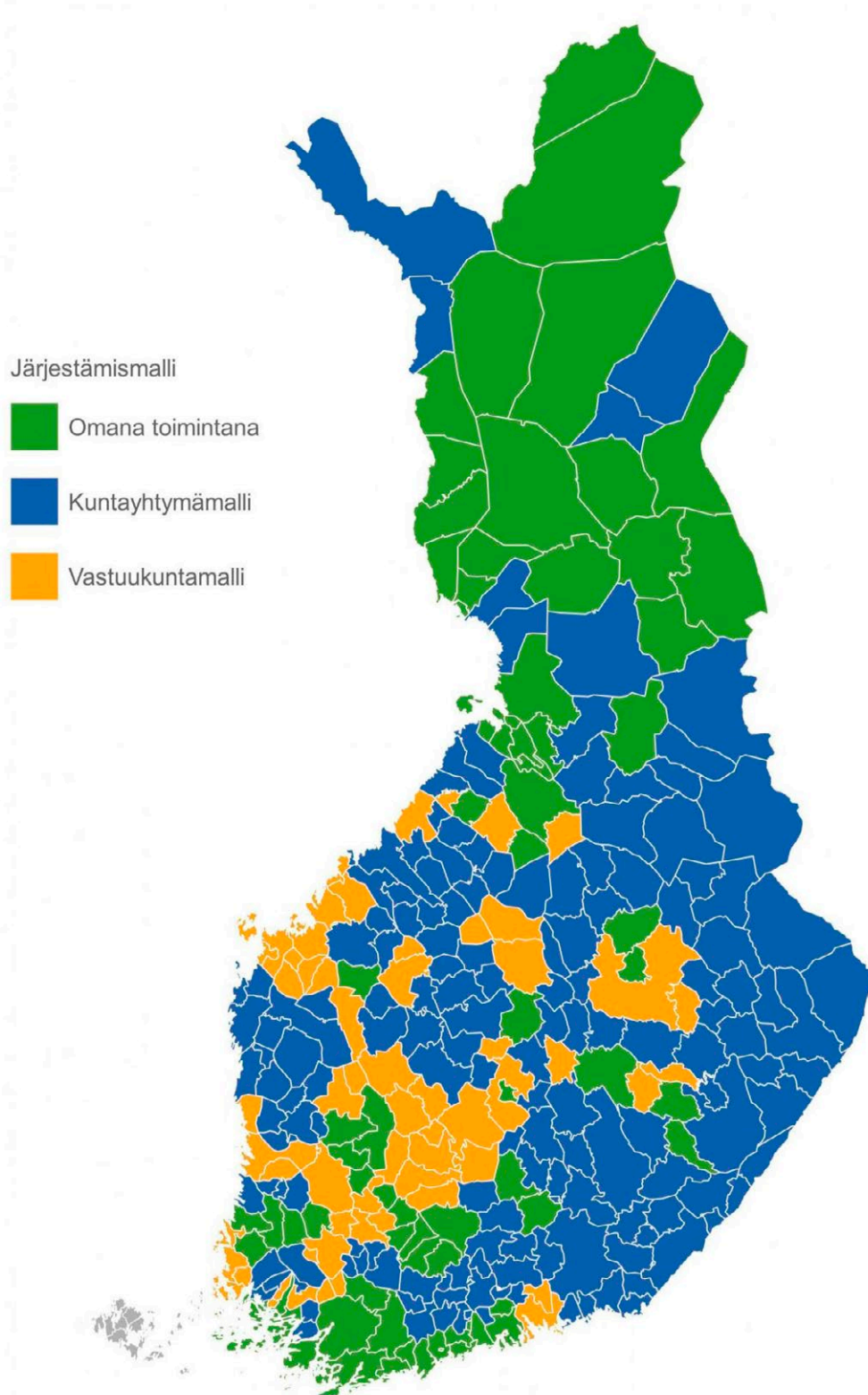


Lähde: Tilastokeskus

Kustannuksista suurin menoerä vuonna 2018 oli erikoissairaanhoidon, jonka osuus oli 38 prosenttia. Kunnat käyttivät erikoissairaanhoidon nettomääräisesti 6,9 miljardia euroa. Toiseksi suurin menoerä on perusterveydenhuolto, jonka kustannukset olivat 3,3 miljardia euroa. THL:n toteuttamien ennustelaskelmien mukaan sosiaali- ja terveystalouden vuotuiset kustannukset tulevat kasvamaan eniten alueilla, joissa väestökasvu on muuta maata suurempaa ja joihin väestö keskittyy. Esimerkiksi Helsingissä ja Uudellamaalla ikääntyneiden määrä tulee kasvamaan noin 35 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Kaiken kaikkiaan kustannusten ennustetaan kasvavan 17 prosenttia aikavälillä 2017–2030.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä perustasolla vastaavat kunnat, kuntayhtymät ja vastuukuntamallilla toimivat yhteistoiminta-alueet (kuvio 21). Vajaat puolet suomalaista asuu sellaisen kunnan alueella, joka järjestää sosiaali- ja terveystalouden omana toimintana (48 %). Kuntayhtymien alueella asuu vajaa kolmasosa suomalaisista (30 %) ja vastuukuntamallin mukaisilla yhteistoiminta-alueilla reilu viidesosa (22 %) suomalaisista (Parhiala, 2019). Kun väestösuuksia ja järjestämismalleja tarkastellaan kuntaluokittelun avulla, havaitaan että lähes kolmasosa (30,8 %) suomalaisista asuu kasvavassa kunnassa, joka järjestää palvelut omana toimintana. Toinen iso ryhmä muodostuu väestöään menettävistä kunnista, jotka ovat siirtäneet järjestämisvastuun kuntayhtymälle. Suomalaisista vajaa viidesosa (19,4 %) asuu tällaisen kunnan alueella.

KUVIO 21. Perusterveydenhuollon järjestäminen kunnittain 2019



Lähde: THL/Parhiala

Kuntien lukumäärissä mitattuna väestöään menettävät maaseutumaiset kunnat, jotka ovat siirtäneet järjestämisvastuun kuntayhtymälle, muodostavat suuren ryhmän, 36 prosenttia kaikista Suomen kunnista. Näiden kuntien yhteenlaskettu väestömäärä on kuitenkin vain 5,7 prosenttia Suomen väestöstä. Kehityssuuntana näyttäisi olevan, että Suomeen muodostuu kasvavien kunta- ja kaupunkikeskusten ryhmä sekä laajoja kuntaryhmiä, jotka muodostuvat pienistä, väestöään menettävistä kunnista. Mainitut kuntaryhmät poikkeavat toisistaan myös väestörakenteeltaan ja huoltosuhteeltaan, mikä aiheuttaa palvelujen järjestäjille erilaisia paineita.

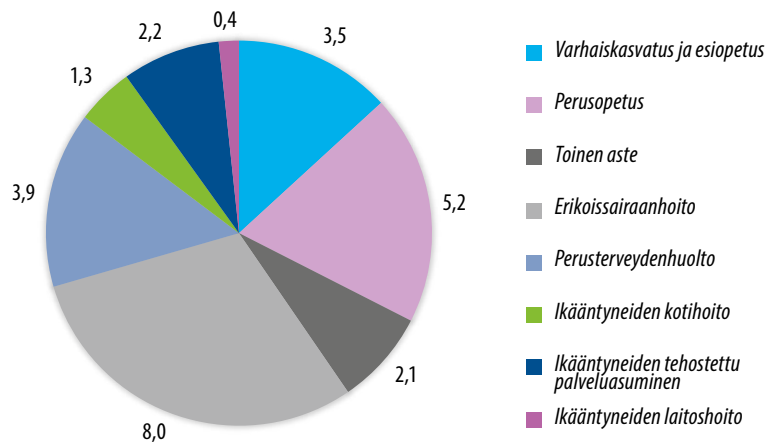
Vuonna 2018 noin 457 000 henkilölle oli myönnetty ammatinharjoittamisoikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ammattihenkilöiden määrä on lisääntynyt vuosien 2010 ja 2018 välillä, mutta osa kasvusta liittyy lainsäädäntömuutoksiin. Vuonna 2018 uusia ammattioikeuksien saaneita oli yli 26 000 ja eläkkeelle jäi runsaat 6000 henkilöä. Ennusteiden mukaan kuntien lisätyöntarve sosiaali- ja terveydenhuollossa kasvaa jyrkästi lähivuosina. Vajaa viisi prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä oli syntyperältään muita kuin suomalaisia. (THL, 2020c.) Tulevaisuuden haasteet liittyvät erityisesti ammattitaitoisen henkilöstön saamiseen ikääntyneiden palveluihin. Ulkomaalaisperäisen henkilöstön saatavuus tulee olemaan entistä tärkeämpää, jotta rekrytointi- ja palvelutarvehaasteesta selvitään. Kelpoisuuskysymystä joudutaan myös pohtimaan jo kotimaisenkin työvoiman kohdalla.

Ikärakenteen kehitys muuttaa peruspalvelujen kustannusten jakoa

Ikärakenteen muutoksella on vaikutuksensa myös kuntien ja kuntayhtymien käyttökustannuksiin ja niiden jakautumiseen palveluittain. Nuorten ikäluokkien pieneneminen ja syntyvyyden aleneminen tulee näkymään koulutuspalvelujen vähenevänä kysyntänä. Tämä toteutuu etenkin esi- ja perusopetuksessa. Vastaava ilmiö tulee viiveellä näkymään myös toisella asteella.

Nykyinen palvelujen kustannusten jakautuminen on esitetty kuviossa 22. Suurimman osuuden muodostaa erikoissairaanhoidon ja toiseksi suurimman osuuden perusopetus. Kuvion palvelujen bruttokustannukset ovat yhteensä lähes 27 miljardia euroa.

KUVIO 22. Peruspalvelujen kustannukset 2018, mrd euroa



Lähde: Tilastokeskus / Suomen Kuntaliitto/Mehtonen

Nuorten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysyntä tulee vähenemään. Sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuu tulevaisuudessa kuitenkin kokonaisuudessaan iso kustannuspaine, koska ikääntyneiden kasvava palvelutarve ylittää pienentyvän palvelutarpeen. Ikääntyneiden osuuden kasvusta aiheutuva kustannuspaine kohdistuu voimakkaimmin terveydenhuoltoon mutta myös asumispalveluihin.

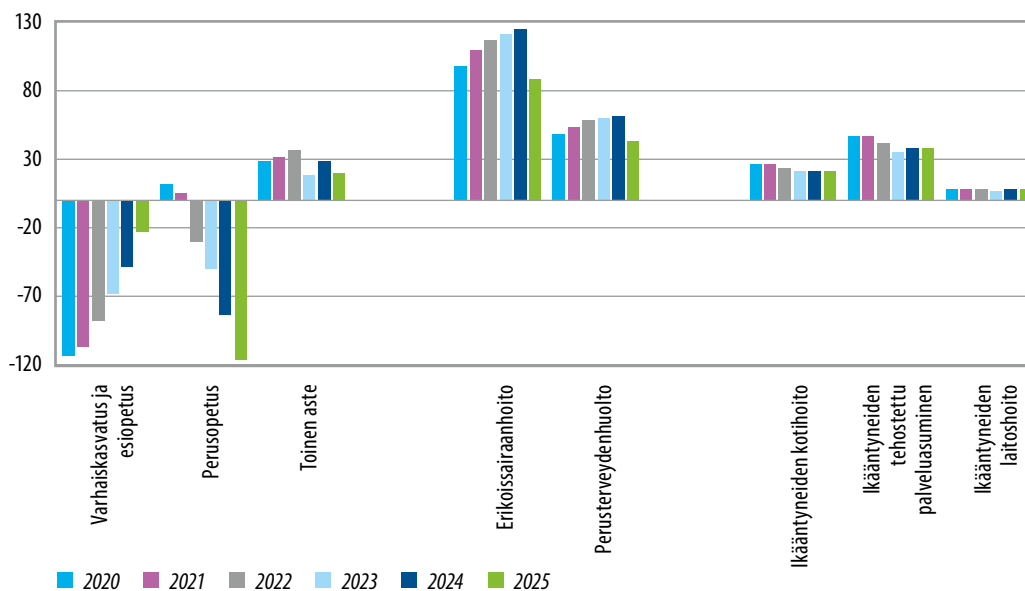
Väestöennusteen pohjalta tehty alla oleva laskelma kuvaa väestön ikärakenteen muutoksen vaikutusta kuntien ja kuntayhtymien ulkoisiin käyttökustannuksiin palveluittain. Laskelmassa on arvioitu miten eri ikäryhmien väestömäärien muutokset vaikuttavat palveluiden kysyntään (kts. taulukko 10 ja kuvio 23).

Taulukko 10. Väestötekijöiden laskennallinen vaikutus peruspalvelujen kustannuksiin 2020-2025¹

Kustannusten kehityssuunta (+) tai (-), miljoonaa euroa, kunnat ja kuntayhtymät								
	Kustannukset yhteensä (m€)							Yhteensä (m€) 2020-2025
	2018	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Koulutus								
Varhaiskasvatus ja esiopetus	3 511	-114	-108	-89	-69	-48	-24	-452
Perusopetus	5 155	11	4	-30	-51	-83	-117	-265
Toinen aste	2 114	28	31	36	18	28	20	161
Terveyspalvelut								
Erikoissairaanhoido	8 014	99	110	117	122	125	89	661
Perusterveydenhuolto	3 940	49	54	58	60	61	44	325
Sosiaalipalvelut								
Ikääntyneiden kotihoito	1 281	27	27	24	21	22	22	144
Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	2 192	46	46	42	35	38	38	246
Ikääntyneiden laitoshoido	448	9	9	9	7	8	8	50
Yhteensä	26 655	157	174	165	142	152	80	869

¹ Laskelma perustuu kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2018 mukaiseen kustannustasoon sekä tilastokeskuksen väestöennusteeseen. Kustannuspaine esitetään laskelmassa lisääntyvänä kustannuksena ja sopeutusmahdollisuus negatiivisena kustannuksena (potentiaalina vähentää kustannuksia). Laskelmassa on huomioitu kuinka iso osuus ikäihmisistä käyttää kotihoidon, tehostetun palveluasumisen tai laitoshoidon palveluita. Terveyspalvelut on laskelmassa jaoteltu ikäryhmittäin, jonka pohjalta on voitu laskea väestörakenteen muutoksen kustannusvaikutus. Laskelmassa on huomioitu kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset bruttokäyttökulut ilman kuntien ja kuntayhtymien välisiä eriä. Luvut ovat siten nettokäyttökuluja suuremmat.

Lähde: Tilastokeskus / Suomen Kuntaliitto/Mehtonen

KUVIO 23. Väestökijöiden laskennallinen vaikutus peruspalvelujen kustannuksiin 2020–2025, milj. euroa

Lähde: Tilastokeskus / Suomen Kuntaliitto/Mehtonen

Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että kyseessä on väestörakenteen muutokseen perustuva tekninen painelaskelma. Se ei siten huomioi palveluiden sisällöissä, lainsäädännössä, palkkatasossa tai muualla väestörakenteen ulkopuolella tapahtuvia muutoksia. Kasvava kustannuspaine näyttäytyy tuloksissa etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa ikäntyneiden määrän kasvusta johtuvan lisääntyvän palvelukysynnän vuoksi. Väestöennusteessa nuorten ikäluokkien koko vähenee tulevaisuudessa. Laskelmassa tämä näkyy kustannusten laskuna.

Isoimmat muutokset palveluiden kysyntään, tarpeeseen ja sopeutuspotentiaaliin tulevat eteen seuraavan kymmenen vuoden kuluessa. Yhteenlaskettuna palveluiden tuleva lisäksyntä ja kustannuspaine ylittää laskennallisen sopeutuspotentiaalin. Palveluita sopeuttamalla on kuitenkin mahdollista vähentää merkittävästi lisäksynnästä aiheutuvaa kestävyysvajetta. Laskelma on luonteeltaan tekninen. Sopeutuspotentiaalin hyödyntäminen toteutuu vain siinä tapauksessa että tarvittavia päätöksiä tehdään.

Kuntien peruspalvelujen tulevaisuus on suurten paineiden edessä. Vähenevän kysynnän palvelujen sopeuttaminen tarpeeseen vaatii taitavuutta ja näkemyksellistä päätöksentekoa. Kasvavan kysynnän palveluissa korostuu kriittisenä tekijänä työntekijöiden saatavuuden ja osaamisen varmistaminen. Haasteet eivät ole helppoja ja niihin vastaaminen vaatii usein myös uutta yhteistyötä yli palvelurajojen. Yhteistyön kehittäminen on tärkeää niin kaupunkiseuduilla kuin väestöä menettävillä alueillakin. Onnistuminen on tärkeää, koska vain siten pystytään turvaamaan peruspalvelut kuntalaisille muuttuvissa olosuhteissa.

Lähteet

Kasvatus- ja koulutuspalvelut

- Eskelinen, M. & Hjelt, H. 2017. Varhaiskasvatuksen henkilöstö ja lapsen tuen toteuttaminen. Valtakunnallinen selvitys 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:39.
- Euroopan komissio. 2019. Eurooppalainen koulutuspoliittinen yhteistyö (ET 2020). https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_fi.
- Goman, J., Rumpu, N., Kiesi, J. et al. 2020. Vaihtoehtoja, valintoja ja uusia alkuja. Arviointi nuorten opintopoluista ja ohjauksesta perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Hautamäki, J., Rämä, I., & Vainikainen, M-P. (toim.). 2019. Perusopetus, tasa-arvo ja oppimaan oppiminen: Valtakunnallinen arviointitutkimus peruskoulun päättövaiheesta. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia; No. 52. Helsingin yliopisto.
- Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2016:6.
- Leino, K., Ahonen, A., Hienonen, N. ym. 2019. PISA 18 ensituloksia – Suomi parhaiden joukossa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40.
- OECD. 2018. Education at a Glance: OECD Indicators. <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>.
- Opetushallitus 2016. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Opetushallitus.
- Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M. ym. 2019. Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 15:2019.
- Repo, L., Paananen, M., Mattila, V. ym. 2018. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointi – Varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönotto ja sisällöt. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 16:2018.
- Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2019. Alkumittaus – Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen ensimmäisen luokan alussa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Venäläinen, S., Saarinen, J., Johnson, P. et al. 2020. Näkymiä OPS-matkan varrelta. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden 2014 toimeenpanon arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Väätäinen, H. (toim.). 2019. Kannatteleeko koulutus? Yhteenveto kansallisen koulutuksen arviointitoiminnan tuloksista. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut

- Gretschel, A., Laine S., Junttila-Vitikka, P. 2013. Kuntalaisten kokemustieto liikuntapaikkojen laadun arvioinnissa. Yhteisjulkaisu Nuorisotutkimusseura ry:n kanssa VLN 2013:1.
- Kotavaara, O. ja Rusanen, J. 2016. Liikuntapaikkojen saavutettavuus paikkatietoperusteisessa tarkastelussa. Liikuntapaikkojen saavutettavuusindeksi. LINDA –hankkeen loppuraportti.
- Kulttuuri TEAviisari tiedonkeruu, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tulokset?view=KUL>.
- Kuntien nuorisotyö Suomessa 2019. Kuntaliitto. https://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3618.
- Lasten ja nuorten liikuntakäyttäytyminen Suomessa. LIITU-tutkimuksen tuloksia 2018. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2019:1.

- Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja. Valtion liikuntaneuvoston julkaisu 2014:4.
- Liikuntatoimi tilastojen valossa. Perustilastot vuodelta 2018. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2020:5.
- LIPAS, valtakunnallinen liikunnan paikkatietojärjestelmä. <https://www.lipas.fi>.
- Luoma, Tiia: Taiteen perusopetus 2020. Selvitys taiteen perusopetuksen järjestämisestä 2019-2020.
- Mustikkamäki, M. 2020. Omatoimikirjastot 2019, saavutettavuutta ja yhteisöllisyyden kasvua. Aluehallintovirastojen julkaisu 80/2019.
- Mäkinen J. (toim.) Aikuisväestön liikunnan harrastaminen, vapaaehtoistyö ja osallistuminen 2018. KIHU 2019. Nuorisotilastot.fi. Aluehallintovirasto. <https://www.nuorisotilastot.fi>.
- Nuorisotyöstä Suomessa. Suomen nuorisovaltuusto Allianssi ry. <https://nuorisotyosta.fi/>.
- Paukku, J. 2013. Osallisuus, palaute, seuranta – kuntien liikuntatoimen nykykäytännöt. LIKES-tutkimuskeskus.
- Pekola-Sjöblom, M. 2017. Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille? Kuntalaisten mielipiteet kunnallisista palveluista ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2015 ja 2017. Kuntaliitto.
- Peruspalveluiden arviointi 2019. Aluehallintovirastot. Ennakkotieto.
- Peruspalvelujen valtakunnallinen arviointi 2015. <https://www.patio.fi/web/pepa-2015-valtakunnallinen>.
- Peruspalvelujen valtakunnallinen arviointi 2017. <https://www.patio.fi/web/pepa-2017-valtakunnallinen>.
- Seppänen, A. 2018. Sinne on vaan niin mukava mennä – yleisten kirjastojen asiakaskyselyn tulokset 2018. Aluehallintovirastojen julkaisu 47/2018.
- TEA-viisari. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://www.teaviisari.fi/>.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. <https://www.vtv.fi/uutiset/tyopajavalmennus-lisaa-nuorten-opiskeluintoa-mutta-ei-edista-tyollistymista/>.
- Vapaa-ajan osallistuminen -tilasto. Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/til/vpa/index.html>.
- Vasankari T., Kolu P. (toim.) Liikkumattomuuden lasku kasvaa – vähäisen fyysisen aktiivisuuden ja heikon fyysisen kunnan yhteiskunnalliset kustannukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 31/2018. Valtioneuvoston kanslia, 2018.
- Yleisten kirjastojen tilastotietokanta: <http://tilastot.kirjastot.fi/>

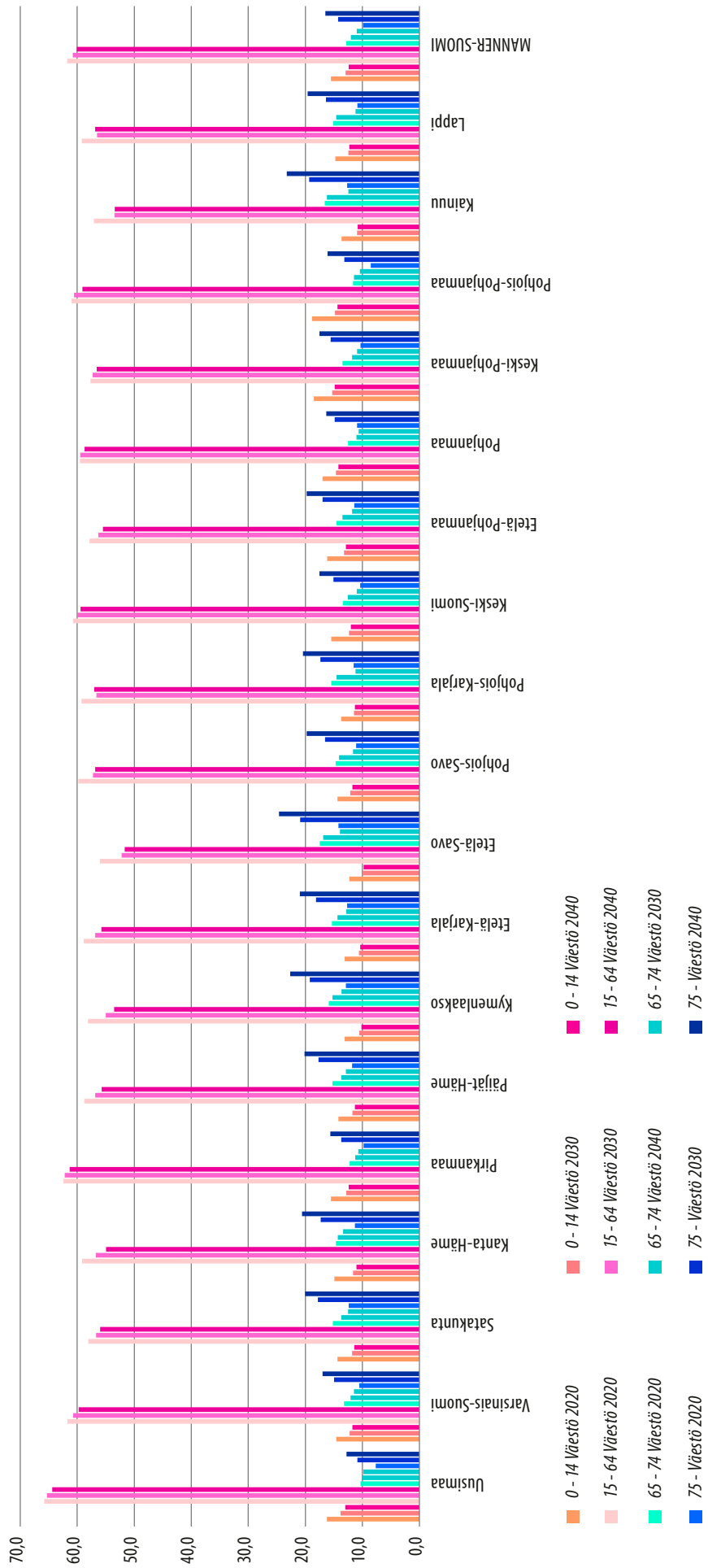
Sosiaali- ja terveystilastot

- Heino, T., Forsell, M., Eriksson, P., Känkänen, P., Santalahti, P. & Tapiola, M. (2018). Lastensuojelun, lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian yhteiset asiakkaat – yhteinen vastuu. <http://www.julkari.fi/handle/10024/137068>
- Huikko, E., Kovanen, L., Torniainen-Holm, M., Vuori, M., Lämsä, R., Tuulio-Henriksson, A. & Santalahti, P. (2017). Selvitys 5–12-vuotiaiden lasten mielenterveyshäiriöiden hoito- ja kuntoutuspalvelujärjestelmästä Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 14/2017. <http://www.julkari.fi/handle/10024/135839>.
- Kehusmaa, S. & Erhola, K. (2019). Kotihoito omaishoidon tukipalveluna. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Tutkimuksesta tiiviisti 1/2018. <http://www.julkari.fi/handle/10024/135863>.
- Nurmi-Koikkalainen, P. (2013). Laitoksesta lähiyhteisöön – Kuntakyselyn tuloksia vammaisten kuntalaisten palveluista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työpäperi 26/2013. <http://www.julkari.fi/handle/10024/110360>.
- Parhiala, K. (2019) Avainlukuja perusterveydenhuollon järjestämisestä Suomessa 2013-2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Tutkimuksesta tiiviisti 34/2019. <http://www.julkari.fi/handle/10024/138496>.
- Pelkonen, M., Hastrup, A., Normia-Ahlsten, L., Halme, N., Kekkonen, M., Kiviruusu, O., Liukko, E., Lämsä, R. & Muranen, P. (2020). Perhekeskukset Suomessa 2019, Kehittämisen tilanne ja työn jatkuminen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työpäperi 6/2020. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139242/URN_ISBN_978-952-343-461-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ranta, K., Parhiala, P., Pelkonen, R., Sepälä, T. T., Mäklin, S., Haula, T., Nikula, M., Mäkinen, M., Rintamäki, T. & Marttunen, M. (2018). Nuorten masennus, mielenterveyden hoitoketjut ja näyttöön perustuvan hoidon integroitu implementaatio perustasolle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 90/2017. <https://www.julkari.fi/handle/10024/137629>.
- Rissanen, P., Parhiala, K., Hetemaa, T., Kekkonen, R., Knape, N., Ridanpää, H., Rintala, E., Sihvo S., Suomela T. & Kannisto, R. (2020) Sosiaali- ja terveystilastot Suomessa 2018 - Asiantuntija-arvio. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Päätösten tueksi 2/2020. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139289/URN_ISBN_978-952-343-474-5.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- Takala, E.-P., Leino, T., Harjunpää, K., Hirvonen, M., Kauranen, T., Liljeström, K., Syynimaa, S. & Österbacka, O. (2019). Työterveyshuollon toiminta ja laatu Suomessa 2018. Työterveyslaitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/138566>.

- THL (2019a). THL:n toteuttamat alueelliset asiantuntija-arviot erva-alueittain. Verkkolähde. <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/arviointi-ja-tietoiikkuna/arviointi/arviointi-syksy-2019-#Raportit%20ja%20videot>.
- THL (2019b). Somaattinen erikoissairaanhoido 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Tilastoraportti 51/2019. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139004/Tr51_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- THL (2020a). Päihdetilastollinen vuosikirja 2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/paihteet/paihdetilastollinen-vuosikirja>.
- THL (2020b). Sairaaloitten tuottavuus 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Tilastoraportti 1/2020. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/sairaaloitten-tuottavuus>.
- THL (2020c). Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattioikeudet 2010–2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Tilastoraportti 2/2020. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/sosiaali-ja-terveydenhuollon-ammattioikeudet>.
- THL. Hepatiitti C -tapausten esiintyvyys Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Verkkolähde.
- THL. Neuvonnan ja asiakasohjauksen kysely 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/neuvonnan-ja-asiakasohjauksen-toimintayksikkokysely-kaapo->.
- THL. Omais- ja perhehoidon kysely OMPE 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/omais-ja-perhehoidon-kyselytutkimus-ompe->.
- THL. RAI-järjestäjätietokanta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://thl.fi/fi/web/ikaantymisen/palvelutarpeiden-arviointi-rai-jarjestelmalla/rai-vertailukehittamisen-tietotuotteet/kirjautuminen-rai-vertailukehittamisen-tietotuotteisiin>.
- THL. Tarvekioidut menot. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/talous-ja-politiikka/kustannukset-ja-vaikuttavuus/rahoitus/tarvekioidut-menot>.
- THL. Vanhuspalvelujen tila 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://thl.fi/fi/web/ikaantymisen/muuttuvat-vanhuspalvelut/vanhuspalvelujen-tila>.
- VTV Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020). Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020. <https://www.vtv.fi/julkaisut/perustoimeentulotuen-siirto-kelalle-toimeenpanon-vaikutusten-arvioinnin-merkitys-lainvalmistelussa/>.

Liitteet

LIITE 1. Väestörakenteen muutos maakunnittain Tilastokeskuksen 2019 väestöennusteen mukaan
 ikäluokkien osuudet maakunnittain 2020, 2030 ja 2040





VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-316-8 (pdf)

Huhtikuu 2020