

Päätöksenteon areena – dualiijohtamisen erilaiset rationaliteetit kuntien palveluverkkopäätöksissä

Anni Kyösti

ABSTRACT

Different rationalities of decision-making – a dualistic perspective on municipalities' service network decisions

The article examines the decisions made by the municipalities' education sector in relation to the service network of basic education and early childhood education. The topic is examined with the help of decision-making theory at the interface between the preparation by municipal officials and the decisions made by local politicians. The research data consists of the municipalities' service network plans and decision documents.

The research findings show that municipalities look at service networks through local and national lenses. Municipalities make decisions about service network changes in the decision-making arena, which includes the preparatory work done by officials, which is typically based on a fact-based review. In addition to facts, local politicians' point of view consists of different values and emotions.

Keywords: education and early education service network, decision-making theory, political decision-making, official decision preparation, document analysis

JOHDANTO

Kuntien sivistysrooli on korostunut hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa vuoden 2023 alussa, ja kunnista puhutaankin sivistyskuntina. Muita kuntien rooleja ovat elinympäristörooli, elinkeino- ja työllisyysrooli, hyvinvointi-, osallisuus- ja yhteisöllisyysrooli, kehittäjäkumppanorooli sekä itsehallintorooli (Nieminen & Rintaho, 2022). Keskustelua sivistyspalveluiden tule-

vaisuudesta on käyty viime vuosina (Kuntaliitto, 2019; Kalenius, 2023), ja kunnat kehittävät yhteistyössä erilaisia ratkaisuja perusopetuksen saatavuuteen ja saavutettavuuteen (Verkosto-peruskoulu, 2023). Kunnilla on perusopetuslain (Perusopetuslaki 1998/628) mukaan velvollisuus järjestää perusopetusta kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille. Lisäksi perustuslakiin on kirjattu sivistykselliset oikeudet (Perustuslaki 1999/731). Valtiolla on oma roolinsa kuntien sivistyspalveluiden ohjauksessa, ja koulutuksen kansallinen ohjausjärjestelmä on luonteeltaan desentralisoitunut ja siinä painottuu informaatio-ohjauksen rooli (Nyysölä & Honkasalo, 2013, 36). Kunnissa on lisäksi käynnissä merkittävää uudistamistyötä kuntapolitiikan tulevaisuudesta (ks. Valtiovarainministeriö, 2022).

Väestönmuutoksen seurauksena lasten määrä vähenee merkittävästi Suomessa tulevina vuosikymmeninä. Muutos ei kosketa vain syrjäisiä seutuja, vaan ilmiö koskettaa laajasti koko Suomea. Ennusteiden mukaan lasten (7–14-vuotiaat) määrän kehitys on vuoteen 2040 mennessä negatiivista kaikissa maakunnissa (Kyösti ym., 2023, 24–25). Tämä vaikuttaa kuntien perusopetuspalveluiden sekä varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Väestönmuutos näkyy lisäksi työvoiman saatavuuden haasteina, myös kasvatuksen ja opetuksen toimialalla. (Ks. esim. Kyösti ym., 2023.) Tämän voidaan olettaa vaikuttavan kuntien tarpeeseen tarkastella sivistystoimialan palveluverkkoja, erityisesti koska samaan aikaan kuntien taloudellinen tilanne on haastava niin yleisen taloudellisen tilanteen takia kuin hyvinvointialueuudistuksessa muuttuneen kuntien rahoitusaseman vuoksi. Erityistä huolta uudistus on herättänyt kuntien elinvoimasta, investointikyvystä sekä rahoitusasemasta (Kuntaliitto, 2020). Uudistuksessa muuttui verotulojen ja kautuminen sekä valtionosuuksien muodostu-

minen, ja uudistuksen myötä suhteellisesti eniten laskennallista valtionosuutta saavat kunnat, joissa on suurin lapsi- ja nuorisoiokaluokkien osuus (Rantanen & Pitkäniemi, 2021).

Peruskouluverkoston muutosalto on jatkunut jo pitkään, sillä vuosien 1990 ja 2020 välillä Suomessa on lakkautettu 55 prosenttia peruskouluista (ks. Rökköläinen, 2022, 18). Tällä hetkellä Suomessa on yli 60 kuntaa, joissa on vain yksi koulu (Värrö & Sjöström, 2023). Nähtävissä on kehitys-suunta, jossa pienistä yksiköistä luovutaan ja palveluita keskitetään kuntakeskuksiin (ks. Rökköläinen, 2022, 18). Kuntien palveluverkkopäätöksissä keskeinen rooli on luottamushenkilöillä, ja kuntien viranhaltijat tekevät valmistelevan työn sekä toteuttavat tehtyjä päätöksiä. Tämä on osa kuntien duali- eli kaksoisjohtamista. Duali-johtamisella tarkoitetaan kuntien johtamistehtävän jakaantumista poliittisille johtajille ja viranhaltijajohtajille (Leinonen, 2012, 57). Palveluverkkopäätökset liittyvät lisäksi tiedolla johtamiseen (ks. esim. Virtanen & Stenvall, 2014, 101–108) eli siihen, miten kunnissa hyödynnetään saatavilla olevaa tietoa ja missä määrin päätökset perustuvat käytössä olevaan tietoon. Palveluverkkopäätösten tekeminen ei ole helppoa kuntien luottamushenkilöille. Luottamushenkilöiden suhtautuminen kuntien väestömuutokseen vaihtelee. Osa luottamushenkilöistä suhtautuu vähenevään väestöön realistisesti, kun taas osa toivoo kehityksen kääntyvän vielä tulevaisuudessa parempaan suuntaan. (Kyösti ym., 2023, 43.) Lisäksi on tunnistettu, että palveluverkkopäätösten priorisointi ja resurssien jakamiseen liittyvät päätökset voivat olla luottamushenkilöille vaikeita. Kiinnostava on myös havainto, jonka mukaan Suomessa on tyypillistä puhumattomuus aroista asioista, mikä heijastuu esimerkiksi kyläkouluiltoissa. On todettu, että tällaisissa tilaisuuksissa on usein läsnä vain niitä, jotka kannattavat koulun säilyttämistä, vaikka muitakin kantoja on (ks. Tantarimäki, 2012, 59; Tantarimäki, 2014, 36).

Kouluverkkoon liittyvä keskustelu kytkeytyy vahvasti erityisesti kylien elinvoimaan, ja aiemmat tutkimustulokset ovat ristiriitaisia sen osalta, millainen vaikutus koululla on alueen elinvoimaan. Tutkimuksissa on saatu tuloksia, joiden mukaan koulun merkitys väestön vähenemisessä ei ole merkittävä (Barakat, 2015), vaan väestön vähenemisessä on kyse laajem-

masta ilmiöstä (Egelund & Laustsen, 2006). Vastakkaiset tulokset taas osoittavat, että koulujen lakkautus johtaisi huomattavampaan väestön vähenemiseen alueella (Lehtonen, 2021; Sørensen ym., 2021). Tutkimuksessa on saatu myös viitteitä kouluverkkomuutosten aiheuttamista negatiivisista vaikutuksista kuntien elinvoimaan (Rökköläinen ym., 2022, 43).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan palveluverkkokysymystä empiirisesti, laadullisen tutkimuksen keinoin. Tutkimuksessa kuntien palveluverkkonäkökulma rajautuu varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen palveluverkkojen tarkasteluun. Käytännössä tämä tarkoittaa kuntien kouluverkkoa ja varhaiskasvatuksen palveluverkkoa eli tyypillisesti päiväkotia. Tutkimuksen arvo on siinä, että se yhdistää kuntien palveluverkkomuutosten valmistelutyöhön liittyvää keskeistä aineistoa (selvitykset) sekä kuntien luottamushenkilöihin kytkeytyvän päätöksentekoaikaneiston havaintoja päätöksentekoteoriaan. Tutkimus tuottaa systemaattisesti kerättyä ja analysoitua tietoa kuntien selvitys- ja päätösasiakirjoista sivistystoimialan palveluverkon (varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus) muutoksis- sa. Tutkimus kuvaa sitä, mitkä asiat vaikuttavat kuntien palveluverkon päätöksenteossa. Tutkimus pyrkii osaltaan selittämään myös sitä, miksi palveluverkkoon liittyvät päätökset ovat paikallisesti vaikeita toteuttaa. Tutkimuksessa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin: *Mitkä tekijät ovat keskeisiä kuntien palveluverkkoihin liittyvässä päätöksenteossa ja valmistelutyössä? Millaiset rationaaliteetit ohjaavat päätöksentekoa?* Tutkimuksen arvo on tietopohjan vahvistamisessa kuntien palveluverkkomuutoksista. Tämä on tärkeää erityisesti siitä syystä, että kunnat ovat tällä hetkellä suuren muutoksen edessä yhtäältä hyvinvointialueuudistuksen takia sekä toisaalta väestömuutoksesta seuraavien paineiden vuoksi.

AIEMPI TUTKIMUS PALVELUVERKKOMUUTOSTEN SYISTÄ

Aiemman tutkimuksen mukaan kouluverkkoselvitysten keskeisimmät perusteet kouluverkkosuunnittelun aloittamiseen liittyivät talouteen, arviointiin, oppilasmääriin, rakennusten kuntoon sekä opetuksellisiin tekijöihin (Tantarimäki & Törhönen, 2017, 40). Tantarimäki ja Törhönen (2017, 29–30) ovat tarkastelleet Manner-Suomen

kuntien kouluverkkoja valtuustokaudella 2013–2017 vapaasti saatavilla olevan sähköisen aineiston avulla; se sisältää muun muassa raportteja, ohjelmia, strategioita ja pöytäkirjoja, jotka koskevat kouluverkkoja. Talouden näkökulma korostui kouluverkkosuunnittelussa, sillä se oli nimetty ensisijaiseksi syyksi yli puolessa tapauksista. Tutkimus kuvaa myös kouluverkkokeskustelun yleistä vilkkautta, sillä kevääseen 2016 mennessä yli puolet Manner-Suomen kunnista oli käynyt palveluverkkokeskustelua valtuustokauden aikana. Kuntakokoluokitusten mukainen tarkastelu osoitti, että keskustelua käytiin vähiten pienissä kunnissa ja keskustelu oli vilkkaampaa kuntakokoluokan kasvaessa. Suuren kokoluokan kunnissa keskustelua käytiin kaikissa kaupungeissa.

Kouluverkkokeskustelua käyneistä kunnista puolet olivat tehneet kouluverkkoselvityksen tai -suunnitelman (Tantarimäki & Törhönen, 2017, 74). Myös aiemmassa tutkimuksessa (Tantarimäki, 2011, 77) on tunnistettu, että vähäinen oppilasmäärä ja kunnan heikko taloudellinen tilanne ovat olleet koululakkautusten syitä. Koulujen lakkauttamiseen liittyvän keskustelun on kuitenkin tunnistettu muuttuneen moninaiemmaksi vuosien varrella, ja koulujen lakkauttaminen taustalla nähdään olevan joukko useita tekijöitä (Tantarimäki, 2014). Aihetta on tarkasteltu (Ahonen, 2009) myös rajoitetun rationaalisuuden teorian avulla tapaustutkimuksena Helsingin kaupungin kouluverkon tarkistamisesta vuosina 2005–2007, jossa on tunnistettu rajoitettuun rationaalisuuteen liittyviä toimintamalleja. Helsingin kaupungin kouluverkon tarkistuksiin liittyvässä päätöksenteossa on tunnistettu useita paikallisiin tekijöihin liittyviä taloudellisia perusteluita (Ahonen, 2009, 100–101).

Viimeaikaisen tutkimuksen (Räkköläinen ym., 2022, 53) mukaan keskeisimmät koulujen lakkauttamis- ja yhdistämispäätösten syyt maaseutu- ja saaristokunnissa olivat liian pieni oppilasmäärä, oppilaiden etu, koulurakennuksen kunto, kustannussäästöt sekä se, että tilat eivät olleet tarpeen mukaisia. Oppilaiden edulla voidaan tarkoittaa erilaisia asioita, ja sen tulkittiinkin saavan erilaisia merkityksiä aineistossa. (Räkköläinen ym., 2022, 53.) Kouluverkkojen supistamisen haastavuus on tunnistettu myös muualla Euroopassa (ks. esim. Semczuk ym., 2022, 72; Amcoff, 2012, 47; Kvalsund, 2009, 93).

Perusopetuksen kouluverkon harveneminen tulevaisuudessa vaikuttaa hyvin todennäköiseltä (Nyyssölä & Kumpulainen, 2020). Kuntien oma arvio oli v. 2022, että kyseisen valtuustokauden aikana tehdään omaa toimialaa koskeva tai laajempi palveluverkkoselvitys varhaiskasvatuksen toimialalla lähes 70 prosentissa kunnista ja opetuksen toimialalla lähes 60 prosentissa kunnista. (Kyösti ym., 2023, 39–40.) Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä tarkastelevassa raportissa esitetään kaksi erilaista arviota peruskouluverkon harvenemisestä. Toisen arvion mukaan jopa lähes puolet peruskouluista voi lakata olemasta vuoteen 2040 mennessä, joidenkin maakuntien osalta puhutaan jopa 60–70 prosentista. Toinen, loivempi arvio on, että valtakunnan tasolla kouluista lakkaisi runsas kolmannes. Lievimässä arviossa muutos koskisi vajaata neljännessä kouluista. Raportissa kouluverkon harvenemisen taustasyinä nähdään olevan peruskouluikäisten lasten ikäluokkien pieneminen sekä koulukokojen keskimääräinen kasvu. (Nyyssölä & Kumpulainen, 2020, 46.)

PÄÄTÖKSENTEKOTEORIAT

Kunnissa tehtävät sivistystoimialan palveluverkkoratkaisut ovat osa kuntien päätöksentekoa. Luottamushenkilöt tekevät päätöksiä kuntien palveluverkon muutoksista viranhaltijoiden valmistelutyön perusteella. Päätöksentekoteoriat kohdistuvat kysymykseen päätöksentekoprosessista ja selittävät sitä, kuinka asiat päätöksenteossa tapahtuvat. Päätöksentekoteorioiden avulla voidaan tarkastella, millaisia elementtejä päätöksentekoon liittyy ja millä perusteilla päätöksiä tehdään. Kuntien toiminnassa luottamushenkilöiden tekemät päätökset ovat erittäin keskeisiä, ja tästä syystä päätöksentekoteoria soveltuu kuntadokumenttien tarkasteluun. Päätöksentekoteoriat selittävät osaltaan myös sitä, miten organisaatiot onnistuvat niiden keskeisessä tehtävässä eli päätöksien tekemisessä. Seuraavaksi esitellään päätöksentekoteorioiden pääsuuntauksia.

Päätöksentekoteoriat saivat alkunsa rationaalisen päätöksenteon teoriasta. Sen mukaan organisaatiolla on ensin tavoite ja tämän jälkeen pohditaan, millä keinolla tai keinoilla tavoitteeseen päästään tehokkaasti. Rationaalisella päätöksenteolla on kuitenkin erittäin kovat vaa-

timukset. Päätäjältä vaaditaan tietoa muun muassa kaikista tavoitteista ja niiden painoker-toimista, kaikista arvoista ja painokertoimista, kaikista käytettävissä olevista keinoista sekä kai-kista hyödyistä ja kustannuksista. Lisäksi päät-täjän tulisi pystyä näiden tietojen perusteella valitsemaan paras mahdollinen eli rationaalinen ratkaisu. (Harisalo, 2021, 91–93; Heracleous, 1994, 16–17; Edwards, 1954.) Rationaalisen pää-töksenteon ideaali edellyttää täydellistä tietoa ja ymmärrystä käsillä olevasta asiasta. Klassisen päätöksentekoteorian noudattaminen osoittau-tui kuitenkin käytännössä harvoin mahdolliseksi (Dillon, 1998, 1).

Päätöksentekoteorioiden seuraavassa kehi-tysvaiheessa rationaalisen päätöksenteon mah-dollisuudet kyseenalaistettiin ja tilalle muodostui ymmärrys rajoitetusta rationaalisuudesta päätöksenteossa. Rajoitettu rationaalisuus tun-nistaa päätöksentekijöiden käytettävissä olevan tiedon, taitojen sekä voimavarojen rajallisuuden. Rajoitetussa rationaalisuudessa hyväksytään epätäydellinen ymmärrys ongelmasta ja vaihto-ehdoista sen ratkaisemiseksi. Vaihtoehtojen punninnassa otetaan huomioon ne keinot, joista päätöksentekoryhmän sisällä vallitsee konsensus. Tavoitteiden osalta päätöksissä pyri-tään tyydyttäviin valintoihin, ei täydellisyyteen. (Harisalo, 2021, 95; Simon, 1955.)

Erilaisista rajoitettua rationaalisuutta tulkit-sevista teorioista (ks. taulukko 1) voidaan muo-dostaa suhteellisen yhtenäinen ymmärrys teo-rian luonteesta ja päähuomioista (Harisalo, 2021, 96–97; Simon, 1945). Herbert Simon (1945) tunnisti ensimmäisten joukossa tekijöitä, jotka lisäävät rajoitettua rationaalisuutta päätöksen-teossa. Näitä tekijöitä ovat tiedolliset kyvyt, kuten valikoiva havainnointi, oppiminen, muista-minen ja reagointi. Muita tekijöitä ovat erisuun-taiset ja keskenään ristiriitaiset arvot, useat päättäjien huomiosta kamppailevat ongelmat ja analyysin kustannukset.

Tyydyttävien ratkaisujen teoriaa ovat kehit-täneet Cyert ja March (2013). Heidän teorian-sa muodostuu ongelmien näennäisratkaisuista, epävarmuuden välttämisestä, ongelmaperusteisesta etsinnästä ja oppimisesta. Ongelmien näen-näisratkaisu tarkoittaa heidän teoriassaan sitä, että asioita ei tarkastella kokonaisuutena vaan ainoastaan osittain. (Harisalo, 2021, 97–98.) Sama-n näkökulmaan liittyen päätöksentekoa on

tarkasteltu myös holistisesta ja ei-holistisesta näkökulmasta. Holistinen näkökulma on asioi-den kokonaistarkastelua, kun taas ei-holistinen näkökulma vertailee tai arvioi vaihtoehtoja o-minaisuus kerrallaan (Dillon, 1998, 3). Epävarmuuden välttäminen päätöksenteossa taas vii-ttaa siihen, että ongelmien annetaan kehittyä sii-hen pisteeseen saakka, että niihin on puututtava. Päätäjät eivät myöskään erottele ongelmien luonnetta, vaan lähestyvät niitä koeteltujen käy-täntöjen avulla. Organisaatioiden suunnitelmat, säännöt ja sopimukset ovat keinoja epävarmuu-den välttämiseen. Ongelmaperusteinen etsin-nän käsite viittaa siihen, että organisaatiot eivät pyri proaktiivisiin ratkaisuihin. Ongelma laukai-see ratkaisujen etsinnän, ja tyydyttävä ratkaisu puolestaan pysäyttää etsinnän. Päätäjien etsin-täkäyttäytymiseen vaikuttaa heidän koulutuk-sensa ja kokemuksensa. Oppimisen käsite kuvas-taa teoriassa sitä, miten edellä käsitellyt asiat sekä ehdollistavat että ohjaavat päättäjien oppi-mista. Lisäksi nämä tekijät vakauttavat sekä selit-tävät oppimisen hitautta. (Harisalo, 2021, 97–98.)

Edellä kuvattujen päätöksentekoteorioiden lisäksi inkrementaalinen päätöksenteko (ks. taulukko 1) on yksi keskeinen teoriasuuntaus. Inkrementaalisen päätöksenteon ajatuksena on, että päättäjien huomion keskiössä ovat käytössä olevat keinot (Braybrooke & Lindblom, 1963). Inkrementaalista päätöksentekoa nimitetään ”jotenkuten selviämiseksi” (engl. muddling through). Tämä ilmaus viittaa siihen, että pää-töksenteko ei ole jatkuva prosessi, vaan koostuu jaksottaisista päätöksistä. Inkrementaalissa päätöksentekoprosessissa vältetään kokonai-suuksien käsittelyä ja keskitytään niiden sijaan vähäisiin muutoksiin. Tämä selittää teoriassa sitä, miksi asiat muuttuvat organisaatioissa hitaasti. Muutoksiin edetään pienin askelin, ja toisaalta sillä tavoin varmistetaan, että paluu entiseen on myös mahdollinen, jos se koetaan tar-peelliseksi. Päätöksentekoa luonnehditaan tilan-netta korjaavaksi tai helpottavaksi. Ongelmana on, että tämänkaltainen päätöksenteko ei tavoita ongelmien juurisyytä. Päättäjien huomio keskit-tyy rajalliseen määrään asioita, ja toimenpitei-siin ryhdytään siinä tilanteessa, kun se katso-taan välttämättömäksi. (Harisalo, 2021, 99–101; Harisalo ym., 2007, 69–71; Ibrahim & Proctor, 1992, 11–12.) Tämä voi tarkoittaa myös sitä, että asioihin tartutaan toisinaan liian myöhään.

Taulukko 1. Rajoitettu rationaalisuus ja inkrementaalinen päätöksenteko.

Rajoitetun rationaalisuuden näkökulmat	Inkrementaalisen päätöksenteon piirteet
<p>1. Ongelmien työstäminen: Päättäjät kiinnittävät huomionsa heille tärkeisiin asioihin. Ongelma voidaan jakaa myös osaongelmiin valinnan helpottamiseksi.</p> <p>2. Useimpia tyydyttävä ratkaisu: Pyritään ratkaisuun, joka tyydyttää useimpia, eikä käydä läpi kaikkia mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja. Päätöksenteon vaihtoehtoja rajaavat kokemus, koulutus ja vallitsevat olosuhteet.</p> <p>3. Etsinnän luonne: Huomio kohdistuu ensisijaisesti koeteltuihin keinoihin. Ratkaisua haetaan läheltä ja vaihtoehtojen joukko rajataan mahdollisimman pieneksi ja hallittavaksi, ja ratkaisuja haetaan enemmän lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Ratkaisuja etsitään laajemmin vain, jos läheltä ei löydy ratkaisua.</p> <p>4. Epävarmuuden välttäminen: Päättäjät kohdistavat huomion ratkaisuihin, jotka eroavat mahdollisimman vähän opitusta, aiemmista kokemuksista ja vallitsevista olosuhteista. Näillä keinoilla pyritään välttämään epävarmuutta. Epävarmuuden välttämisen seurauksena organisaatiot pitäytyvät kiinni vanhoissa keinoissa ja tavoissa.</p> <p>5. Toimintaohjelmien varanto: Päätöksenteossa tukeudutaan erilaisiin käytäntöihin (säännöt, ohjeet, ennakkotapaukset, koetellut käytännöt), jotka tehostavat ongelmien käsittelyä. Nämä keinot vähentävät oppimistarvetta ja nopeuttavat päätöksiä. Toisaalta ne voivat rajoittaa ongelmien juurisyiden tunnistamista. (Harisalo, 2021, 96–97; Simon, 1945.)</p>	<p>1. Vaihtoehtojen vertailu rajoittuu tunnetuihin keinoihin tai vaikutuksiin.</p> <p>2. Arvoja, tavoitteita ja keinoja ei erotella toisistaan.</p> <p>3. Tarkastellaan asioiden korjaamista tavoitteiden edistämisen sijaan.</p> <p>4. Eteneminen määrittynyt yrityksen ja erehdyksen kautta.</p> <p>5. Tieto on laajalle jakautunutta, eikä se ole kaikkien saatavilla. (Lindblom, 1959; Lindblom, 1979.)</p>

Päätöksenteon kokonaisvaltaisen ymmärtämisen lisäämiseksi on tarpeellista tarkastella vielä päätöksenteon vaikeutta selittäviä tekijöitä. Päätöksenteon vaikeutta selittää osaltaan päätöksentekoon liittyvä epävarmuus erityisesti pitkän aikavälin päätöksissä (Marchau ym., 2019, 1–2). Joihinkin päätöksiin liittyy niin kutsuttu syvä epävarmuus ja mahdollisuus siihen, että tilanteet kehittyvät ennakoimattomalla tavalla (ks. Marchau ym., 2019, 2; Haasnoot ym., 2013). Epävarmuus voidaan ymmärtää rajallisena ymmärryksenä, joka koskee niin menneisyyttä, nykyisyyttä kuin tulevaa. Tämä linkittyy taas päätöksenteon kuiluun käytössä olevan tiedon ja kaiken sen tiedon välillä, jonka päätöksentekijät tarvitsisivat tehdäkseen parhaan ratkaisun. Esimerkiksi palveluverkkokeskustelussa pää-

töksenteko nojautuu osittain käytössä oleviin väestöennusteisiin, joiden toteutumisesta ei voida olla täysin varmoja etukäteen. Tällainen epävarmuus on osa päätöksentekoa ja vaatii päättäjiltä subjektiivisen näkemyksen muodostamista. Nämä päätökset syntyvät käytettävissä olevan tiedon ja henkilökohtaisten arvojen sekä näkökulmien tuloksena. (Ks. Marchau ym., 2019, 2.)

Kuntien päätöksenteko tapahtuu julkisen politiikan areenalla, jossa valmistelijat ja päätöksentekijät pyrkivät vaikuttamaan toistensa toimintaan ja johon liittyy myös ristiriitoja (Susskind, 2008, 269; Virtanen ym., 2015, 9). Lisäksi tiedolla on erityinen merkitys päätöksentekoprosessissa. Päätöksentekoprosessien tarkastelussa on huomionarvoista myös se, että ne,

Taulukko 2. Dokumenttiaineiston kuvaus.

Dokumenttiaineisto	Kerätyt tiedot	Vuosi/vuodet	Aineiston laajuus ja rajaukset	Dokumenttien määrä
Palveluverkkoon (koulut/ varhaiskasvatus) liittyvät selvitykset	Selvitysdokumentin nimi ja tarkastelujakso Selvityksen tekijä Tarve tai syy selvitykselle Mitä palveluita selvitys koskee Selvityksen ehdotus	Vuosilta 2019–2022	Kaikki Manner-Suomen kunnat. Vapaasti verkossa saatavilla olevat dokumentit	71
Päätösprosessin dokumentit	Päätösdokumentin tieto (mikä toimielin) ja ajankohta Mitä palveluverkosta päätettiin Päätöksen perustelut Liiteasiakirjat	Viimeisin saatavilla oleva päätös, osassa myös edeltäviä päätöksiä.	Kaikki Manner-Suomen kunnat. Lautakunnan, kunnanhallituksen tai kunnanvaltuuston päätös	61*

*Päätösprosessien kokonaismäärä; päätösprosessi voi sisältää useita dokumentteja/kunta.

jotka tuottavat, jalostavat ja tulkitsevat tietoa päätöksentekijöille, ovat merkittävässä roolissa päätöksenteossa. Luottamushenkilöt käyttävät valmistelussa tuotettua tietoa päätöksenteossaan valitsemallaan tavalla joko valikoiden tai sellaisenaan. (Virtanen ym., 2015, 18–19.)

AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimusaineistona käytettiin kuntien palveluverkkoselvityksiä ja palveluverkkopäätöksiä koulu- ja varhaiskasvatusverkosta. Aineistoon kerättiin vapaasti saatavilla olevat palveluverkkoon liittyvät selvitykset kaikista Manner-Suomen kunnista v. 2019–2022 (taulukko 2). Aikarajauksella analyysi on kohdistettu kuntien viimeaikaisiin asiakirjoihin. Selvityksiä löytyi yhteensä 71 kappaletta. Aineiston ulkopuolelle on rajattu yksittäisiä rakennushankkeita koskevat hankesuunnitelmat. Palveluverkkoon liittyviä selvitysdokumentteja ovat muiden muassa palveluverkkoselvitykset, kouluverkkoselvitykset, varhaiskasvatusverkkoselvitykset sekä talouden tasapainotusohjelmien palveluverkkoon liittyvät tarkastelut. Päätösdokumentteja tarkasteltiin sellaisten kuntien osalta, joista löytyi palveluverkkoon liittyvä selvitysdokumentti ja joissa päätöksiäsiakirjat olivat tutkimushetkellä (kevätkesä 2022) saatavilla kuntien internetsivuilla. Päätösdokumentteja löytyi 61 kunnasta. Dokumentteista pyrittiin löytämään aina viimeisin

päätös palveluverkkoselvityksestä eli tyypillisesti valtuuston päätös. Päätöksiä etsittäessä aineistoon kerääntyi myös lopullista päätöstä edeltäviä päätöksiä. Joissakin tapauksissa viimeisin saatavilla oleva päätös oli toimialan lautakunnan tai kunnanhallituksen tekemä.

Tutkimusaineisto on kerätty osana opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamaa Muuttuva väestö -tutkimushankkeen osatutkimusta, jonka on toteuttanut Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö (Itla). Tutkimushankkeessa on tarkasteltu väestönmuutoksen vaikutuksia varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Tässä artikkelissa aineiston tarkastelu on rajattu palveluverkkoselvityksiin ja päätösdokumentteihin, koska ne ovat keskeisimmät asiakirjat palveluverkkopäätösprosessissa. Aineisto sisältää sekä viranhaltijavalmistelun että luottamushenkilöiden tekemien päätösten näkökulmat. Aineistonkeruuvaiheessa tehdyt rajaukset ja valinnat vaikuttavat siihen, millainen dokumenttiaineisto tämän tutkimuksen käytettävissä on ollut.

Tutkimusmenetelmän hyödynnettiin dokumenttianalyysia. Dokumenttianalyysilla on tietty edut sekä rajoitteet. Dokumenttianalyysin kohteena oleva aineisto on tyypillisesti laadittu johonkin muuhun tarkoitukseen kuin tutkimuskäyttöön, ja aineisto on tutkijasta riippumatonta. (Ks. Kallinen & Kinnunen, 2022; Bowen, 2009.) Tutkimusaineisto koostuu samaan tarkoitukseen tuotetuista dokumenteista, jotka ovat jul-

kisia. Tässä tutkimuksessa dokumentteja tarkasteltiin resurssina ja huomio kohdistui siihen, mitä asioita dokumentit sisältävät (ks. Prior, 2008, 825). Tämän tutkimuksen dokumenteilla on keskeinen asema kuntien strategisessa johtamisessa, ja dokumentit ovat kuntien tuottamia tai hyväksymiä (jos dokumentti on tuotettu esimerkiksi konsulttityönä).

Aineisto koottiin laadulliseen matriisiin. Matriisiin kerättiin kuntakohtaisesti huomioita selvityksistä ja päätöksistä (ks. taulukko 2). Aineiston analyysissä hyödynnettiin laadullista si-

sällönanalyysia (ks. esim. Kallinen & Kinnunen, 2022; Tuomi & Sarajärvi, 2002). Kun kaikki tiedot oli kerätty eri kunnista ja asiakirjoista, muodostettiin sisällöistä kokoavia taulukoita, joihin poimittiin eri dokumenteista samaan aiheeseen liittyviä sisältöjä. Näiden pohjalta muodostettiin yläluokkia ja ryhmiteltiin aineisto analyysia varten (ks. taulukko 3). Sisällönanalyysin avulla aineistosta saatiin tiivistettyjä kuvauksia sekä eroteltiin kuntien välisiä samankaltaisuuksia sekä eroavuuksia tutkimuskohteena olevista teemoista.

Taulukko 3. Esimerkki palveluverkkoselvitysten analyysista.

Pääluokka	Tiivistetyt kuvaukset	Aineistolähtöinen luokittelu	Dokumenteista poimitut maininnat (esimerkkiluokista)
Paikallinen viitekehys	<ol style="list-style-type: none"> 1. Talous 2. Palveluverkko, tilojen kunto ja käyttöaste 3. Paikallinen väestö ja elinvoima 4. Aloitteet päätöksenteosta 	Rakennus/tilat Väestö Talous Pedagogiikka Elinvoima Hallinnolliset ja rakenteelliset syyt Päätöksenteko Toimintaympäristön muutokset Palveluverkko	Esimerkki 1. Palveluverkko Alueelliseen tarpeeseen mitoitettu palveluverkko Hajanainen palveluverkko Palveluverkko pirstaleinen ja hajallaan Kouluverkon tehostaminen Esimerkki 2. Rakennus/tilat Peruskorjaus Sisäilmaongelmat Rakennusten kunto Tilat Tilojen vajaakäyttö Kiinteistöjen talotekninen kunto Tilojen yhteiskäyttö Tilojen muuntojoustavuus Turvallisuus Ikääntyvät kiinteistöt Tilojen ajanmukaisuus Kiinteistökönnän optimointi Muutokset tiloissa (esim. valmistunut uusia)
Kansallinen viitekehys	<ol style="list-style-type: none"> 1. Väestönmuutos 2. Toimintaympäristön muutos 3. Lainsäädäntö 4. Pedagogiikka ja opetussuunnitelmat 		

PALVELUVERKKOSELVITYSTEN JA PÄÄTÖSTEN TARKASTELU

Aineistossa oli kaksi erilaista näkökulmaa kuntien palveluverkkoihin: valmistelutyö ja päätökset. Analyysissa tarkasteltiin palveluverkkoselvityksiä, jotka liittyvät päätösten valmistelutyöhön, ja palveluverkkopäätöksiä, jotka ovat luottamushenkilöiden tekemiä päätöksiä palveluverkoista.

Palveluverkkoon (kouluverkko- ja/tai varhaiskasvatusverkko) liittyvät selvitykset ovat paikal-

lisia palveluverkon tarpeiden ja vaihtoehtojen tarkasteluja. Selvityksissä tarkastellaan tyypillisesti kunnan olemassa olevaa palveluverkkoa, oppilasmääriä ja oppilasmääräennusteita sekä talouden näkökulmaa. Palveluverkkoselvitykset osoittavat sen, että kunnissa käydään aktiivista keskustelua palveluverkoista ja usein koetaan tarvetta muuttaa tai kehittää palveluverkkoa.

Selvitykset sisälsivät useimmiten vaihtoehtojen palveluverkkomallien vertailua. Osassa selvityksiä otettiin kantaa siihen, mikä malli oli-

si suositeltu vaihtoehto, ja osassa vain esiteltiin vaihtoehtoiset mallit mutta ei otettu kantaa siihen, millä mallilla päätöksenteossa tulisi edetä. Selvityksiä tarkasteltaessa on tärkeää ottaa huomioon, millä tavalla ne ovat edenneet kuntien päätöksenteossa, sillä selvityksessä olevat ratkaisuehdotukset voivat edetä vain luottamushenkilöiden tekeminä päätöksinä.

Paikallinen toiminnan viitekehys

Paikallisella tasolla palveluverkkomuutosten syyt liittyivät aineiston perusteella talouteen, paikalliseen elinvoimaan ja väestöön, palveluverkkoon, tilojen kuntoon ja käyttöasteeseen sekä päätöksentekoon (kuviot 1). Seuraavaksi kuvataan tarkemmin näitä syitä.

Talous

Talous on yksi erittäin keskeinen syy palveluverkon supistamiseen pyrkivissä selvityksissä. Talouden näkökulma liittyi palveluverkon ylläpidon kustannuksiin, kuten kiinteistöjen kiinteisiin kustannuksiin, mutta myös kunnan yleiseen taloudelliseen tilanteeseen. Vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevissa kunnissa on punnittava resurssien käyttöä sekä pyrittävä vastaamaan asetettuihin säästötavoitteisiin. Tavoitteita pyrittiin täyttämään kustannustehokkaalla palveluverkolla ja kustannusten tasapainottamisella. Omalta osaltaan kuntien tilanteeseen vaikuttaa myös valtionosuuksien määrä, erityisesti jos määrä on supistunut.

Talous liittyi olennaisesti myös palveluverkon laajentumistarpeeseen. Kunnissa pyritään pitämään väestönkasvusta seuraavat kulut hallinnassa oikea-aikaisilla palveluverkkomuutoksilla. Väliaikaiset tilaratkaisut ovat usein kalliita, ja niitä pyritään välttämään. Kuntien investointikulut voivat liittyä sekä peruskorjaukseen että uudisrakentamiseen tai näihin molempiin.

Paikallinen väestö ja elinvoima

Paikallisesti tapahtuva muutos väestössä oli hyvin keskeinen osa palveluverkkokeskustelua. Oppilasmäärien kasvulla tai laskulla on olennainen merkitys palveluverkon tarpeisiin, vaikka siitä ei voi suoraan päätellä sitä, mihin suuntaan palveluverkkoa kehitetään. Kunnissa tarkas-

tellaan väestöennusteita sekä tehdään lapsimäärien ennakkointia tuleville vuosille. Lisäksi väestömuutosta seurataan muuttoliikkeen kautta (kuntaan ja kunnasta). Palveluverkon muutosten perusteluissa näkyivät myös pienten opetusyksiköiden oppilasmäärän väheneminen entisestään sekä väestön keskittyminen taajamiin.

Palveluverkkokysymyksissä oli olennaista paikallisen elinvoiman näkökulma. Erityisesti kouluverkkokeskustelussa viitataan usein paikalliseen vetovoimaan ja pitovoimaan. Tämä korostui erityisesti kyläkouluissa. Lapsiperheiden merkitys kyläkoulujen säilymisen kannalta koettiin oleellisena. On kuitenkin haastavaa osoittaa syy-seuraussuhteita palveluverkkomuutosten ja elinvoiman välillä. (Ks. Räcköläinen ym., 2022, 43.) Kyläkoulujen ympärille rakentui kuitenkin paljon elinvoimapuhuntaa. Aineiston perusteella kunta voi kaavoituksella vaikuttaa niin elinvoimaan kuin väestön sijoittumiseen alueella. Kaavoitukseen viitataan kuitenkin tyypillisesti väestön ohjauskeinona vain kasvavilla alueilla.

Palveluverkko, tilojen kunto ja käyttöaste

Palveluverkon tilannekuva on keskiössä, kun kunnassa suunnitellaan palveluverkon muutoksia. Palveluverkkoselvityksissä muutostarvetta perusteltiin muun muassa alueelliseen tarpeeseen mitoitettulla palveluverkolla sekä hajanaisella tai pirstaleisella palveluverkolla. Mainintoja oli myös kouluverkon tehostamistarpeesta sekä laadukkaan kokonaispalvelun tavoitteesta.

Tilojen kunto ja käyttöaste vaikuttivat dokumenttien mukaan palveluverkkomuutosten taustalla. Peruskorjaustarpeet, tilojen käyttökustannukset ja ylläpitokulut tai esimerkiksi havaitut sisäilmaongelmat tai rakennuksen heikko kunto voivat osaltaan toimia vaikuttimena palveluverkon muutospyrkimyksille. Lisäksi rakennusten kuntoa sekä tilojen käyttöastetta arvioitiin muutosprosesseissa. Turvallisuus oli yksi kriteeri, jolla palveluverkon kuntoa arvioidaan niin sisäilman kuin kiinteistön taloteknisen kunnan näkökulmasta. Tiloissa kiinnitetään huomioita myös niiden ajanmukaisuuteen ja soveltumiseen käyttötarkoitukseensa.

Uusien tilojen suunnittelussa painottuivat tilojen yhteiskäyttö sekä muuntojoustavuus. Uudisrakentamisessa pyritään varmistamaan tilojen laaja hyödynnettävyys myös tulevaisuudessa.

Kuntien kiinteistökantaa pyritään optimoimaan niin senhetkiseen kuin tulevaan tarpeeseen. Joissakin tilanteissa uusien tilojen valmistuminen tarkoittaa sitä, että luovutetaan esimerkiksi vanhoista, käyttötarkoitukseen huonosti tai väliaikaisiksi suunnitelluista tiloista.

Päätöksenteosta tulleet aloitteet

Aloite palveluverkkotarkastelusta voi tulla eri tahoilta, viranhaltijavalmistelusta tai poliittisen päätöksenteon kautta. Dokumenteissa on mainintoja siitä, että palveluverkkoselvityksestä on tehty esimerkiksi valtuustoaloite. Selvitykset voivat olla osa kunnan kaavoituspolitiikkaa tai

kytkettyä strategiaan. Joissakin kunnissa on tehty vähenevää oppilasmäärää koskevia periaatteita, jotka liittyvät palveluverkkoon tai opetuksen järjestämiseen. Taustalla voi olla kunnanhallituksen tai lautakunnan päätös palveluverkkotarkastelun tarpeesta tai jokin muu aiempi päätös, jossa on määritelty tarve tarkastella palveluverkkoa tietyssä tilanteessa (esimerkiksi oppilasmäärän väheneminen tietyn rajan alle). Syynä on mainittu myös kunnanvaltuuston tekemä päätös toimialan palveluverkon käyttötalouden määrärahoista. Palveluverkkoselvitys voi käynnistyä lisäksi jatkona aiempaan palveluverkkoselvitykseen tai aiemman suunnittelujakson päätyttyä.



Kuvio 1. Yhteenveto palveluverkkoselvitysten paikallisista syistä.

Kansallinen toiminnan viitekehys

Palveluverkkomuutosten taustalla vaikuttivat myös kansallisen tason syyt, joita ovat kansallinen väestönmuutos, toimintaympäristön muutos, lainsäädäntö sekä pedagogiikka ja opetussuunnitelmat (kuvio 2). Seuraavaksi kuvataan tarkemmin näiden syiden sisältöjä.

Kansallinen väestönmuutos

Paikallisen tason tarkastelun ohella on tyyppillistä, että selvityksissä tarkastellaan myös laajempia väestönmuutoksen trendejä. Tarkasteluun kytkeytyi väestöennusteen ja lapsimäärien kehityksen ohella myös yleinen syntyvyyden väheneminen. Osaltaan vahvana trendinä on näytetty myös pitkään jatkunut kaupungistuminen ja sen seurauksena muuttoliikkeen suuntautuminen kaupunkikeskuksiin.

Toimintaympäristön muutos

Ympäriällä tapahtuvat muutokset vaikuttavat vahvasti kunnissa käytävään palveluverkkokeskusteluun. Palveluverkkoja koskevaan keskusteluun heijastuivat työelämän muutokset, henkilöstön saatavuuden haasteet ja työntekijöiden jaksaminen. Väestössä sekä toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset heijastuvat muuttuneina palvelutarpeina niin perusopetuksessa kuin varhaiskasvatuksessa. Palveluverkkoselvityksissä pyrittiin hahmottamaan vallitsevia olosuhteita sekä selvittämään kokonaiskuvaa palvelutarpeesta niin selvityshetkellä kuin tulevaisuudessakin.

Lainsäädäntö

Lainsäädäntö kehystää kuntien palveluita ja asettaa vähimmäisvaatimuksia toiminnalle.

Merkittävänä tekijänä erityisesti kasvavissa kunnissa vaikuttivat henkilöstön pätevyyteen liittyvät muutokset varhaiskasvatuksessa. Mitoitukseen tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet toiminnan organisointiin ja joissain tapauksissa vaatineet tilojen uudelleenorganisointia tai synnyttäneet uusia tilatarpeita. Muita taustalla mainittuja palveluverkkoselvityksiin vaikuttavia asioita ovat lähipäiväkoti- ja lähikouluperiaate sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki.

Pedagogiikka ja opetussuunnitelmat

Pedagogiset tavoitteet ja opetussuunnitelmien sisällöt näkyivät osaltaan kuntien palveluverk-

koselvityksissä. Opetusta ja kasvatusta pyritään järjestämään nykyaikaista pedagogiikkaa ja opetussuunnitelmaa vastaavissa toimitiloissa. Oppilasmäärät kytkettiin myös pedagogiseen näkökulmaan. Tavoitteena mainitaan myös laadukas ja yhdenvertainen sisältö opetuksessa ja kasvatuksessa. Uudisrakennuksissa päivitettyjä opetussuunnitelmia ja pedagogisia tavoitteita kyetään suunnitelmien mukaan edistämään paremmin. Oppimisympäristössä tavoitellaan pedagogista ja toiminnallista joustavuutta, esimerkiksi esi- ja alkuopetuksessa. Palveluverkkoselvityksillä pyritään vastaamaan tulevaisuuden oppimistarpeisiin ja kehittämään oppimisympäristöjä.



Kuvio 2. Yhteenveto palveluverkkomuutosten kansallisen tason syistä.

Yhteenveto palveluverkkoselvityksistä

Palveluverkkoselvityksissä esitettyjen perusteiden tarkastelu osoittaa, että kuntien palveluverkkokysymyksiin vaikuttavat niin paikalliset kuin laajemmat kansallisen tason kysymykset ja muutossuunnat. Paikallisen tason asiat koskettavat kuntalaisten elinympäristöä ja arkea sekä kytkeytyvät vahvasti kunnan taloudelliseen tilanteeseen sekä palveluverkon kuntoon. Hyvin keskeisenä osana palveluverkkoasioissa vaikuttaa paikallinen päätöksenteko. Kansallisen tason vaikutteet taas liittyvät laajempiin väestönkehitystrendeihin, valtionohjaukseen ja toimialaa ohjaaviin suunnitelmiin. Kokonaisuymmärryksen luomiseksi tarkasteluun on oleellista ottaa rinnalle palveluverkosta tehdyt päätökset. Seuraavaksi tarkastellaan sitä, millaisiin päätöksiin kuntien palveluverkkoselvitykset ovat johtaneet.

PÄÄTÖSDOKUMENTTIEN TARKASTELU

Päätösdokumenteissa kuvataan päätöksen aiemat käsittelyvaiheet sekä se, mikä on ollut päätösehdotus ja mikä on lopullinen päätös suhteessa päätösehdotukseen: hyväksytäänkö päätösehdotus, onko siihen tehty muutosehdotuksia ja missä muodossa päätös lopulta hyväksytään, sekä se, onko päätös yksimielinen vai onko päätöksestä äänestetty. Päätösdokumenteissa ei yleensä kuvata tarkemmin sitä, millaista keskustelua on käyty tai millaisia perusteluja on esitetty.

Koska päätösdokumenteista saatava tieto on rajallista, tarkasteltiin päätösdokumenttien analyysissä sitä, millaisia päätöksiä kunnat ovat tehneet suhteessa päätösehdotukseen, joka perustuu palveluverkkoselvitykseen. Näin tarkastelussa syntyy jatkumo selvityksistä päätöksentekoon. Dokumenttiaineistosta on tunnistettu kuusi erilaista tapaa, joiden mukaan

kunnissa on edetty palveluverkkoon liittyvässä päätöksenteossa.

Päätöksentekoprosesseista tunnistetut etenemismahdollisuudet:

1. *Päätösehdotuksen mukainen palveluverkkopäätös:* päätetään lakkauttaa, rakentaa tai investoida koulu, kouluja, päiväkotia tai päiväkoteja esityksen mukaisesti.
2. *Päätöksentekoprosessissa muutettu palveluverkkopäätös:* päätetään lakkauttaa koulu, kouluja, päiväkotia tai päiväkoteja tietyin muutoksin (esimerkiksi vain osa ehdoteista lakkautuksista toteutetaan) tai tehdään investointi- tai rakentamispäätös tietyin muutoksin.
3. *Lapsimäärään sidottu palveluverkkopäätös:* päätetään, että koulu, kouluja, päiväkotia tai päiväkoteja lakkautetaan tietyillä ehdoilla, esimerkiksi kun määritellyt oppilasmäärät alittuu.
4. *Uuden tarkasteluajankohdan päättäminen palveluverkon supistamisessa:* päätetään, milloin asiaa tarkastellaan uudelleen, ja jatketaan nykyisellä palveluverkkomallilla siihen saakka.
5. *Palveluverkon säilyttäminen ennallaan:* Päätetään, että koulua, kouluja, päiväkotia tai päiväkoteja ei lakkauteta. Joissakin tapauksissa voidaan myös päättää, että asiaa ei keskustella enää esimerkiksi kuluvan valtuustokauden aikana. Ei tehdä mitään linjausta palveluverkon tulevaisuudesta.
6. *Laajennettu tarkastelu:* päätetään laajentaa aiempaa selvitystä koskemaan laajempaa aluetta tai koko kunnan palveluverkkoa.

Tyypillisesti päätökset käsitellään toimialan lautakunnassa, kunnanhallituksessa ja valtuustossa. Päätösdokumenttien tarkastelu osoitti myös sen, että palveluverkkopäätöksiin tehdään usein muutoksia eri käsittelyvaiheissa erityisesti silloin, kun kyseessä on palveluverkon supistaminen. Palveluverkon laajentamiseen liittyvät päätökset toteutetaan usein esitysten mukaisesti. Vaikka kunnat ennakoivat käytettävissä olevan tiedon avulla tulevaa palvelutarvetta muun muassa lasten arvioidun määrän perusteella, liittyy päätöksiin kuitenkin jonkinlaista epävarmuutta (ks. Kyösti ym., 2023). Tulevien

ikäluokkien koon osalta kunnat ovat varsinkin varhaiskasvatuksessa ennakoitiedon varassa. Oppilasmääriä sen sijaan on helpompi ennakoita, koska kaikki ikäluokan oppilaat osallistuvat esi- ja perusopetukseen. Aineiston perusteella näyttää siltä, että väestön kasvaessa päätöksenteossa nojataan väestönkasvun ennusteisiin ja tietoperustaan, kun taas väestön vähentyessä väestömäärän ennusteita ei oteta samalla tavalla huomioon päätöksissä. Palveluverkon supistamiseen liittyvät päätökset saavat huomattavasti enemmän erilaisia päätösvariaatioita kuin palveluverkon laajentamiseen liittyvät päätökset.

RAJOITETTU RATIONAALISUUS JA INKREMENTAALISET PÄÄTÖKSET PALVELUVERKKOMUUTOKSISSA

Kuntien palveluverkkopäätöksiä keskiössä ovat selvitykset, joiden kautta palveluverkon muutoksia tyypillisesti lähestytään ja valmistellaan kunnissa. Toinen keskeinen tekijä ovat itse päätökset, joita luottamushenkilöt tekevät palveluverkon tulevaisuudesta. Koska molemmat osa-alueet liittyvät oleellisella tavalla päätöksentekoon, on niitä tarkoituksenmukaista tarkastella päätöksentekoteorioiden näkökulmasta. Päätöksentekoteorioiden avulla voidaan ymmärtää, mihin asioihin kuntien palveluverkkopäätöksissä oikeastaan nojaututaan.

Aineistosta on tunnistettavissa erityisesti piirteitä rajoitetusta rationaalisuudesta (esim. Harisalo, 2021, 91–93; Heracleous, 1994, 16–17; Edwards, 1954) sekä inkrementaalisesta päätöksenteosta (esim. Braybrooke & Lindblom, 1963). Rajoitetun rationaalisuuden näkökulma korostuu monina erilaisina tekijöinä, jotka vaikuttavat palveluverkon suunnitteluun ja päätöksentekoon. Rationaalisen päätöksenteon vaatimukset eivät täyty, koska selvitykset ovat rajattuja tarkasteluja eikä niissä tarkastella kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja. Inkrementaalisen päätöksenteon piirteet korostuvat erityisesti kuntien palveluverkkopäätöksissä. Tarkastelu osoittaa, että erityisesti lakkautuspäätöksiä tehdään tyypillisesti vaiheittain ja päätöksissä on paljon variaatioita suhteessa päätösesityksiin. Rajoitetun rationaalisuuden sekä inkrementaalisen päätöksenteon piirteet on yhdistetty aineiston havaintoihin (taulukko 4). Piirteitä on tarkasteltu selvitysten ja päätösdokumenttien osalta ja listattu löydetty-

jä havaintoja. Päätöksenteossa on piirteitä myös holistisesta päätöksentekoteoriasta (Dillon, 1998, 3). Holistiseen näkökulmaan viittaavat erityisesti palveluverkkotarkastelujen laajenta-

miseen liittyvät päätökset. Näiden avulla palveluverkosta pyritään saamaan laajempi kokonaisymmärrys.

Taulukko 4. Rajoitetun rationaalisuuden ja inkrementaalisen päätöksenteon piirteet aineistossa.

Rajoitettu rationaalisuus ja inkrementaalinen päätöksenteko	Selvitykset	Päätökset
Ongelmien työstäminen päättäjille tärkeiden asioiden näkökulmasta, jakaminen osaongelmiin.	Kunnan näkökulma, joka jakautuu eri tarkasteluihin: muun muassa talous, kouluverkko, varhaiskasvatussyksiköt.	Luottamushenkilöiden erilaiset arvot ja taustat. Mahdollisesti myös edustus eri kunnanosista. Päätöksessä voidaan ratkaista osaongelmia.
Useimpia tyydyttävä ratkaisu.	Erilaiset vaihtoehdot selvityksissä lisäävät mahdollisuutta yhteiseen kompromissiin.	Kompromissihakuisuus, enemmistön päätös. Päätökset eivät aina yksimielisiä.
Etsinnän luonne kohdistuu ensisijaisesti koeltuihin keinoihin tai lähelle. Vaihtoehtojen vertailu rajautuu tunnettuihin keinoihin ja vaikutuksiin.	Vaihtoehtoina erilaiset kunnan sisäiset ratkaisut palveluverkkokokysymyksiin.	Vaihtoehdoissa pääasiassa palveluverkon supistaminen tai laajentaminen, ei muita esimerkiksi ylikunnallisia ratkaisuja.
Epävarmuuden välttäminen.	Vanhat keinot ja tavat ratkaisuisissa, hyvin samankaltaisia selvityksiä eri kunnissa.	Vanhat keinot ja tavat ratkaisuisissa.
Arvoja, tavoitteita ja keinoja ei eroteta toisistaan.	Näkökulma tyypillisesti talouskeskeinen.	Arvot vahvasti läsnä.
Huomio asioiden korjaamisessa tavoitteiden edistämisen sijaan.	Huomio palveluverkossa.	Pyritään vastaamaan akuutteihin ongelmiin.
Edetään yrityksen ja erehdyksen kautta.	Päätökset muuttuvat usein eri luottamuselinten käsittelyssä (lautakunnat, kunnanhallitus ja -valtuusto).	Ratkaisut usein vaihteittain.
Tieto on jakautunut laajalle, eikä se ole kaikkien saatavilla.	Selvitysryhmällä erityinen rooli tiedossa.	Kaikilla ei välttämättä samaa ymmärrystä tai tietoa asiasta.

DUAALIJOHTAMINEN PALVELUVERKKOMUUTOKSISSA

Kuntien palveluverkkoihin liittyvä päätöksenteko pohjautuu viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden yhteistyölle, jossa molemmat osapuolet kuitenkin edustavat omaa rooliaan. Viran-

haltijoiden tehtävänä on valmistella päätöksiä, tehdä esityksiä päätöksenteon pohjaksi sekä toimeenpanna päätöksiä. Luottamushenkilöt puolestaan tekevät esitysten pohjalta päätöksiä joko esitysten mukaisesti tai niistä poiketen. Viranhaltijatytönä tehtävän valmistelun perusteella muodostuu usein sellainen käsitys, että

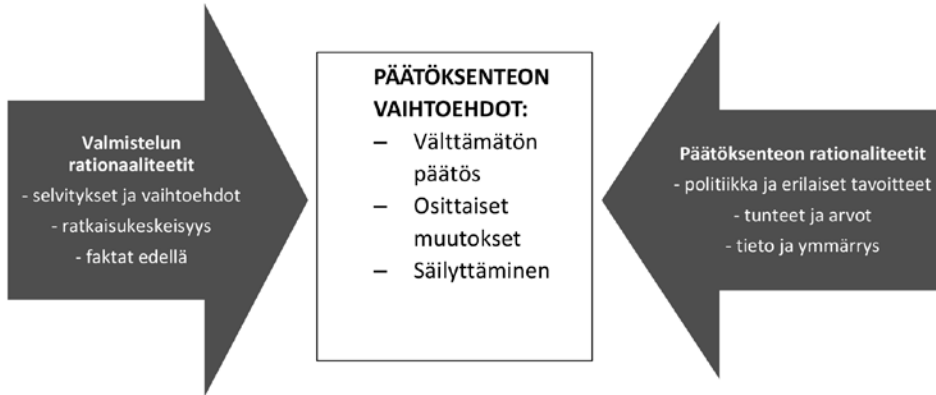
muutokset palveluverkkoon ovat välttämättömiä. Viranhaltijoiden näkökulma nojaa tyyppillisesti tietojohdamisen periaatteisiin. Selvityksissä korostuu tyyppillisesti taloudellinen näkökulma, mikä on havaittu myös aiemmassa tutkimuksessa (ks. Tantaranmäki, 2011; Tantaranmäki & Törhönen, 2017; Rökköläinen ym., 2022). Luottamushenkilöiden käsittelyssä tietoperusteisuus ja talousnäkökulma saavat rinnalleen vahvasti arvoihin nojaavia argumentteja ja tietojohdamisen painoarvo vähenee. Aineiston perusteella näyttäisi siis siltä, että valmistelun eli viranhaltijoiden näkökulmasta välttämättömät päätökset eivät ole aina luottamushenkilöiden näkökulmasta välttämättömiä. Tätä selittää julkisen politiikan arena, johon päätöksenteko sijoittuu ja joka sisältää usein ristiriitaisia elementtejä (ks. Susskind, 2008; Virtanen ym., 2015). Aineiston perusteella voidaan myös havaita, että kasvaan väestöön ja väestön kasvusta johtuvaan palveluverkon laajentamiseen liittyvät päätökset koetaan valmistelussa ja päätöksenteossa yhtenäisempinä. Tällaiset päätökset vastaavat usein valmistelua ja etenevät valmistelussa esitetyllä tavalla. Väestömuutoksen näkökulmasta kasvavasta väestömäärästä ja palveluverkon laajentamistarpeesta vallitsee suurempi samanmielisyys viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken kuin palveluverkon supistamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Edellä esitettyä huomiota voidaan selittää päätöksentekoteorioiden avulla (Harisalo, 2021, 96–97; Simon, 1945; Lindblom, 1959; Lindblom, 1979). Ongelmien työstämisessä huomio kiinnittyy päätöksentekijälle tärkeisiin asioihin eli siihen näkökulmaan, jota päätöksentekijä edustaa. Tämä näkökulma voi olla erilainen viranhaltijalla ja luottamushenkilöllä. Päätöksenteossa on tyyppisesti kyse kompromisseista, kun haetaan useimpia eli päätöksentekijöiden enemmistöä tyydyttäviä ratkaisuja (ks. Cyert & March, 2013) vallitsevissa olosuhteissa. Rajoitetun rationaaliselle päätöksenteolle ovat tyyppillisiä lyhyen aikavälin ratkaisut. Tämä voi osaltaan selittää viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden erilaista näkökulmaa, jos päätöksentekijät tarkastelevat asiaa lyhyemmällä aikavälillä. Inkrementaaliset eli osittaiset päätökset voivat selittyä myös epävarmuuden välttämisen pyrkimyksellä. Pienempiä osapäätöksiä tehtäessä muutos aiempaan tilanteeseen on vähäisempi. Joissakin

tilanteissa asioiden säilyttäminen ennallaan voi näyttäytyä helpompana kuin asioiden muuttaminen. Palveluverkkoon liittyvässä päätöksenteossa näkyy lisäksi niin sanottu toimintaohjelmien varanto, joihin tukeudutaan. Näitä käytäntöjä on muun muassa lainsäädäntö, jolla on myös oma roolinsa palveluverkkoa koskevassa päätöksenteossa ja sen reunaehdoissa. Yhtenä keskeisenä erona viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä päätöksenteossa vaikuttavat erilaiset käytössä olevat taustatiedot, kehittyneet ymmärrys asioiden kokonaisuudesta sekä erityisesti luottamushenkilöitä koskevat arvot ja mahdolliset henkilökohtaiset poliittiset tavoitteet. Tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus ja kuilu käytettävissä olevan tiedon ja kaiken mahdollisen tiedon välillä näyttäytyy erityisesti lakkautuspäätöksissä (ks. Marchau ym., 2019, 2). Inkrementaalisia päätöksiä voivat selittää myös kompromissit, joita palveluverkkojen muutosprosesseissa väistämättä syntyy niin luottamushenkilöiden kesken kuin valmistelun ja päätöksenteon välillä.

Luottamushenkilöiden tekemät päätökset sisältävät arvovalintoja. Kuten päätöksentekoteorioissakin on todettu, rationaaliset päätökset ovat ihanne, jota on mahdotonta saavuttaa monimutkaisissa pulmissa (ks. Harisalo, 2021, 96–97; Simon, 1945). Poliitiikkaan liittyvä vahva arvopohja, ja luottamushenkilöt tekevät päätöksiä arvopohjaan nojaten. Luottamushenkilöt joutuvat päätöksissään punnitsemaan yksilöiden näkökulmaa ja etua suhteessa kunnan ja kuntalaisten yleiseen etuun. Luottamushenkilöiden tekemät päätökset ja viranhaltijoiden valmistelutyö pyrkivät edistämään kuntalaisten etua, mutta tulkinta siitä, mikä on kussakin tilanteessa kuntalaisten etu, voi vaihdella.

Kuntien palveluverkkopäätöksiä voidaan kuvata päätöksenteon areenana, jossa yhdistyvät valmistelun ja päätöksenteon erilaiset rationaaliteetit (kuvio 3). Valmistelun rationaaliteetit nojaavat selvityksiin ja erilaisiin toiminnan muutoksen vaihtoehtoihin, ratkaisukeskeiseen näkökulmaan sekä faktapohjaisuuteen. Päätöksentekijät eli luottamushenkilöt tuovat tilanteeseen politiikan ja sitä kautta erilaiset tavoitteet, tunteet ja arvopohjaisuuden sekä päätöksentekijälle prosessissa muodostuneen tietopohjan ja ymmärryksen. Näiden tulokulmien sisällä syntyvät kuntien palveluverkkopäätökset. Välttämättömässä



Kuvio 3. Palveluverkkopäätösten areena.

päätöksentekotilanteessa vaihtoehtoja ei ole. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi palveluverkon laajennuspäätöstä tilanteessa, jossa olemassa oleva kapasiteetti ei riitä palveluiden järjestämiseen, tai tilannetta, jossa päätöksentekijöillä ei ole mahdollisuutta lykätä koulun lakkautuspäätöstä. Päätöksenteon toisena vaihtoehtona on osittaisten muutosten tekeminen palveluverkkoon. Tässä sekoittuvat viranhaltijavalmistelu ja luottamushenkilöiden näkökulmat, ja tuloksena on usein kompromissiratkaisu eri toimijoiden näkökulmien keskitiellä. Säilyttävissä ratkaisuissa luottamushenkilöt kumoavat esitetyt muutokset ja palveluverkon tilanne säilyy entisellään. Palveluverkkopäätösten lopputuloksissa näkyy vahvasti tiedolla johtamisen erilaiset painoarvot.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa on tarkasteltu laadullisen tutkimuksen keinoin kuntien palveluverkkopäätöksiä varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen osalta selvitys- ja päätösdokumenttien avulla. Tutkimus on tuonut lisää ymmärrystä palveluverkkokeskusteluun erityisesti päätöksenteon ja duaalijohtamisen näkökulmista. Aineistoa on tarkasteltu päätöksentekoteorian avulla, ja tarkastelussa on eroteltu kuntien valmistelevan työn eli viranhaltijatyön ja luottamushenkilöiden eli poliittisen päätöksenteon näkökulmia ja tunnistettu niiden eroja. Aiemmassa tutkimuksessa on keskitytty paljon koulujen lakkauttamisen tutkimukseen, mutta tässä tutkimukses-

sa tarkasteltiin sekä supistuvia että laajentuvia palveluverkkoja varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen.

Tutkimuksessa selvitettiin, mitkä tekijät ovat keskeisiä kuntien palveluverkkoihin liittyvässä päätöksenteossa ja valmistelutyössä. Tutkimus osoittaa, että kunnat tarkastelevat palveluverkkoja sekä paikallisen toiminnan että kansallisen toiminnan viitekehyksestä. Paikallisessa tarkastelussa ovat keskiössä kunnan taloustilanne, palveluverkko, tilojen kunto ja käyttöaste, paikallinen väestötilanne ja elinvoima sekä paikallisen päätöksenteon aloitteet palveluverkon tarkasteluista. Kansallisen toiminnan viitekehyksessä esiin tulevat väestönmuutos, toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, lainsäädäntö sekä pedagogiikka ja opetus suunnitelmat.

Toisena kysymyksenä tutkimuksessa oli, millaiset rationaali-teetit ohjaavat päätöksentekoa. Kunnat tekevät päätöksiä palveluverkkomuutoksista päätöksenteon areenalla, missä yhdistyvät viranhaltijoiden tekemä valmistelutyö, joka nojaa tyypillisesti faktapohjaiseen tarkasteluun, sekä kuntien luottamushenkilöiden näkökulma, jossa puolestaan tiedollisten tekijöiden lisäksi vaikuttavat erilaiset arvot ja tunteet. Päätöksenteon areenalla kuntien luottamushenkilöt tekevät tyypillisesti kolmenlaisia päätöksiä. Ensimmäinen päätöskategoria on välttämättömät päätökset, jotka nojaavat pääosin valmisteluun, toisena ovat osittaisia muutoksia sisältävät päätökset, joissa otetaan askelia kohti muutosesityksiä mutta joissa kuitenkin edetään harkiten. Kolmantena joukkona ovat säilyttä-

vät päätökset, joissa palveluverkko pidetään entisellään ja muutospyrkimykset kumotaan. Palveluverkkopäätösten tarkastelussa on tärkeää ymmärtää ne erilaiset rationaaliteetit, jotka sisältävät viranhaltijoiden valmisteluun ja toisaalta luottamushenkilöiden tekemiin päätöksiin. Vaikka näissä on yhtymäkohtia, ovat nämä roolit poliittisissa ja hallinnollisissa tehtävissä kuitenkin lähtökohdiltaan varsin erilaisia. Tämä tutkimus on rajattu dokumenttiaineistojen tarkasteluun, ja tuloksia on tulkittava niiden kautta. Dokumenttiaineisto avaa yhden näkökulman kuntien palveluverkkoselvityksiin ja päätöksiin, mutta aineiston avulla ei päästä tarkastelemaan tarkemmin viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden keskinäistä vuorovaikutusta ja dialogia päätösten yhteydessä. Jatkossa olisi kiinnostavaa selvittää tarkemmin luottamushenkilöiden näkemyksiä tiedon merkityksestä palveluverkkopäätöksissä sekä päätöksenteossa käytyä duaalijohtamisen dialogia.

Tiedolla on erityinen merkitys päätöksentekoprosessissa. Viranhaltijoiden työ palveluverkkoselvityksissä kulminoituu asiaperustaiseen tulo-kulmaan ja käytössä olevaan tietoon, kun taas luottamushenkilöt tuovat keskusteluun erilaisia arvoja ja paikallisia, jopa yksittäisiä, kokemuksia. Ne, jotka tuottavat, jalostavat ja tulkitsevat tietoa päätöksentekijöille, ovat merkittävässä roolissa päätöksenteossa. Tietoon liittyy vallankäyttöä niin asioiden esittelyvaiheessa kuin päätösvaiheessa, jossa luottamushenkilöt valitsevat, mitä tietoa he käyttävät oman päätöksensä taustalla (ks. Virtanen ym., 2015, 18–19). Dokumenttien tarkastelussa havaittiin, että palveluverkon laajentamiseen liittyvät päätökset nojaavat tietoon ja päätökset ovat usein samankaltaisia selvityksissä ja valmistelussa tehtyjen ehdotusten kanssa. Palveluverkkojen supistaminen taas on huomattavasti vaikeampaa ja variaatio päätöksissä on laaja. Erot päätöksenteossa kuvaavat sitä, miten eri tavoin tietoperustaisuus painottuu palveluverkkoa laajennettaessa ja supistettaessa.

Laajemmin tarkasteltuna on myös kyse siitä, kuka kunnassa määrittelee palveluverkon kehitysuuntaa. Tutkimuksen perusteella rajanveto duaalijohtamisen osalta palveluverkkopäätöksissä on häilyvä. Päätöksissä vaihtelevat strategisen tason valinnat ja yksittäiset päätökset. Yhteisen näkemyksen muodostaminen palveluverkon tulevaisuudesta viranhaltijoiden

ja luottamushenkilöiden välillä edistäisi sekä valmistelua että päätöksentekoa. Kysymykset ovat kuitenkin paikallisesti arkoja, eikä aina ole selvää, kenen tulisi asettaa prioriteetit palveluverkon kehittämiseksi (ks. Kyösti ym., 2023, 43–44).

Sivistyskuntien roolissa palveluverkkokysymykset ovat kuntien toiminnan keskiössä tulevina vuosina. Tutkimuksen havaintojen perusteella on erityisen tärkeää rakentaa kuntiin päätöksenteon areenoita, joissa nojataan tietoperusteisuuteen, toimitaan ennakoiden ja rakennetaan yhteistä näkemystä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välille koko selvitysprosessin ajan. Kuntien palveluverkkopäätöksissä ja muutoksissa ei kuitenkaan ole kyse pelkästään paikallisen tason asioista ja haasteista. Keskustelu on osa laajempaa muutosta, joka vaikuttaa niin paikallisesti kuin kansallisella tasolla. Kunnat ovat tunnistaneet laajemmat väestönmuutoksen vaikutukset. Kunnilla on kuitenkin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa laajemman tason muutoksiin. Tulevaisuudessa keskeisenä tekijänä näyttäytyy niin kuntien sisällä tehtävä yhteistyö viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken kuin kuntien tekemä yhteistyö sekä kuntien ja valtion välinen ratkaisujen hakeminen. Yhteisten ongelmien kohtaamisessa vaaditaan eri toimijoiden samalle puolelle asetumista, kuitenkin niin, että kuntien erilaisuus ja erilaiset tilanteet tehdään näkyviksi.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (2009). Rajoittunut rationaalisuus Helsingin kaupungin kouluverkon tarkistamispolitiikassa. Teoksessa Jarmo Vakkuri (toim.), *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat* (s.92–110). Helsinki: Gaudeamus.
- Amcoff, Jan (2012). Do rural districts die when their schools close? Evidence from Sweden around 2000. *Educational Planning*, 20(3), 47–60. https://isep.info/wp-content/uploads/2015/03/20_3_4DoRuralDistrictsDie.pdf
- Barakat, Bilal (2015). A ”recipe for depopulation”? School closures and local population decline in saxony. *Population, Space and Place* 21(8), 735–753. <https://doi.org/10.1002/psp.1853>
- Bowen, Glenn A. (2009). Document analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

- Braybrooke, David & Lindblom, Charles (1963). *Strategy of decision: Policy evaluation as a social process*. New York: The Free Press Glencoe.
- Cyert, Richard M. & March, James C. (2013). *A behavioral theory of the firm*. Connecticut: Martino Fine Books.
- Dillon, Stuart (1998). *Descriptive decision making: Comparing theory with practice*. Proceedings of 33rd ORSNZ Conference, University of Auckland, New Zealand.
- Edwards, Ward (1954). The theory of decision making. *Psychological bulletin*, 51(4), 380–417. <https://doi.org/10.1037/h0053870>
- Egelund, Niels & Laustsen, Helen (2006). School closure: what are the consequences for the local society? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(4), 429–439. <https://doi.org/10.1080/00313830600823787>
- Haasnoot, Marjolijn, Kwakkel, Jan, Walker, Warren & Ter Maat, Judith (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23(2), 485–498. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.12.006>
- Harisalo, Risto (2021). *Organisaatioteoriat*. Helsinki: Tietosanomaa.
- Harisalo, Risto, Aarrevaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7225-1>
- Heracleous, Loizos (1994). Rational decision making: Myth or reality? *Management Development Review*, 7(4), 16–23. <https://doi.org/10.1108/09622519410771628>
- Ibrahim, Mukdad & Proctor, R. A. (1992). Incremental budgeting in local authorities. *The International Journal of Public Sector Management*, 5(5), 11–26. <https://doi.org/10.1108/09513559210019361>
- Kalenius, Aleks (2023). *Sivistyskatsaus 2023. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:3*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Kallinen, Timo & Kinnunen, Taina (2022). Etnografia. Teoksessa Vuori, Jaana (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Haettu sivulta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>, 23.1.2023.
- Kuntaliitto (2019). *Sivistyksen suunta 2030. Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma*. Kuntaliitto.
- Kuntaliitto (2020). *Sote-uudistus uhkaa heikentää kuntien taloutta ja rahoitusasemaa – kuntien ja kaupunkien näkökulmaa ei ole riittävästi huomioitu*. Tiedote, 8.9.2020. Haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/sote-uudistus-uhkaa-heikentaa-kuntien-taloutta-ja-rahoitusasemaa-kuntien-ja>, 30.3.2023.
- Kvalsund, Rune (2009). Centralized decentralization or decentralized centralization? A review of newer Norwegian research on schools and their communities. *International Journal of Educational Research*, 48(2), 89–99. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2009.02.006>
- Kyösti, Anni, Kaarakainen, Suvi-Sadetta, Volmari, Saija, Wallenius, Tommi, Merikukka, Marko, Salovaara, Veronica, Kalland, Mirjam, Varjo, Janne & Virtanen, Petri (2023). *Muuttuva väestö – väestömuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen*. Navigaattori, Itlan raportit ja selvitykset 2023:1. <https://itla.fi/download/muuttuva-vaesto-vaestonmuutoksen-vaikutukset-varhaiskasvatukseen-seka-esi-ja-perusopetukseen/?tms-tv=1675856898>
- Lehtonen, Olli (2021). Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not? *Journal of Rural Studies*, 82, 138–147. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.011>
- Leinonen, Jaana (2012). ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävää.” Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta nro 232, Kuntaliiton verkkojulkaisu. Haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2012/1451-monelta-suunnalta-suitsia-suussa-mutta-niiden-kanssa-eletta-va-johtamisen>, 27.3.2023.
- Lindblom, Charles E. (1959). The science of ‘muddling through.’ *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/973677>.
- Lindblom, Charles E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/976178>.
- Marchau, Vincent, Walker, Warren, Bloemen, Pieter & Popper, Steven (2019). *Decision making under deep uncertainty: From theory to practice*. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>
- Nieminen, Ville & Rinta-aho, Riina (2022). *Uusien kestävien kuntien roolit ja toimintatavat*. Verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto. Haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/uusien-kestavien-kuntien-roolit-ja-toimintatavat>, 28.3.2023.
- Nyysölä, Kari & Honkasalo, Riku (2013). Koulutuksen järjestäminen ja koulutuspoliittinen ohjaus maailman osaavimman kansan haasteena. Teoksessa Mahlamäki-Kultanen, Seija, Hämäläinen, Timo, Pohjonen, Petri & Nyysölä, Kari (toim.), *Maailman osaavin kansa 2020 – Koulutuspolitiikan keinot, mahdollisuus*

- det ja päämäärät (s. 34–49). Koulutustutkimusfoorumin julkaisu, Raportit ja selvitykset 2013:8. Tampere: Opetushallitus.
- Perusopetuslaki 1998/628. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>
- Perustuslaki 1999/731. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Prior, Lindsay (2008). Repositioning documents in social research. *Sociology*, 42(5), 821–836. <https://doi.org/10.1177/0038038508094564>
- Tantarimäki, Sami (2014). Kyläkoulukeskustelun muuttuva sisältö – Kohde kuntien sivistysjohdon näkemyksiä ja kansainvälisiä ja kotimaisia havaintoja. Teoksessa Tantarimäki, Sami, Komulainen, Sirkka, Rantanen, Manu, & Heikkilä, Elli (toim.), *Vastavirtaan ja valtavirtaan – avauksia kyläkoulukeskusteluun: Tapaustutkimuksena kyläkoulun muuttuva rooli muuttuvassa kuntakentässä: Esimerkkeinä monikulttuurinen kyläkoulu, uusi kyläkoulurakenne ja kyläkoulukeskustelun muutos* (s. 34–60). Siirtolaisuustutkimuksia A 52. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Rantanen, Tanja & Pitkäniemi, Jani (2021). *Sote-uudistuksen vaikutuksia kuntien rahoitukseen on arvioitava kokonaisuutena*. Kolumni, 25.11.2021. Haettu sivulta Sote-uudistuksen vaikutuksia kuntien rahoitukseen on arvioitava kokonaisuutena (valtioneuvosto.fi), 30.3.2023.
- Räkköläinen, Mari, Laimi, Tanja, Åkerlund, Carola, Iivonen, Esa, Kiilakoski, Tomi, Rannanpää, Sari & Salminen, Jari (2022). *Maaseutu- ja saaris-alueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan*. Julkaisut 29:2022. Verkkojulkaisu. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Semczuk, Marcin, Majewski, Karol, Alexandru, Diana-Elena, Hołuj, Artur, Ilba, Mateusz, Lityński, Piotr, Serafin, Piotr & Zotic, Vasile (2022). Reorganization of the primary school network in the Polish Carpathians in the period 2000 – 2020. *Journal of Settlements and Spatial Planning*, 51 (10), 65–74. <https://doi.org/10.24193/JSSPSI.07.CSPTER>
- Simon, Herbert A. (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journals of Economics*, 69(1), 99–118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Simon, Herbert A. (1945). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Sørensen, Jens, Svendsen, Gunnar, Jensen, Peter & Schmidt, Torben (2021). Do rural school closures lead to local population decline? *Journal of Rural Studies*, 87, 226–235. <https://doi.org/10.1016/j.rurstud.2021.09.016>
- Susskind, Lawrence (2008). Arguing, bargaining, and getting agreement. Teoksessa Moran, Michael, Rein, Martin & Goodin, Robert (toim.), *The Oxford handbook of public policy* (s. 269–295). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199548453.001.0001>
- Tantarimäki, Sami (2011). *Mitä lakkautuksesta opimme? Kyläkoulun lakkauttamisen perusteet, prosessi, säästöt ja vaikutukset viimeaikaisessa keskustelussa*. Turun yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Brahean julkaisuja B:2. Turku: Turun yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-4619-8>
- Tantarimäki, Sami (2012). Kuinka voit kunta-seni? Kouluratkaisujen vaikutukset kuntaan yhteisönä. Teoksessa Kattilakoski, Mari, Kilpeläinen, Arja & Peltomäki, Pirjo (toim.), *Yhteisöllisyydellä hyvinvointia ja palveluja maaseudulle* (s. 51–65). Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 1/2012. Tampere: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Hyvinvointipalvelujen teemaryhmä.
- Tantarimäki, Sami & Törhönen, Anni (2017). *Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkko-suunnittelu?* Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 105. Keuruu: Kunnallissalan kehittämisyhtiö. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/08/tutkimusjulkaisu_105.pdf
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Valtiovarainministeriö (2022). *Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Verkostoperuskoulu (2023). *Peruopetuksen kestävät rakenteet*. Verkostoperuskoulu-hanke. Kuntaliitto. Haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/verkostoperuskoulu>, 12.4.2023.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.), *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä* (s.9–26). Tampere University Press. Haettu sivulta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/100694/Virtanen_ym_Tiedolla_johtaminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 6.2.2023.
- Värri, Kyösti & Sjöström, Mari (2023). *Koulutusjärjestelmän kehittäminen keskiöön ensi vaalikaudella*. Blogikirjoitus 1.3.2023. Kuntaliitto. Haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2023/koulutusjarjestelman-kehittaminen-keskiöön-ensi-vaalikaudella>, 19.4.2023.