

Please note! This is a self-archived version of the original article.

Huom! Tämä on rinnakkaistallenne.

To cite this Article / Käytä viittauksessa alkuperäistä lähdettä:

Engblom-Pelkkala, K. 2018. Kunnat lukiokoulutuksen järjestäjinä kunta- ja paikallistalouden näkökulmasta. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja, 9/2018. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

DOI / URL: http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/1950arttunro9_lukio-koulutus.pdf

Uutta ARTTU2-ohjelmasta

ARTTU2-TUTKIMUSOHJELMAN JULKAISUSARJA ■ NRO 9/2018

ARTTU2
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

Kunnat lukiokoulutuksen järjestäjinä kunta- ja paikallistalouden näkökulmasta

Kristiina Engblom-Pelkkala

RAPORTIN SISÄLTÖ

1	Johdanto	2
2	Tutkimuksen keskeiset käsitteet	2
3	Tutkimukselliset valinnat	3
4	Lukiokoulutuksen vaikutukset kuntien talouteen	4
4.1	Kunnan rahoitusosuus ja valtion rahoitusosuus	5
4.2	Lukiokoulutuksen rahoitus ja yksikköhinnat	5
4.3	Kuntien lukiokoulutuksen nettokustannukset	6
4.4	ARTTU2-tutkimuskuntien kustannusten ja yksikköhintarahoituksen vertailu	7
4.5	Kuntien talouden tila ja lukion kustannukset	7
4.6	Lukiokoulutuksen vaikutukset kunnan tuloveroprosenttiin	8
4.7	Pohdintaa lukiokoulutuksen menokehityksestä	9
5	Kunnat lukiokoulutuksen kehittäjinä ja säilyttäjinä	10
5.1	Sivistystoimen talouden strateginen johtaminen	10
5.2	Lukiokoulutuksen erikoistuminen ja markkinointi	11
5.3	Verkoituminen ja yhteistyö paikallistalouden voimavarana	12
5.4	Kehitystyö hankkeiden kautta	13
5.5	Digitalisaation mahdollisuudet ja haasteet	13
6	Lukion vaikutukset ARTTU2-tutkimuskuntien paikallistaloudelle	14
6.1	ARTTU2-kuntien talouden tila paikallistalouden näkökulmasta	14
6.2	Lukioiden ja lukiolaisten määrän kehitys paikallistalouden tarkastelussa	16
6.3	Väestönkehitys ARTTU2-kunnissa	18
6.4	Henkilöstön merkitys	19
7	Johtopäätökset	21
	Lähteet	22
	Liitteet	25

Keskeiset havainnot

- Tässä tutkimuksessa selvitetään ARTTU2-tutkimusohjelmaan kuuluvan 40 kunnan taloudellisia panostuksia järjestämäänsä lukiokoulutukseen ja sitä, millaisia laajempia vaikutuksia sillä voidaan nähdä olevan kunta- ja paikallistalouden näkökulmasta.
- Lukiokoulutus on tarkoitettu järjestää opiskelijakohtaisella yksikköhintarahoituksella, mutta suurimmalle osalle ARTTU2-tutkimuskuntia rahoitus ei riitä, vaan kunnat joutuvat panostamaan rahaa, joka on pääosin kerätty verotuloina. Oman lukiokoulutuksen järjestämisen vaikutus ARTTU2-kunnissa voi kasvaa tuloveroprosenttia jopa yli 0,5 prosenttiyksikköä.
- Korkeimmat lukiokoulutuksen opiskelijakohtaiset yksikköhinnat, nettokustannukset ja lukiokoulutuksen menot ovat olleet alle 20 000 asukkaan ARTTU2-kunnissa. Suurilla kunnilla on pieniä kuntia enemmän toimintakeinoja lukio-kustannusten hillitsemiseksi. Ne voivat hyödyntää alueellisia synergiehtoja verkostoituessaan ja yhteistyötä tehdessään muiden koulutusasteiden ja toimijoiden kanssa. Suurten kaupunkien isojen lukioiden kiinteät kustannukset jakaantuvat kustannustehokkaammin useamman opiskelijan kesken.
- Kunnilla on erilaisia keinoja lukiokoulutuksen kehittämiseksi ja säilyttämiseksi. Kunnat viestivät strategiallaan olevansa sivistyskunta, jolle oman lukiokoulutuksen järjestäminen on tärkeää ja arvokasta. Ne houkuttelevat lukioihinsa opiskelijoita erikoistumalla sekä markkinoimalla itseään. Yhteistyö ja verkostoituminen alueellisesti ovat keinoja kehittää lukiokoulutusta laaja-alaisesti ja monipuolisesti. Hankerahoitus mahdollistaa lukion toiminnan kehittämisen. Digitalisaatio näkyy lukiokoulutuksessa muun muassa sähköisissä ylioppilas-kirjoituksissa ja niihin valmistautumisessa.
- Lukiokoulutus ja laajemmin kuntien sivistyspalvelut olisi nähtävä merkittävänä kunnan elinvoiman lisäajana. Lukiokoulutuksella on alueellisia ja paikallisia, laaja-alaisia ja pitkän aikavälin vaikutuksia, jotka liittyvät yhdenvertaisuuteen, palvelun saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Lukion käyminen tulisi olla mahdollista kotoa käsin.
- Paikallistalouden näkökulmasta lukiokoulutuksen järjestämisen välilliset ja välittömät vaikutukset liittyvät ARTTU2-tutkimuskuntien talouden tilaan, väestön ja lukiolaisten määrän kehitykseen sekä lukiokoulutuksessa työskentelevän henkilöstön merkityksen tarkasteluun. Vaikka vaikutukset ovat paljolti välillisiä, ovat ne silti huomattavia alueellisen elinvoiman ja sen talouden kehityksen kannalta. Oman lukiokoulutuksen järjestäminen on kunnan resurssien panostamista tulevaisuuteen.

1 Johdanto

Suomen korkean osaamisen ja kilpailukyvyyn perustana on yleisesti pidetty laadukasta koulutusta, joka perus- ja toisen asteen osalta on pääasiallisesti kuntien järjestämää. Tilanteeseen liittyy kuitenkin uhkakuvia, sillä kuntiin vaikuttaa vahvasti Suomen yleinen ja julkisen talouden tila. Valtion tekemät koulutussäätöt ja toisen asteen reformi eivät ole niistä vähäisimpiä. Kuntien toimintaympäristö onkin viime vuodet ollut muutosten myllerryksessä. Ne ovat liittyneet kuntien tehtäviin, veloitteisiin ja kuntien mahdollisuuksiin vastata tulevaisuuden muuttuviin palvelutarpeisiin. Yleinen talouskasvu on ollut viime vuodet hidasta ja vasta viime aikoina on taloudessa uutisoitu selkeitä piristymisen merkkejä. Kuntien ja kuntayhtymien tulorahoitus ei ole riittänyt investointien rahoittamiseen, mikä on lisännyt velkaantumista. Kireä käyttötalous ja investointipaineet lisäävät velkaantumista edelleen. (Valtiovarainministeriö 2017a, 21; 2017b; 2016, 22–23.) Suuret hallinnon rakennemuutokset ja yleiset yhteiskunnalliset muutosvoimat, kuten ikärakenteen muutos ja muuttoliike vaikuttavat myös kuntien elinvoimaan, taloudelliseen liikkumattomaan ja investointitarpeisiin. Vaarana hitaassa talouskasvussa ja matalassa työllisyysasteessa on, että julkisen talouden tulot eivät riitä ylläpitämään nykytason julkista sektoria ja rahoittamaan lakisääteisiä julkisia palveluita ja etuuksia.

Valmisteilla oleva maakunta- ja sote-uudistus tulee muuttamaan julkisen talouden rakenteita, kuntataloutta kokonaisuutena ja yksittäisten kuntien taloutta. Kaikki nämä vaikuttavat kuntien toimintaan ja talouteen, sillä uudistusten seurauksena kuntien järjestämisvastuulla olevat tehtävät vähenevät rahalla mitattuna noin puoleen nykyisestä puolittaen kuntien käyttötalouden. Maakunnista tulee julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellinen itsehallinto. Niiden perustaminen tulee muuttamaan alueellista dynamiikkaa. Paikallistalouden ja alueellisen yhteistyön merkitys lisääntyy entisestään. Myös yksittäisen kunnan toimintakenttä laajenee niiden tehdessä yhteistyötä: järjestäessään palveluita itse, alueellisia palveluita yhteistyöverkostossa sekä yhdessä maakunnan kanssa. Kuntien järjestäessä omia sivistys- ja hyvinvointipalveluitaan, ne tekevät myös joidenkin palveluiden osalta yhteistyötä maakunnan palvelutuotannon kanssa palvelukokonaisuuksien aikaansaamiseksi kuntalaisilleen.

Kuntapalvelut, niiden saatavuus ja saavutettavuus sekä laatu ovat yleisen keskustelun kestoaihe. Toisinaan se on ollut hyvinkin kriittissävytteistä. Useat selvitykset kuitenkin osoittavat kunnallisten palveluiden olevan mainettaan parempia ja kuntaalaisten olevan yleisesti varsin tyytyväisiä kunnallisiin palveluihin. Esimerkkeinä tästä on vuonna 2015 toteutettu ARTTU2-kuntaliskysely, jossa 87 prosenttia vastanneista kertoi olevansa tyytyväisiä kuntapalveluihin ja 81 prosenttia heistä piti palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta hyvänä. Keväällä 2017 tehtiin vastaava kuntaliskysely, johon vastasi lähes 12 000 kuntalaista. Kyselyssä lukiokoulutuksen käyttäjät antoivat palvelun hoidosta arvosanan 4,05 asteikolla 1–5. (Suomen Kuntaliiton tiedotteet 19.11.2015 ja 26.11.2015; Pekola-Sjöblom 2017, 2.) Samaa viestii lukiokoulutuksen osalta Kuntaliiton visio vuodelle 2025, jonka mukaan lukiokoulutus on vetovoimainen ja laadukas toisen asteen sivistävä koulutusmuoto, joka on koko maassa kuntalaisten saatavilla.

Opetus- ja kulttuuripalvelut ovat avainasemassa kuntien sivistysroolin ylläpitäjänä ja vahvistajana. Koulutuksella on laaja-alaiset vaikutukset yksilön, yhteisöjen ja yritysten näkökulmasta. Koulutus vahvistaa yksilöiden ja organisaatioiden hyvinvointia, elinvoimaa ja talouskasvua vaikuttaen osaamiseen, oppimiseen ja innovaatio toimintaan lisäten taloudellista menestymistä. Sivistyskunnan toimintaedellytyksiä arvioitaessa on tärkeää tunnistaa talouden merkitys. Mikäli maakunta- ja sote-uudistus toteutuu, sivistystoimesta ja hyvinvoinnin edistämisestä tulee kuntien suurin ja taloudellisesti merkittävin tehtäväkokonaisuus.

Tässä ARTTU2-tutkimusohjelmaan sisältyvässä tutkimuksessa kohdistetaan huomio kuntien järjestämään lukiokoulutukseen tilanteessa, jossa kunnat ovat valmistautumassa maakunta- ja sote-uudistukseen ja sen jälkeiseen aikaan toimimaan elinvoimaisena sivistys- ja hyvinvointikuntana. Tutkimuksen keskiössä ovat ARTTU2-kuntien järjestämä lukiokoulutus kunta- ja paikallistalouden näkökulmasta. Tutkimustehtävänä on kartoittaa ARTTU2-tutkimuskuntien taloudellisia panostuksia järjestämäänsä lukiokoulutukseen ja sitä, millaisia laajempia vaikutuksia sillä on paikallistalouden näkökulmasta.

2 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Lukiokoulutus

Lukiokoulutuksen tavoitteena on tukea opiskelijoiden kasvua hyväksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi antaen opiskelijoille jatko-opintojen, työelämän, harastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi koulutuksen tulee tukea opiskelijoiden edellytyksiä elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen elämänsä aikana. (Lukiolaki 629/1998)

Lukiokoulutuksen tehtävänä on tarjota laadukasta, yleissivistävää koulutusta opiskelijoille ajallisesti ja sisällöllisesti joustavasti niin, että tarpeiltaan erilaiset ja eritaustaiset opiskelijat tulevat huomioiduksi. Yleissivistävän lukiokoulutuksen perustana on perusopetuksen oppimäärä. Lukio-opiskelijalla on mahdollisuus osallistua myös muiden oppilaitosten, kuten ammatillisiin ja korkea-asteen opintoihin lähiopetuksena ja verkkokursseina. Lukiokoulutuksen päätteeksi opiskelijat suorittavat ylioppilastutkinnon. Ylioppilas voi hakeutua ensisijaisesti yliopisto- ja ammattikorkeakoulutukseen, mutta myös aikuisten ammatilliseen koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen tai siirtyä suoraan työelämään (Suomen Kuntaliitto 2015, 21–22).

Lukiot, aikuislukiot ja muut oppilaitokset voivat järjestää lukiokoulutusta. Sen järjestäminen on luvanvaraista. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää luvan kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Myös valtion oppilaitoksissa voidaan järjestää lukiokoulutusta. Koulutuksen järjestäjä päättää missä oppilaitoksissa lukiokoulutusta järjestetään. Koulutuksen järjestäjillä on velvollisuus tehdä yhteistyötä muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Valtioneuvosto päättää lukio-koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta eli opetusajan jakautumisesta oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen ja opinto-ohjaukseen. (<http://minedu.fi/lukiokoulutus>)

Vuonna 2017 ylioppilastutkinnon suoritti 30 189 opiskelijaa, mikä on noin 350 tutkintoa vähemmän kuin vuonna 2016. Ylioppilastutkintojen määrä on laskenut kymmenessä vuodessa 7 prosenttia. Naisia nuorten lukiokoulutuksessa oli 57,5 prosenttia (55 370) opiskelijoista. Aikuisten opetussuunnitelman mukaan opiskeli 7 282 opiskelijaa. (Koulustilastot, Tilastokeskus 2017.) Lukiolaisten määrän vähenemisen syynä on pääsääntöisesti ollut peruskoulun päättävien ikäluokkien pieneneminen. Väestöennusteen mukaan lukiokäisten eli 16–18-vuotiaiden nuorten määrä on vuonna 2018 pienimmillään, jonka jälkeen se kääntyy hitaasti kasvuun. Tutkintotavoitteisessa lukiokoulutuksessa opiskeli vuonna 2016 yhteensä 103 600 opiskelijaa. Vuonna 2027 lukiolaisten määräksi arvioidaan nykykehityksellä noin 102 000 (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017, 3–4).

Vuonna 2016 järjestämisluvan saaneita kunnallisia tai yksityisiä lukiokoulutuksen valtionosuuden rahoituksen saajia oli 263. Lukiokoulutusta järjestettiin myös kolmessa valtion koulussa ja kahdeksan yliopiston harjoittelukoulussa (normaalikoulussa). Lukiokoulutusta annettiin yhteensä 389 oppilaitoksessa. Lukioita oli kaikkiaan 342. Määrä pieneni vuoden aikana kahdeksalla. Yhdistettyjä perus- ja lukioasteen kouluja oli 41. Tämän lisäksi neljä vapaan sivistystyön oppilaitosta ja yksi ammatillinen oppilaitos antoi myös lukiokoulutusta. Ruotsinkielisiä lukioita oli 36 ja niissä opiskeli kuusi prosenttia lukiokoulutuksen opiskelijoista.

Elinvoimainen sivistyskunta

Elinvoimainen kunta on uudistuskyykyinen, yhteisöllisyyttä ja sosiaalisuutta luova, joka mahdollistaa taloudellisen kasvun, yhteiskunnan toimivuuden ja yksilöiden hyvinvoinnin. Elinvoima tarkoittaa elinkykyä, vireyttä ja vitalisuutta. (<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>). Uudistuskyyky tarkoittaa kykyä luoda uutta ja uudenlaista sosiaalista pääomaa ja yhteisöllisyyttä, joka mahdollistaa taloudellisen kasvun, yhteiskunnan toimivuuden ja yksilöiden hyvinvoinnin. Elinvoimainen kunta panostaa monenlaisiin asioihin: talouteen, elinkeinoelämään, koulutukseen ja hyvinvointiin sekä harrastusmahdollisuuksiin. Sillä on kyky luoda talouden kasvua, työllisyyttä ja tätä kautta verotuloja, joiden avulla kunnan palvelut kyetään rahoittamaan ja reagoimaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Elinvoimainen kunta tarjoaa asukkailleen ja yrityksille sellaisia julkisia, kaupallisia ja kolmannen sektorin palveluita, joita he paikkakunnalla asuakseen ja toimiakseen tarvitsevat. Elinvoimaisuus edellyttää vetovoimaa, jolla houkutellessa ja sitoutetaan alueelle toimijoita, ihmisiä ja kilpailukykyisiä yrityksiä sekä edistetään työllisyyttä, asukkaiden toimeentuloa ja luodaan turvaa arkeen. (esim. Sallinen 2011.) Näin varmistetaan, että alueella on saatavilla osaavaa ja koulutettua alueen tarvitsemää työvoimaa. Työllisyyskysymykset kytkeytyvät vahvasti toisen asteen koulutukseen ja etenkin ammatilliseen koulutukseen, mutta myös lukiokoulutukseen, jossa on lisätty yrittämiseen liittyviä kursseja ja yhteistyötä alueen yrittäjien kanssa. Elinvoiman kannalta on tärkeää kunnissa pohtia, millainen on se koulu- ja palveluverkko, joka mahdollistaa palveluiden järjestämisen niin, että ne säilyvät lähellä kuntalaisia (esim. Tantarimäki & Törhönen 2016a; 2016b).

Ennen kaikkea elinvoima edellyttää vahvaa kuntataloutta, joka mahdollistaa kaiken edellä mainitun uudistumisen toteuttamisen

Sivistyskunta tarjoaa edellytykset hyvään ja aktiiviseen elämään, mahdollisuudet elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen. Sivistyskunta viittaa kuntien sote-uudistuksen jälkeiseen tilanteeseen, jossa opetus- ja sivistyspalvelut ovat avainasemassa vahvistamassa kunnan sivistysroolia. Uudistus tarjoaa näin mahdollisuuden kuntien päättäjille keskittyä kuntalaisten hyvinvointiin ja sivistyskunnan haasteisiin ja mahdollisuuksiin. (<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/>)

Sivistyspalvelut vaikuttavat laajasti muuhun kunnan toimintaan ja kuntalaisten palveluihin, kuten alueiden käytön suunnitteluun ja elinympäristön rakentamiseen ja elinkeino- ja työllisyyskysymyksiin. Kunnan tulevaisuuteen elinvoimaisena sivistyskuntana liittyy paljon kysymyksiä. Keskeistä on kunnan omien vahvuuksien löytäminen ja hyödyntäminen strategisessa päätöksenteossa. Yhtä lailla merkityksellistä on kunnan ja maakunnan välinen toimiva yhteistyö. Tulevaisuuden sivistyskunnan tavoitteena on varhaiskasvatukseen, koulutukseen, kulttuuriin, liikunnan ja nuorisotyön roolin vahvistaminen etenkin sivistyksen, hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä, mutta myös muissa tulevaisuuden kunnan rooleissa.

3 Tutkimukselliset valinnat

Tutkimuksessa tarkastellaan ARTTU2-tutkimuskuntia lukiokoulutuksen järjestäjinä kuntatalouden ja paikallistalouden näkökulmasta. Tutkimus kohdistuu kuntien järjestämään lukiokoulutukseen tilanteessa, jossa kunnat ovat valmistautumassa maakunta- ja sote-uudistukseen, jonka jälkeen niiden pääasiallisena tehtävänä on toimia elinvoimaisena sivistys- ja hyvinvointikuntana. Kuntataloudessa kohtaa kaksi näkökulmaa: organisatiotalous, jossa järjestetään ja tuotetaan kuntalaisille palveluita, ja paikallistalous, joka vaikuttaa paikallisen yhteisön taloudellisiin ja muihin toimintaedellytyksiin. Tosin on mainittava, että kunnalla on monia muitakin rooleja ja tehtäviä. Tämän tutkimuksen kannalta kunnan tehtävistä on nostettu tutkimuksen keskiöön kuntaorganisaation palvelutehtävä ja paikallistalouden näkökulma.

Tutkimus on poikkeileikkaustutkimus, jossa tarkastellaan ARTTU2-kuntien opetus- ja sivistyspalveluiden lukiokoulutusta vuonna 2016. Tutkimuksen kohteena ovat ne ARTTU2-tutkimuskunnat, jotka järjestävät itse lukiokoulutusta alueellaan. Vuonna 2016 oman lukiokoulutuksen järjestäjiä ARTTU2-kunnissa oli 32. Omaa lukiota ei ollut Hirvensalmella, Hollolassa, Keiteleellä ja Liperissä. Vimpelin opetuspalvelut ja siten myös Vimpelin lukio ovat siirtyneet hankittavaksi ostopalveluna Alajärveltä. Lukiokoulutusta kuntayhtymissä järjestävät Jyväskylän kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki ja Hattula.

Sekä Hämeenlinnan että Hattulan kunnan oma lukiokoulutus päättyi vuonna 2013, minkä jälkeen niiden lukiokoulutus siirrettiin Tavastian koulutuskuntayhtymälle. Koulutuskuntayhtymä

Tavastian kotipaikka on Hämeenlinnan kaupunki. Hattulan kunta on siinä mukana jäsenkuntana. Hämeenlinnan kaupungin lukiokoulutus siirrettiin koulutuskuntayhtymälle vuonna 2013. Jyväskylän kaupungin lukiokoulutus siirrettiin koulutuskuntayhtymälle vuonna 2010. Paltamo on poikkeus ARTTU2-kunnista, sillä Kainuun maakuntahallinto järjesti Paltamon lukiokoulutuksen Kainuun mallin kokeilun aikaan 2004–2012. Lukiokoulutus palasi Paltamon kunnan järjestettäväksi uudelleen vuonna 2013.

Tutkimusaineisto sisältää sekä laadullista että määrällistä aineistoa. Asiakirja-aineistona tutkimuksessa on käytetty ARTTU2-tutkimuskuntien tilinpäätöksiä vuodelta 2016 ja vuoden 2017 talousarvioita toimintasuunnitelmiseen ja erityisesti niiden sivistys- ja opetuspalveluiden toiminnallisia ja taloudellisia tietoja. Tilastoaineistoina on käytetty Suomen Kuntaliiton, Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön tilastointi- ja raportointiaineistoa lukiokoulutuksen kustannuksista. Tutkimustehtävänä on kartoittaa ARTTU2-tutkimuskuntien taloudellisia panostuksia järjestämäänsä lukiokoulutukseen ja sitä, millaisia laajempia vaikutuksia tällä voidaan nähdä olevan paikallistalouden näkökulmasta. Tutkimustehtävään haetaan vastauksia seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Miten kunta panostaa resurssejaan lukiokoulutukseen?
2. Millaisia keinoja kunnat ovat käyttäneet lukioidensa kehittämiseksi ja säilyttämiseksi?
3. Millaisia ovat lukioiden vaikutukset paikallistaloudelle?

Tutkimuksessa ARTTU2-kuntia tarkastellaan sekä palveluita järjestävinä organisaatioina että paikallistalouksina. Tutkimuskysymyksistä ensimmäinen ja toinen tuovat esiin kuntaorganisaation näkökulman ja kolmas laajemman, paikallistalouden näkökulman. Molemmat vaikuttavat toisiinsa. Luvussa neljä etsitään ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastausta kunnan panostuksesta omaan lukiokoulutukseen vuoden 2016 tilastoaineistosta. Lukiokoulutukseen panostamisen tarkastelu poikkileikkaustutkimuksena soveltuu hyvin menneen tarkasteluun ja talouden rakenteiden kuvailuun. (esim. Knuutila 2004, 40; Susiluoto 1999, 17–18). Lukiokoulutus nähdään tutkimuksessa laajasti yhteiskunnallisessa viitekehyksessä, sillä koulutusjärjestelmä ja kunnat eivät toimi tyhjiössä. Kun pyritään muodostamaan kuva ARTTU2-kunnista lukiokoulutusta järjestävänä organisaationa ja paikallistalouden näkökulmasta tiettyjen oletusten puitteissa, on huomioitava myös yhteiskunnallistaloudellisen perustan tarkastelu, mikä pitkälti määrää kunnan sivistykselliset tehtävät (Vaherva & Juva 1985, 20).

Tässä tutkimuksessa korostuu valtiolta lukioille tulevan yksikkörahoituksen ja kunnan nettokustannusten erotus. ARTTU2-kuntien väliset erot antavat kuvan siitä, onko eroja siinä, miten kunnat panostavat lukioihinsa. Lisäksi se kuvaa sitä, mitä kaikkea kunnat ajattelevat saavansa siitä, että panostavat oman lukiokoulutuksensa järjestämiseen (esim. Cohn 1979; Cohn & Millman 1975). Mikäli koulutus ymmärretään vain kulutuksena, ei sen odoteta tuottavan mitään erityistä. Mutta mikäli se nähdään myös investointina, on syytä arvioida sen tuotoksia ja suhteuttaa niitä asetettuihin panoksiin. Usein teemme tiedostamatta inhimilliset investointipäätökset taloudellisten kriteerien perusteella, näin

etenkin siinä tilanteessa, kun punnitsemme eri vaihtoehtoja niukkuuden maailmassa (Vaherva & Juva 1985, 26).

Omaan lukiokoulutukseen panostaminen on poliittinen arvovalinta, joka ilmentää niitä arvoja ja merkityksiä, joita liitetään lukiokoulutuksen järjestämiseen ja lukioverkkoon. Tämä näkyy etenkin sellaisessa tilanteessa, jossa lukiokoulutukseen panostaminen on huomattavaa kunnan talouden näkökulmasta. Julkisten varojen käytön kannalta on keskeistä ajatus niukkojen resurssien tehokkaasta käytöstä. Tämä tarkastelu liittyy toiseen tutkimuskysymykseen millaisia keinoja ARTTU2-tutkimuskunnat ovat käyttäneet kehittääkseen ja säilyttääkseen lukiokoulutustaan.

Kolmas tutkimuskysymys laajentaa tutkimuksen fokuksen lukiokoulutuksen alueellisiin arvoihin, merkityksiin ja vaikuttavuuteen sekä kuntatalouteen että paikallistalouteen. Paikallistalous tarkoittaa kuntataloutta ja muuta paikallisesti vaikuttavaa taloutta. Paikallistaloutena tarkastellen kunta on alue, jossa ihmiset elävät ja yritykset toimivat. Kunnan tehtävänä on tuottaa ja järjestää kuntalaisille palveluja ja edistää alueen talouselämää. Vaikka ARTTU2-kuntien osalta ei näitä syitä tarkalleen tiedetä, voidaan olettaa, että lukiokoulutuksen järjestämisellä on alueellista hyvää tuovaa merkitystä, koska kunta siihen panostaa. Kunta talousyksikkönä vahvistaa alueensa paikallistaloutta edistämällä elinvoimaisuutta ja luomalla ihmisille ja yrityksille toiminnan edellytyksiä maankäytön, infrastruktuurin, asunto- ja elinkeinopolitiikan ja hyvien palveluiden, kuten juuri koulutuksen avulla. Vireä ja kasvava paikallistalous edistää kuntalaisten tuloja ja sitä kautta kunnan verotuloja, joilla kunta järjestää kuntalaisille palveluja (Sinervo, Meklin & Vakkuri 2015, 100).

Paikallistalouden näkökulma on tutkimuksellisesti laaja ja eksaktit vaikutukset vaikeasti arvioitavissa. Tämä aiheutuu siitä, että monet paikallistalouden vaikutukset eivät ole suoria ja välittömiä. Paikallistalouden näkökulma nostaa kuitenkin tutkimuksessa esiin sen, miten laaja-alaisia ja alueellista hyvää tuovia vaikutuksia kunnat näkevät olevan lukiokoulutuksella.

4 Lukiokoulutuksen vaikutukset kuntien talouteen

Kuntien ja kuntayhtymien tulot koostuvat verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuotoista. Vuonna 2016 verotulojen (= tulovero + yhteisövero + kiinteistövero) osuus oli 50 prosenttia, toimintatuotot 21 prosenttia ja valtionosuudet 20 prosenttia. Vuonna 2016 opetus- ja kulttuuritoimen toimintakulut ja investoinnit olivat yhteensä 13,7 mrd. eli noin 31 prosenttia kuntien tulos- ja rahoituslaskelman kokonaisuudesta. Kuntien ja kuntayhtymien opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannukset olivat 12,78 mrd, joista lukiokoulutuksen osuus oli 5,4 prosenttia eli 691 milj. euroa. (https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot_marraskuu2017.pdf).

Valtionosuusjärjestelmän avulla valtio osallistuu kunnallisten palveluiden rahoitukseen. Kuntien valtionosuudet koostuvat peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta. Suurimman osan valtionosuuksista muodos-

taa peruspalvelujen valtionosuus, joka on laskennallinen ja perustuu kunnan asukkaiden lukumäärään ja palvelutarpeeseen ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattaviin olosuhdetekijöihin. Peruspalvelujen laskennallisia kustannuksia koskee yksi yhteinen ikäryhmitys ja valtionosuudet myönnetään sosiaali- ja terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen (päivähoito), esi- ja perusopetuksen, kirjaston, yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen järjestämiseen (<http://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus>).

Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on varmistaa, että kuntien vastuulla olevat julkiset palvelut ovat tasaisesti saatavilla koko maassa niin, että kansalaisilla olisi mahdollisuus saada tietyn-tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta kohtuullisella verorasituksella. Järjestelmän avulla pyritään tasaamaan kuntien välisiä eroja palvelujen järjestämisen kustannuksissa ja tulopohjassa (<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/valtionosuudet>). Valtionosuusjärjestelmä korostaa kuntien ja muiden opetus- ja kulttuuritoimen palvelunsaajayhteisöjen itsenäistä päätöksentekoa eli myönnettävää rahoitusta ei ole ”korvamerkitty”, vaan valtionosuuden saaja päättää itse rahoituksen käytöstä (Opetushallitus 2016, 6–7).

4.1 Kunnan rahoitusosuus ja valtion rahoitusosuus

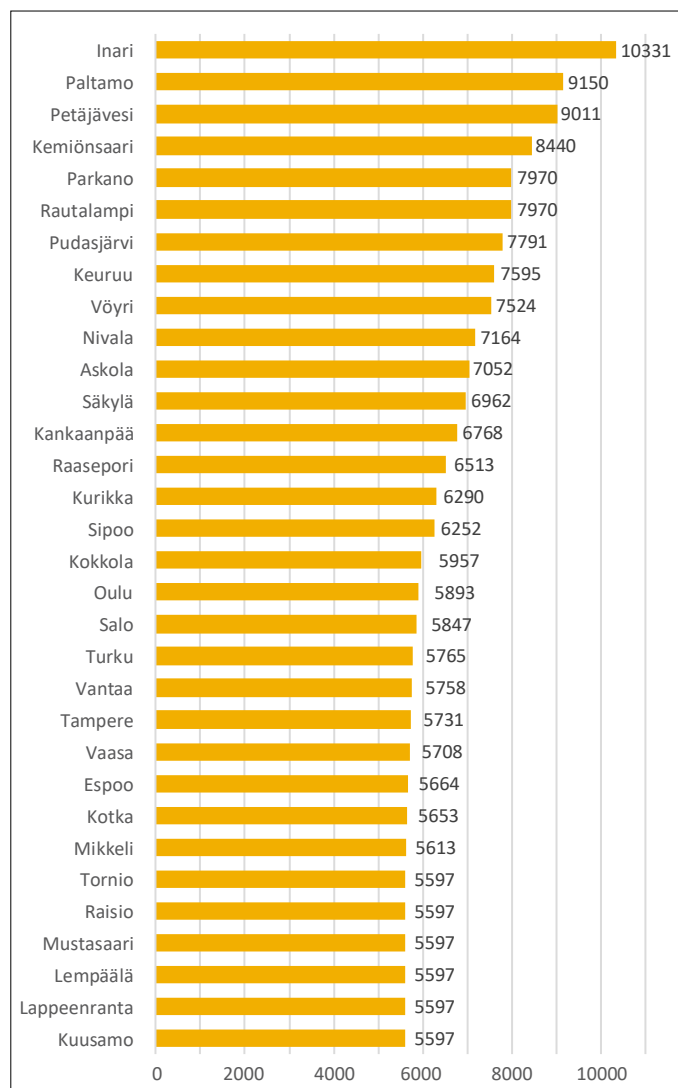
Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmällä rahoitetaan koulutuksen ja kulttuuripalveluiden järjestämisestä aiheutuneita käyttökustannuksia ja pieninvestointeja (Opetushallitus 2016, 7). Jokainen kunta osallistuu järjestelmän rahoittamiseen asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta huolimatta siitä, onko kunnassa omaa lukiota vai ei. Kuntien asukasperusteinen rahoitusosuus muodostuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan. Kunnan keskimääräinen rahoitusosuus opetustoimen käyttökustannuksiin lukiokoulutuksessa on noin 58 prosenttia kunnan rahoitusosuuteen kuuluvista valtionosuusperusteista. Tosin käytännössä kuntien rahoitusosuus on kasvanut 2010-luvulla, kun valtio on leikannut valtionosuusrahoitusta.

4.2 Lukiokoulutuksen rahoitus ja yksikköhinnat

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen ja päättää valtionosuuksista. Valtio osoittaa kuntien rahoitusosuudella ja valtion rahoitusosuudella kootun rahoituksen lukiota ylläpitävälle kunnalle tai muille ylläpitäjille yksikkörahoituksella. Yksikkörahoituksen leikkausten vuoksi ne eivät kuitenkaan kata kaikkia kustannuksia. Vuosittain säädetään valtioneuvoston asetuksella varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät keskimääräiset yksikköhinnat, jotka perustuvat koulutusmuodon keskimääräisiin valtakunnallisiin käyttökustannuksiin. Lukiokoulutuksen käyttökustannusten rahoitus määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Käyttökustannusten rahoituksen perustana ovat lukion opiskelijamäärät ja opiskelijaa kohden määräytyvät yksikköhinnat sekä lukion erityisen koulutustehtävän peruste siten, mikä on koulutuksen järjestäjän suhteellinen osuus kaikkien koulutuksen järjestäjän suoritteista ja erityisen koulutustehtävän rahoituksesta.

Rahoitettava lukiokoulutus perustuu koulutuksen järjestäjän tilastointijankkohtana (20.1. ja 20.9.) ilmoittamiin tietoihin opiskelijamääristä ja kullekin koulutuksen järjestäjälle määrättyyn kustannussidonnaiseen yksikköhintaan. Koulutuksen järjestäjien yksikköhintoissa huomioidaan erilaiset palveluiden kustannuksiin vaikuttavat olosuhde- ja muut tekijät, jotka vaihtelevat koulutusmuodosta, kunnasta tai koulutuksen järjestäjästä riippuen. Yksikköhintaa voidaan harkinnanvaraisesti myös korottaa, mikä ei kuitenkaan lisää koulutusmuodon kokonaisrahoituksen määrää. Vuoden 2016 yksikköhinnat perustuvat toteutuneisiin kustannuksiin vuonna 2013. Lisäksi yksikköhintoihin voidaan tarpeen mukaan tehdä vuosittain sellaisia tarkistuksia, jotka aiheutuvat valtion toimenpiteistä ja jotka saattavat aiheuttaa muutoksia toimintaan ja sen laajuuteen, kuten kunnille annetuista uusista tai laajennetuista tehtävistä (Opetushallitus 2016, 8–11).

Valtioneuvoston vahvistama keskimääräinen lukiokoulutuksen yksikköhinta vuonna 2016 oli 6 122 euroa opiskelijaa kohden. Keskimääräinen yksikköhinta vahvistetaan arvonlisäverottomana. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettamat yksikköhinnat määräytyvät siten, että rahoituksen perusteena käytettävät



Kuvio 1. Lukiokoulutuksen yksikköhinnat ARTTU2-tutkimuskunnissa vuonna 2016. (<https://vos.oph.fi/rap/>)

euromäärät yhteenlaskettuina vastaavat keskimääräisten yksikköhintojen perusteella laskettavia euromääriä. Rahoituksen perusteena on päätoimisesti tutkintoa opiskelevat opiskelijat. Lukiokoulutuksessa vuoden 2016 yksikköhinnat on laskettu syksyn 2015 opiskelijamääristä. Rahoitusjärjestelmän laskennan perustana ovat koulutuksen järjestäjien ilmoittamat tiedot koulutuksen taloudesta ja toiminnasta (laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 58 § ja Opetushallitus 2016, 12–25). Lukiokoulutuksen monimutkainen rahoitusjärjestelmä ja sen sisältämät painotukset rahoituksen laskentakaavoissa heijastelevat niitä arvovalintoja, joiden tavoitteena on ohjata toimijoita haluttuun suuntaan (ks. Pääkkönen & Ansala 2013, 60).

Kuviossa 1 on kuvattu ARTTU2-tutkimuskuntien lukiokoulutuksen yksikköhinnat vuonna 2016. Kuntien yksikköhintojen erot syntyvät siitä, että järjestäjäkohtaisia kunnille ja kuntayhtymille määrättäviä yksikköhintoja porrastetaan alle 18-vuotiaina aloittaneiden lukio-opiskelijoiden kokonaismäärän perusteella. Lukioiden yksikköhintojen laskentaa varten määritellään koulutuksen järjestäjän tunnusluku. Laskennassa käytetään varainhoitovuotta edeltävän vuoden 20.9. tilastointipäivän opiskelijamäärää eli vuoden 2016 yksikköhintoja laskettaessa 20.9.2015 opiskelijamäärää. Tunnusluku lasketaan erikseen suomenkielistä ja ruotsinkielistä koulutusta varten (Opetushallitus 2016, 22).

ARTTU2-tutkimuskuntien yksikköhintoja tarkasteltaessa voidaan huomata, että matalin yksikköhinta 5 597 euroa on kuudessa kunnassa: Kuusamossa, Lappeenrannassa, Lempäälässä ja Mustasaassa, Raisiossa ja Torniossa. Korkein yksikköhinta on Inarissa, 10 331 euroa. Matalimmat yksikkökustannukset ovat kunnissa, joissa asukkaita on yli 10 000. Korkeimmat yksikkökustannukset löytyvät puolestaan kunnissa, joissa asukkaita on korkeintaan 10 000. Suurten kaupunkien yksikköhinnat ovat kaikki alle 6 000 euroa. (<https://vos.oph.fi/rap/>)

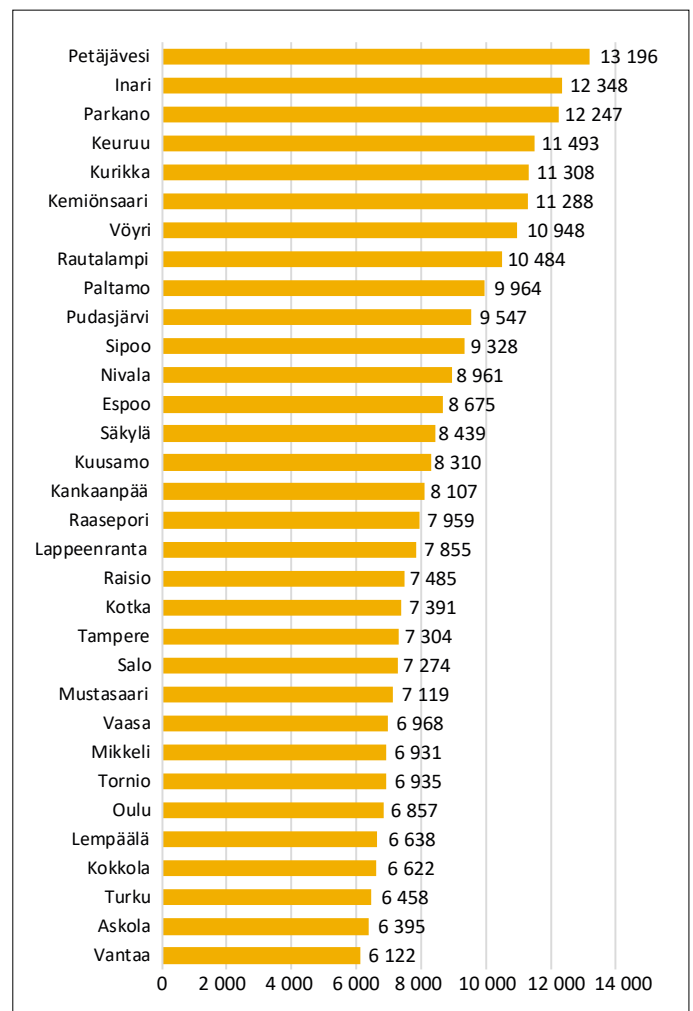
4.3 Kuntien lukiokoulutuksen nettokustannukset

Opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannukset olivat vuonna 2016 yhteensä 12,78 miljardia euroa, joista lukiokoulutuksen osuus oli 5,4 prosenttia eli 691 miljoonaa euroa (Tilastokeskus, Kuntaliitto 2016). Vuonna 2015 Opetushallitus raportoi lukiokoulutuksen kustannusten laskeneen 0,3 prosenttia vuoteen 2014 verrattuna. Tosin kustannukset opiskelijaa kohti kasvoivat 0,2 prosenttia. Keskimääräinen opiskelijakohtainen kustannus oli 7 747 euroa. Kustannuksista noin kaksi kolmasosaa aiheutui opetuksesta. (http://www.oph.fi/ajankohtaista/tiedotteet/101/0/opetustoimen_kustannukset_)

Valtion lukiokoulutuksen rahoitus on kaventunut ja kuntien taloudellinen vastuu lukiokoulutuksesta on puolestaan lisääntynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lukiokoulutuksen todelliset kustannukset ovat olleet valtionosuuksien perusteena käytettyjä laskelmia korkeammat vuosina 2007–2009 ja 2010–2016. Valtion säästöpäätösten, jotka liittyvät opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen (lakimuutos 995/2012, lakimuutokset 892–894/2013, lakimuutokset 1410–1413/2014) ja lukiokoulutuksen järjestämisen perusteisiin liittyvä rahoituslain muutos (1045/2013) sekä säädös yksikköhinnan alentamisesta 1607/2015 ja rahoituslain

muutos liittyen perustamishankkeisiin 29.12.1705) jälkeen valtion rahoituksen ja lukiokoulutusten kustannusten välinen ero on kasvanut 15 prosenttiyksikköön. Valtion säästöpäätösten lisäksi eroa lisää lukion opiskelijamäärän väheneminen, sillä lukion kiinteiden kustannusten osuus kasvaa ja ryhmäkoot keskimäärin pienenevät. Vuonna 2015 lukion opiskelijakohtaisen yksikköhinnan ja todellisten yksikkökustannusten ero oli jo 1 150 euroa. (Pitkänen et al. 2017, 38.) Tilannetta on kuvattu ARTTU2-tutkimuskuntien osalta vuonna 2016. Kuviossa 2 on esitetty ARTTU2-tutkimuskuntien oman lukiokoulutuksen opiskelijakohtaiset nettokustannukset¹ vuonna 2016 (Suomen Kuntaliitto, 2017).

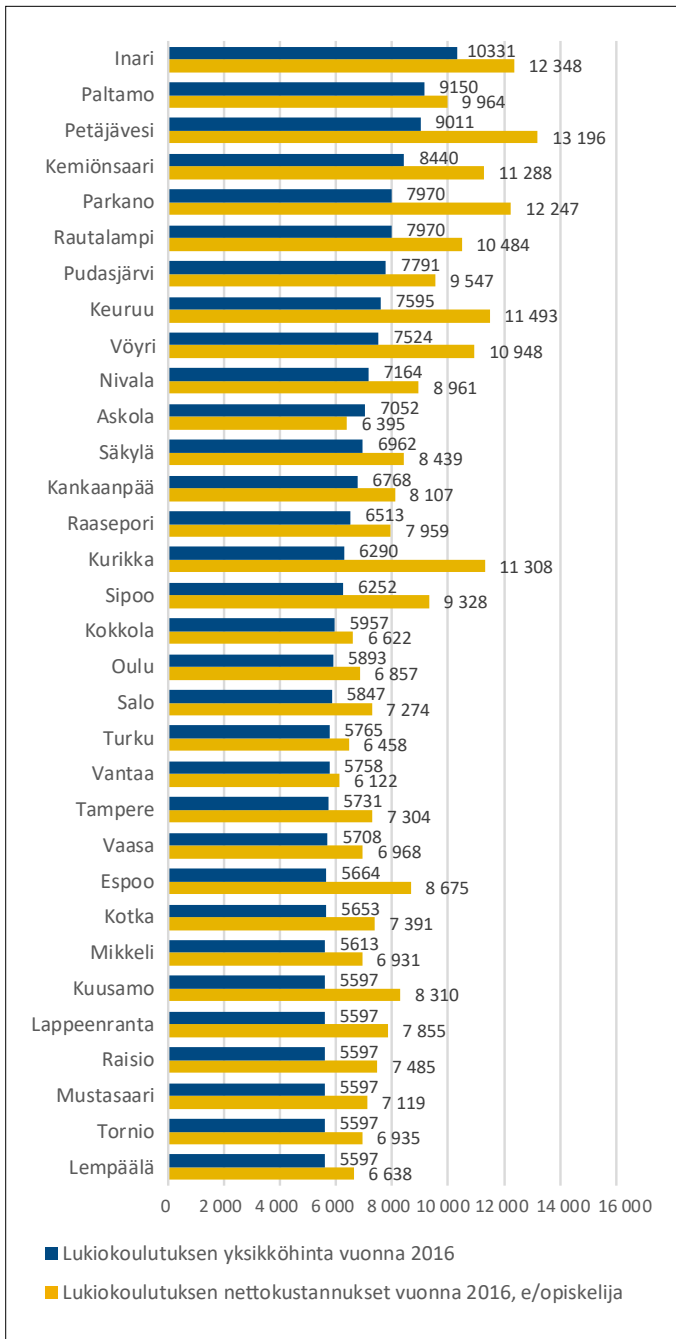
ARTTU-kuntien oman lukiokoulutuksen opiskelijakohtaisista nettokustannuksista vuonna 2016 voidaan havaita, että kustannusten vaihtelu on suurta tutkimuskuntien välillä. Matalin lukiokoulutuksen opiskelijakohtainen nettokustannus on Vantaalla, 6 122 euroa ja korkein puolestaan Petäjävedellä, 13 196 euroa. Eroa matalimman ja korkeimman nettokustannuksen välillä on näin



Kuvio 2. ARTTU2-tutkimuskuntien oman lukiokoulutuksen nettokustannukset vuonna 2016, euroa/opiskelija (Kuntaliitto 2017).

¹ Nettokustannukset saadaan vähentämällä käyttökustannuksista käyttötuotot. Käyttökustannuksiin lasketaan toimintamenot ja poistot sekä arvonalentumiset ja vyörytysmenot. Käyttötuottoihin puolestaan lasketaan toimintatulot ja vyörytystulot.

ollen 7 074 euroa. Vuonna 2016 Petäjaveden lukion opiskelijamäärä oli 56 ja Vantaan lukioiden 3 913². ARTTU2-kuntien oman lukiokoulutuksen opiskelijakohtaisten nettokustannusten keskiarvo oli 8 655 ja mediaani 8 033 euroa/opiskelija.



Kuvio 3. Lukiokoulutuksen yksikköhinnat ja nettokustannukset ARTTU2-tutkimuskunnissa vuonna 2016. (euroa/opiskelija). Kunnat yksikköhinnan mukaisessa suuruusjärjestyksessä. (https://vos.oph.fi/rap/, Suomen Kuntaliitto 2017).

2 ARTTU2-tutkimuskuntien lukiokoulutuksen opiskelijamäärät vuosina 2005-2016 ovat liitteessä 3.

4.4 ARTTU2-tutkimuskuntien kustannusten ja yksikköhintarahoituksen vertailu

Kun tutkitaan ARTTU2-tutkimuskuntien yksikköhintarahoituksen ja nettokustannusten välistä suhdetta vuonna 2016, voidaan laskennallisesti selvittää, kuinka paljon kunnat saavat yksikköhintarahoitusta ja paljonko ne panostavat nettokustannuksina lukiokoulutukseensa opiskelijakohtaisina menoina. Kuvion 3 diagrammi kuvaa tätä rahoituksen ja kustannusten välistä suhdetta ARTTU2-kunnissa.

Kuviossa 3 kuvataan 32 ARTTU2-tutkimuskunnan lukiokoulutuksen yksikkörahoitusta ja nettokustannuksia opiskelijaa kohden vuonna 2016. Kuvioista voidaan nähdä, että Askolan kunta on ARTTU2-kunnista ainoa, jolle myönnetty lukiokoulutuksen yksikkörahoitus on nettokustannuksia suurempi. Rahoituksen ja kustannusten välinen erotus on 657 euroa/opiskelija. Eniten lukiokoulutukseensa näyttää panostavan Kurikka, jonka yksikköhintarahoituksen ja nettokustannusten välinen erotus on -5 018 euroa/opiskelija. Myös Parkano ja Petäjavesi kuuluvat yli 4 000 euroa/opiskelija lukiokoulutukseen panostaviin kuntiin. Parkanon rahoituksen ja kustannusten välinen erotus on -4 278 ja Petäjaveden -4 186 euroa/opiskelija. Kaikkien 32 ARTTU2-tutkimuskuntien rahoituksen ja kustannusten eroja vuonna 2016 vertailtaessa saadaan erotusten keskiarvoksi -1 969 ja mediaaniksi -1 656 euroa/opiskelija (ks. taulukko 3 liitteessä 2).

Kuvio 3 kertoo kuitenkin vain osatotuuden kuntien panostuksesta lukiokoulutukseen, sillä yksikköhintarahoituksesta kaikki kunnat maksavat asukaskohtaisena osuutena suuremman osan kuin valtio (kunnat 58,11 %).

4.5 Kuntien talouden tila ja lukion kustannukset

ARTTU2-tutkimuskuntien yksikkörahoituksen ja nettokustannusten välisten erojen tarkasteluun on mahdollista yhdistää kuntien taloutta ja lukiokoulutuksen järjestämistä koskevat tiedot vuoden 2016 tilinpäätöksistä. Kokonaistarkastelu ja oheiset kolme esimerkkiä vahvistavat sitä kuvaa, että kunnat pitävät lukiopetusta omassa kunnassa tärkeänä ja ovat siihen valmiita panostamaan.

- Esimerkiksi Askolassa on oma lukio, jonka opiskelijamäärä on noin 130. Vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan kunnan tilikauden alijäämä oli -230 105 euroa ja taseen alijäämä -800 000 euroa.
- Vastaavasti Parkanossa oli 89 lukio-opiskelijaa. Vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan Parkanon opetus- ja kulttuuritoimen muut valtionosuudet olivat noin -0,9 miljoonaa euroa. Parkanon kaupungin tilikauden tulos vuonna 2016 oli 388 000 ja tuloveroprosentti 21,00. Vuoden 2017 talousarvio oli 460 000 euroa alijäämäinen. Kaupunki on investoinut uuden koulukampuksen rakentamiseen, jonka arvioidaan valmistuvan vuonna 2019. Kampuksen käyttöönoton odotetaan houkuttelevan Parkanoon lapsiperheitä ja tuovan kaupungille säästöjä muun muassa tilakustannuksissa. Kaupunki tehostaa lukion näkyvyyttä lisäämällä lukiokoulutuksen markkinointia.
- Petäjaveden kunta järjesti vuonna 2016 lukiokoulutusta noin

60 opiskelijalle. Kunnan tilikauden tulos vuonna 2016 oli -522 000 euroa ja sen tuloveroprosentti 21,25. Petäjävesi oli vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan hakenut säästöjä muun muassa keventämällä sivistystoimen hallintoa, tekemällä työtehtävien uudelleen järjestelyjä sekä lakkauttamalla yhden kyläkoulun.

Kuntaliitoksissa voidaan joutua tilanteeseen, jossa lukiokoulutuksen kapasiteetti kasvaa ainakin tilapäisesti tarvettaan suuremmaksi.

- Kun Jalasjärven kriisikunta yhdistyi Kurikan kaupunkiin vuoden 2016 alussa, se merkitsi samalla kolmatta lukiota Kurikalle. Kurikan tilikauden tulos oli -5 996 000 euroa. Kuntaliitoksen jälkeen Kurikan kolmessa lukiossa opiskeli yhteensä noin 280 opiskelijaa. Lukioita on Kurikassa lukumäärältään eniten verrattuna muihin saman kokoluokan ARTTU2-kuntiin.

Kun lukiokoulutuksen järjestämistä ja siitä aiheutuvia menoja tarkastellaan koulutuksen järjestäjän koon mukaan, ovat menot kasvaneet eniten pienimmillä koulutuksen järjestäjillä ja menojen nousu on ollut suurinta vuodesta 2006 lähtien. Etenkin alle 100 opiskelijan lukiokoulutuksen järjestäjät arvioivat kustannusten jatkavan nousua edelleen vuonna 2017. Sen sijaan muutosta ei ole tapahtunut 500–2 000 opiskelijan opetuksen järjestäjillä ja yli 2 000 opiskelijan opetuksen järjestäjillä opetuksen menot ovat jopa laskeneet noin 3 prosenttia. Kunnallisissa lukioissa käyttömenot nousivat vuosina 2011–2015 vajaat 5 prosenttia. Kaupunkimaisissa kunnissa, joissa menojen taso on ollut alhaisin, opetuksen menot eivät ole juuri reaalisesti kasvaneet. Kasvua näissä kunnissa oli ainoastaan vajaat 3 prosenttia. Maaseutumaisissa kunnissa opetuksen menot kasvoivat sen sijaan lähes 19 prosenttia. (Pitkänen et al. 2017, 40, 81–83)

Pieni kuntakoko näyttää lisäävän lukiokoulutuksen menoja, mikä vahvistaa näkemystä, että pienten kuntien päätös järjestää lukiokoulutusta on selkeä arvovalinta. Oma lukiokoulutus kunnassa koetaan tärkeänä elinvoimatekijänä, palveluvarustuksen täydentäjänä ja paikallistalouden vahvistajana monine kerrannaisvaikutuksineen. Erityisesti niissä kunnissa, joissa on vain yksi lukio, koetaan oppilaitoksen merkitys suureksi. Kunnat ovat valmiita panostamaan lukioonsa, jotta se säilyisi kunnan palvelutoimintana. Isojen kaupunkien sisällä lukioverkkoa on voitu tiivistää, mikä on näkynyt myös lukiokoulutuksen siirtymisenä isompiin yksiköihin. Suurten yksiköiden tehokkuus tulee näkyviin pienenevinä opiskelijakohtaisina kustannuksina sekä opiskelijoiden laajempina valinnanmahdollisuuksina.

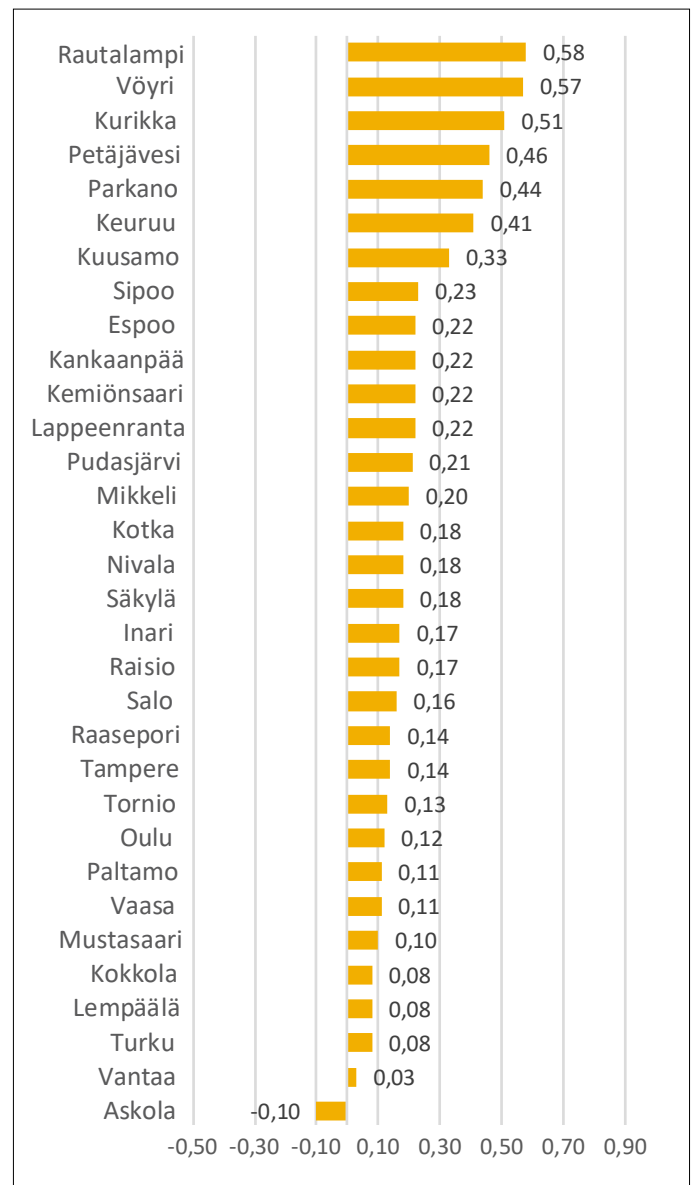
4.6 Lukiokoulutuksen vaikutukset kunnan tuloveroprosenttiin

Seuraavaksi tutkitaan laskennallisesti ARTTU2-tutkimuskuntien lukiokoulutukseen panostamista laajemmin ja sen vaikutusta kunnan talouteen. Millainen vaikutus lukiokoulutukseen panostamisella on kunnan tuloveroprosenttiin, jos kunta rahoittaisi oman panostuksensa tuloverolla?

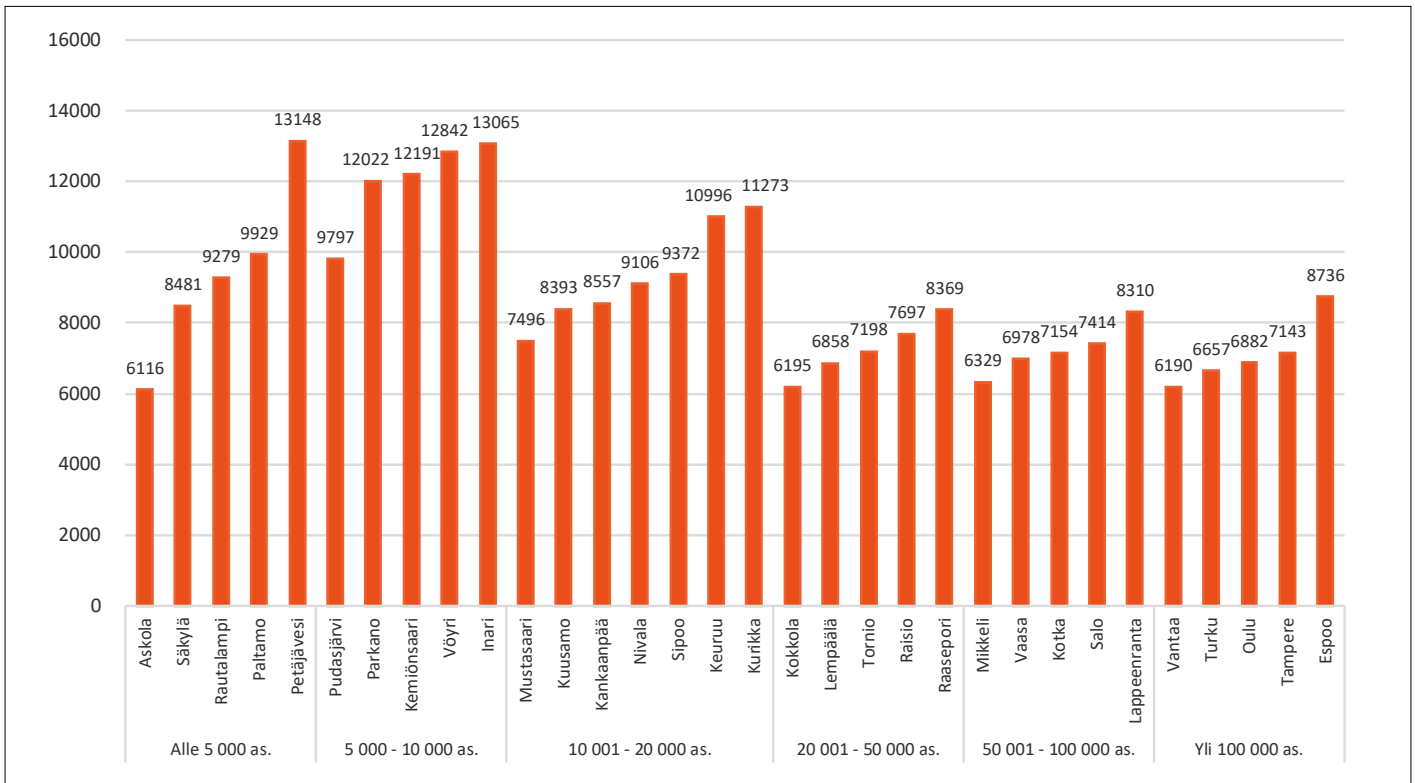
Kuvio 4 havainnollistaa ARTTU2-kuntien erilaista tilannetta vuo-

den 2016 verotietojen perusteella. Askola on ARTTU2-tutkimuskunnista ainoa, joka on näyttänyt hyötyvän tilanteestaan. Laskennallisesti Askolassa yksikköhintarahoituksen ja lukion nettokustannusten välinen ero hyödyttää kunnan talouden tilaa ja mahdollistavaa tuloveroprosentin noin -0,1 prosenttiyksikön laskun. Muiden ARTTU2-tutkimuskuntien panostukset nostavat niiden tuloveroprosenttia. Suurin vaikutus on Rautalammilla, missä kunnan panostus lukiokoulutukseen näyttäisi laskennallisesti nostavan tuloveroprosenttia lähes 0,6:lla. Rautalammin tuloveroprosentti vuonna 2016 oli 22,00. Toiseksi eniten lukiokoulutukseen panostaminen vaikutti Vöyrin tuloveroprosenttiin (0,57) ja kolmanneksi Kurikkaan (0,51). Vuonna 2016 Vöyrin tuloveroprosentti oli 21,00 ja Kurikan 20,00. Vuonna 2016 Rautalammin lukiossa oli 91, Vöyrillä 153 ja Kurikassa 279 opiskelijaa.

Jos lukiokoulutuksen vaikutuksia tuloveroprosenttiin tarkastellaan kuntakokoluokittain, voidaan todeta, että alle 20 000 asuk-



Kuvio 4. Lukiokoulutukseen panostuksen vaikutus kunnan tuloveroprosenttiin ARTTU2-tutkimuskunnissa vuonna 2016. (Pukki 2018).



Kuvio 5. Lukiokoulutuksen menot euroina opiskelijaa kohden ARTTU2-tutkimuskunnissa vuonna 2016. Kunnat kuntakokoluokittain suuruusjärjestyksessä.

kaan kunnissa vaikutus on suurinta ja kolmen suurimman koluokan osalta vaikutus on selkeästi vähäisempää (kuvio 5). Lähtökohtaisesti on myös muistettava, että pienillä kunnilla on järjestettävänä vähemmän palveluita ja pienemmillä resursseilla kuin mitä suurilla kaupungeilla. Pienen kunnan panostus lukiokoulutukseen on suhteellisesti tarkastellen suurempaa sen resursseihin nähden kuin suuremmissa kunnissa. Pienten kuntien lukiot ovat pieniä myös opiskelijamääriltään, joten kiinteät kustannukset jaetaan pienemmän opiskelijamäärän kesken. Pienet kunnat näyttävät tämänkin tutkimuksen perusteella yleisesti maksavan eniten lukiokoulutuksestaan.

4.7 Pohdintaa lukiokoulutuksen menokehityksestä

Suomen koulutusmenojen osuus bruttokansantuotteesta oli 6,4 prosenttia vuonna 2014. Se oli EU:n suurimpia ja myös osuutena kaikista julkisista menoista yli EU:n keskiarvon. Suomen koulutusbudjetti oli koko viime vuosikymmenen ajan suuri ja vakaa, mutta se on alkanut kutistua viime vuosina. Koulutusmenojen absoluuttinen määrä on vähentynyt Suomessa vuodesta 2011 alkaen. Suurin pudotus oli vuonna 2012, jolloin se laski kolme (3,0) prosenttia. Vuonna 2014 maan koulutusbudjetti oli 6,59 miljardia euroa, mikä oli 0,2 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2013. Julkisen talouden vakauttamistarpeen johdosta ovat aiemmat hallitukset leikanneet koulutusmenoja jo 0,8 miljardia euroa ja nykyhallitus suunnittelee vastaavia 0,5 miljoonan euron

suuruisia säästöjä vuoteen 2020 asti (Euroopan unioni 2016, 2).

Lukiokoulutuksen käyttömenot ovat Tilastokeskuksen (2017) mukaan nousseet vuosien 2000–2015 välillä 503 miljoonasta 736 miljoonaan³. Menokehitys kääntyi päinvastaiseen suuntaan vuosien 2014–2015 välillä, jolloin lukion käyttömenot laskivat 0,3 prosenttia. Tarkasteltaessa lukiokoulutuksen käyttömenojen reaalikehitystä käyttökohteen mukaan⁴ ovat käyttömenot vähentyneet vuosien 2010–2015 välillä 835 miljoonasta 736 miljoonaan. Muutos oli vuosien 2014 ja 2015 välillä -1,8 prosenttia.

Jos tarkastellaan lukiokoulutuksen reaaliominoja opiskelijaa kohden, voidaan todeta niiden kasvaneen 7 438 eurosta 7 692 euroon. Samaan aikaan opetuksen menot eivät ole kuitenkaan muuttuneet. Lukiokoulutuksen opiskelijakohtaiset menot ovat kasvaneet vuodesta 2006 lähes 18 prosenttia. Kasvu on seurausta kiinteistöjen ylläpidon menojen kasvusta ja siitä, että aiemmista vuosista poiketen sisäisiin vuokriin sisällytettiin pääomakustannukset, mutta ei poistoja. Opetuksen menojen kasvu on ollut noin 5 prosenttia, mutta ruokailumenot ovat jopa hieman pienentyneet. Opetuksen menot olivat vuonna 2015 noin 66 prosenttia lukiokoulutuksen menoista, kiinteistön ylläpito noin 20 prosenttia ja sisäinen hallinto noin 9 prosenttia (Pitkänen et al. 2017, 81–84).

Lukiokoulutuksen valtionrahoituksen pieneneminen vuosina 2010–2015 ei ole vähentänyt kuntien lukiokoulutuksen meno-

3 Luvut sisältävät myös kansanopistojen järjestämän perusopetuksen ja lukiokoulutuksen.

4 Käyttömenot on muutettu vuoden 2015 vastaaviksi kansantalouden tilinpidon julkisia koulutusmenoja kuvaavan toimialoittaisen hintaindeksin avulla. (Koulustatistat, Tilastokeskus 2017.)

ja kokonaismenot ovat laskeneet vain runsaat 2 prosenttia, kun samana aikana opiskelijamäärä on vähentynyt liki 8 prosenttia. (Pitkänen et al. 2017, 40.) Konkreettisesti tämä tarkoittaa lukiokoulutuksen opiskelijakohtaisten menojen kasvua, vaikka kunnat ovatkin pyrkineet toimimaan kustannustehokkaasti. Peruskoulun päättävien keskuudessa lukiokoulutukseen hakeminen on valtakunnallisesti suosituempaa kuin ammatilliseen koulutukseen hakeminen. Tosin peruskoulun päättävien kiinnostus ammatillista koulutusta kohtaan on viime vuosina kasvanut suhteessa lukiokoulutukseen. Samaan aikaan on herännyt keskustelu siitä, mitä ilmaisena pidetty lukiokoulutus maksaa lukiolaisille ja heidän vanhemmilleen. Opetushallituksen selvityksen ja myös Lukiolaisten liiton mukaan opiskelun hintalappu on opiskelijalle noin 2 600 euroa (<http://lukio.fi>), mikä saattaa muodostua esteeksi monessa pienituloisessa perheessä.

Opetushallituksen kustannusraportointi antaa tilaisuuden vertailla ARTTU2-tutkimuskuntien kustannuksia opiskelijakohtaisina menoina vuonna 2016. Ne ovat perusteena määrittäessä kunnan yksikköhintaa (<https://vos.oph.fi/rap/>). Kuviossa 5 kuvataan ARTTU2-tutkimuskuntien lukiokustannuksia vuonna 2016. Opiskelijakohtaiset menot vaihtelivat tutkimuskunnissa Askolan 6 116 eurosta Petäjäveden 13 148 euroon. Nuo molemmat kunnat kuuluvat kooltaan alle 5000 asukkaan kuntakokoluokkaan. Keskiarvo ARTTU2-kuntien lukiokoulutuksen opiskelijakohtaisissa menoissa vuonna 2016 oli 8 755 euroa.

Vertailtaessa ARTTU2-kuntien vuoden 2016 lukiokoulutuksen opiskelijakohtaisia menoja kuntakokoluokittain on suurin vaihteluväli kuntien välillä pienimmässä eli alle 5 000 asukkaan kuntakokoluokassa, jossa se on 7 032 euroa. Askolan kunta eroaa tässäkin tarkastelussa muista samankokoisista kunnista. Jos tarkastelusta jätetään pois Askolan kunta pienimmästä kuntakokoluokasta, voidaan huomata, että kolme pienintä kuntakokoluokkaa erottuvat selkeämmin omaksi kokonaisuudekseen ja kolme suurinta menojen tarkastelussa omaksi kokonaisuudekseen. Pienimmät kuntien väliset erot lukiomenoissa opiskelijaa kohden löytyvät kuntakokoluokassa 50 001–100 000 asukasta, jossa se on 1 981 euroa. Keskiarvoltaan suurimmat kuntien lukiomenot opiskelijaa kohden toiseksi pienimmässä eli 5 000–10 000 asukkaan kuntakokoluokassa (11 983 euroa). Yli 100 000 asukkaan kaupunkien keskiarvo oli 7 122 euroa. Kuntakokoluokkien lukiokoulutuksen opiskelijakohtaiset menot vertailtaessa ovat korkeimmat menot pienimmissä kunnissa ja alhaisimmat suurimmissa kaupungeissa.

5 Kunnat lukiokoulutuksen kehittäjinä ja säilyttäjinä

Edellä on tutkittu ARTTU2-kuntien panostuksia omaan lukiokoulutukseensa. Tässä luvussa tarkastelua laajennetaan toisen tutkimuskysymyksen eli mitä kunnat ovat tehneet ja miten onnistuneet omien lukioidensa kehittämiseksi ja säilyttämiseksi. Kuntien keinoina nousee esille strategialla johtaminen, lukioiden erikoistuminen ja markkinointi, verkostoituminen ja yhteistyö, hankeyhteistyö sekä digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet. Strategia on kunnan toiminnan johtamisen väline, jolla kunta voi vahvistaa lukiokoulutuksen merkitystä. Kunnat haluavat toiminnallaan myös erottua muista kunnista ja saada erikoislukioiden

ja erilaisen kurssitarjonnan avulla opiskelijoita järjestämäänsä lukiokoulutukseen. Jotta tämä mahdollistuisi, on markkinoitava ja tehtävä näkyväksi omaa koulutustaan. Järjestäessään lukiokoulutusta kunnat tekevät yhteistyötä erilaisissa alueellisissa verkostoissa lisätäkseen oppimisen mahdollisuuksia. Hankeyhteistyö on yksi keino kehittää lukiokoulutusta ja lisätä sen vetovoimaa. Digitalisaatio tarjoaa kunnille monia mahdollisuuksia, mutta kasvattaa myös kustannuksia. Tämä konkretisoituu lukiokoulutuksen järjestäjille muun muassa sähköisinä ylioppilaskirjoituksina.

5.1 Sivistystoimen talouden strateginen johtaminen

Kunnat johtavat omaa toimintaansa strategialla. Kuntastrategian pohjalta kunnan eri toimialat rakentavat omat ohjelmansa. Kuntastrategia ohjaa kunnan sivistystoimea, joka tarjoaa kuntalaisilla tärkeitä palveluita. Sivistyspalvelut ovat sekä toiminnallisesti että taloudellisesti merkittävä toimiala ja siksi sen kytkeminen osaksi kuntastrategiaa ja kunnan strategista johtamista on tärkeää. Koulutusta ei ole tarpeeksi korostettu ennen sote- ja maakuntauudistusta kuntien strategioissa. Usein se on piilotettu kunnan hyvinvointipalveluiden toiminnan alle. Yleissivistävän luonteensa vuoksi ei koulutusta välttämättä mielletä kunnan menestystekijäksi.

Strategista johtamista tulisi viedä kuntastrategia-tasolta toimialoille ja konkretisoida strategiset tavoitteet käytäntöä palveleviksi, laaja-alaisiksi, mutta täsmällisiksi tavoitteiksi. Strategian tulee ohjata ja allokoida resurssien käyttöä. Strategisen johtamisen näkökulmassa on oleellista, että mikä ei näy strategiassa, ei se myöskään näy resurssien jaossa. Tästä syystä sivistystoimialan ohjelman jalkauttaminen tulisi olla ensisijainen tehtävä, joka palvelee kunnan sivistyspalveluiden operatiivista toimintaa. Strategiayön merkitystä koko toimialan johtamisessa tulisi korostaa ja lukiokoulutusta tulisi kehittää strategisesti (ks. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016).

ARTTU2-kuntien tilinpäätösten tarkastelussa huomio kiinnittyi siihen, että strategiset päämäärät ja toimialan kirjaamat tavoitteet eivät aina olleet linjassa toistensa kanssa. Sivistystoimen alaan kirjatut strategiset tavoitteet ja päämäärät saattoivat olla hyvin yksiselitteisiä ja konkreettisia, mutta niitä oli hankala ymmärtää koko kunnan kokonaistavoitteiden kannalta strategisesti merkityksellisinä. Toisaalta tavoitteet saattoivat olla sivistystoimialan osalta hyvin yleisiä ja konkretisoimattomia, mikä haittaa niiden viemistä käytännön tasolle, jos toimenpanosuunnitelmaa ei ole tehty. Kun kunnan strategisia tavoitteita siirretään operatiiviseen toimintaan, näyttää keskeinen tavoite kunnissa olevan, miten palvelut pystytään tuottamaan tehokkaammin. Koulutusta kunnan järjestämänä palveluna mitattiin arvioimalla sen tehokkuutta ja kustannustehokkuutta.

Suurella osalla ARTTU2-kuntia strategian merkitys on ymmärretty ja strategialla johdetaan myös poikkihallinnollisesti liittäen eri toimialojen toiminta kuntalaista palvelevaksi kokonaisuudeksi. Yleisesti ottaen huomio kiinnittyi siihen, että koulutusta, saati lukiokoulutusta ei juurikaan mainita, vaan strategioissa puhutaan laajemmin ja yleisemmin asiakaslähtöisistä palveluista, lähipal-

veluista ja kuntalaisten hyvinvoinnista. Jotkut strategiat lähtivät palvelujen käyttäjien profiloimisesta, kuten lapsista ja nuorista ja heille tarjottavista palveluista. Sivistys yleisesti, aikuisopiskelijat tai elinikäinen oppiminen löytyivät muutamasta strategiasta. Strategioissa koulutus oli joko palvelu tai etenkin toisen asteen koulutuksen osalta elinvoimatekijä. Uusissa strategioissa myös digitalisaatio oli vahvasti esillä.

Seuraavaksi poimitaan muutamia esimerkkejä niistä ARTTU2-kuntien strategioista, joissa sivistys- ja koulutuspalvelut ja erityisesti lukiokoulutus ovat näkyneet:

- Espoon strategia on Espoo-tarina, jossa korostetaan tietoa, taitoa ja aktiivisuutta, kohtaamisia, vuorovaikutusta, yhteistyötä, avointa asennetta ja jatkuvaa kehittämistä. Kaupungin poikkihallinnolliset kehitysohjelmat koostuvat hyvinvointia, innostavuutta ja elinvoimaa sekä osallistavista toimista. Espoon sivistystoimea kuvataan kaupungin sykkiväksi sydämeiksi ja jonka tärkein voimavara on aktiivinen espoolainen. Tarinaa toteutetaan Espoossa arjen työssä.
- Tamperetta kuvataan ”Tampere – sinulle paras kaupunki”-strategiassa koulutuksen ja osaamisen kaupunkina, joka panostaa laadukkaaseen ja yhteisölliseen oppimiseen, työhön johtavaan koulutukseen ja osaamiseen.
- Kankaanpään strategiassa ”Äly, taide ja hyvinvointia asuvat meillä” luodaan kaupungista kuva mahdollisuuksien luojana, jonka tavoitteena on vastata tulevaisuuden koulutusosaamiseen yritys yhteistyön, kuntamarkkinoinnin ja elinkeino-ohjelman avulla.
- Paltamossa on Jättiläisten Paltamo -kuntastrategia laadittu tervatynnyriksi, jossa kunta tarjoaa pohjan kasvulle ja sivistykselle.
- Kemiönsaaren strategiassa luvataan toisen asteen koulutuksen pysyvän hyvällä tasolla.
- Parkanon strategiassa painotetaan hyviä palveluita ja elinvoiman ja elinolojen kehittämistä tarjoamalla vahvaa toisen asteen koulutusta ja aikuiskoulutusta.
- Petäjäveden strategiassa mainitaan vetovoimainen lukio.
- Rautalammin strategiaan on kirjattu halu säilyttää kunnassa oma lukio.

5.2 Lukiokoulutuksen erikoistuminen ja markkinointi

ARTTU2-kunnissa on mahdollisuus suorittaa lukio-opintoja joko erityistehtävälukioissa tai joitakin opintoja painottavissa lukioissa. Erikoislukio tai erityisten kurssien tarjoaminen voi olla yksi keino saada houkutelua opiskelijoita lukioon opiskelemaan kauempaakin kuin oman kunnan alueelta. Lukiokoulutuksessa erityisellä koulutustehtävällä tarkoitetaan lukiolain mukaan opetusta, jossa merkittävässä määrin painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta tai opintokokonaisuutta tai opetusta, joka tähtää ylioppilastutkintotasaisen kansainvälisen tutkinnon suorittamiseen. Erityisen koulutustehtävän saaneissa lukioissa noudatetaan valtakunnallisesta opetussuunnitelmasta poikkeavaa opetussuunnitelmaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää erityisen koulutustehtävän luvat.

Koulutuksen järjestäjällä on myös mahdollisuus omin päätöksin

painottaa jotakin opetusta tarjonnassaan. Tällöin kyse on painotetusta opetuksesta, ei erityisestä koulutustehtävästä.

- Kuusamossa on Ruka-alppikoulu, joka on samalla alppiihdon koulutus- ja valmennuskeskus. Tavoitteena on yhdistää koulunkäynti ja alppilajien huippuvalmennus toimintaympäristössä, jonka keskuksena toimii Kuusamo, Ruka ja muut Pohjois-Suomen tunturit.
- Jyväskylän koulutuskuntayhtymällä on urheilu- ja IB-lukioiden erityistehtävät.
- Oulun kaupungin lukioista erikoislukioita on kolme: Madetojan musiikkilukio on musiikin opetuksen erikoislukio, Kastellin lukiossa toimii urheilulukiolinja ja Oulun Lyseon lukiossa on IB-ohjelma. Oulussa eLukio tarjoaa lukio-opintoja verkossa ja sen kurssitarjotin on myös päivälukiolaisten käytössä. Oulusta eLukioverkostossa ovat mukana Oulun aikuislukio ja Oulun Lyseon lukio.
- Tampereen kaupungin lukioilla on valtakunnallisia erityistehtäviä kuvataiteessa, urheilussa, viestinnässä sekä IB-linjan koulutuksessa. Lisäksi kaupungin lukioissa on seuraavia painotuksia: musiikki ja musiikkiteatteri; urheilu ja viestintä; kuvataide ja käsityö, luonnontiede, IB-linja ja Eurooppa-linja, matematiikka ja tekniikka.
- Rautalammin lukio on ratsastukseen erikoistunut lukio, joka tarjoaa myös draamaopintoja. Yhteistyö naapurilukioiden kanssa vahvistaa omalta osaltaan lukion opetustarjontaa.
- Vöyrin lukio tarjoaa urheilupainotteista opetusta.
- Kokkolassa ammattilukiokoulutus järjestetään yhteistyössä kaupungin, Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymän ja Keski-Pohjanmaan konservatorion kanssa. Ammattilukion lukio-opintojen järjestämisestä vastaa Kokkolan aikuislukio. Kokkolassa on myös Urheilukatemia ja kaupungin suomalaiselle lukiolle on myönnetty lupa luonnontiede- ja teknologiapainotteiseen erityiseen koulutustehtävään.
- Tornion yhteislyseon lukio on Ruotsin rajan välittömässä läheisyydessä. Sijainti valtakunnan rajalla on aina merkinnyt kansainvälisyyttä. Opiskelu on luokatonta ja kurssimuotoista. Lukiossa toimii myös kansainvälinen lukiokoulutusvaihtoehto, eurolinja.
- Kemiönsaarella on ollut pohdinnan alla merenkulun opintojen mukaan ottaminen lukio-opintoihin ja yhteistyö aikuisopiston kanssa.

Lukiokoulutuksen houkuttelevuutta pyritään lisäämään markkinoinnilla. Erityisiä painotuksia on lukioissa osattava markkinoida niin, että niihin saadaan opiskelijoilta oman kunnan ja lähikuntien ulkopuolelta. Onko lukioilla ja kunnilla tätä osaamista, resursseja ja miten oppilaitoksen markkinointia kunnissa tehdään? Millaisia taloudellisia panostuksia kunnat satsaavat opiskelijoiden houkuttelemiseksi ja lukionsa markkinoimiseksi? Kuntien lukioiden kotisivut olivat pääasiallisesti suunnattu lukiossa jo opiskeleville ja oppilaitoksen henkilökunnalle. Esittelysivu lukion toiminnasta puuttui monen kunnan lukion kotisivulta.

Seuraavassa joitain esimerkkejä tutkimuskuntien lukioiden markkinoinnista:

- Pudasjärvi markkinoi itseään hirsikaupunkina. Puhdas ja terveellinen sisäilma ja hirsirakentaminen ovat tapa erottua

muista kunnista. Hirsikampuksessa sijaitsevan lukion veto-voimaa lisätään kehittämällä opetusta ja markkinointia. Etä-lukioverkoston mahdollisuuksia hyödynnetään edelleen.

- Parkano ilmoittaa tehostavansa lukionsa markkinointia ja lisäämällä sen näkyvyyttä lähialueella. Parkanon tavoitteena on houkutella sivistyspalveluiden korkealla laadulla lisää lapsiperheitä kaupunkiin asumaan.
- Vimpelin lukio-opetuksen siirryttyä Alajärvelle sen lukion palloilulinjaa on markkinoitu koko Suomeen henkilökohtaisilla kirjeillä ja sähköposteilla.
- Ruotsinkielinen Vöyrin lukio on yleislukio, jossa on urheilulinja, joka tekee aktiivista kansallista ja seudullista yhteistyötä.
- Kankaanpään lukio tarjoaa yrittäjyyskasvatuksen teemaopintoja painottamalla yrittäjyyttä, yrittelijäisyyttä ja työelämäyhteistyötä.
- Kuusamossa koulutus ja sivistystyö ovat osa kunnan elinvoimaisuutta, mikä tarkoittaa elinkeinoelämän ja oppilaitosten koulutusyhteistyötä, jolla voidaan tukea ja kehittää paremmin elinkeinoelämän tarpeita.

5.3 Verkostoituminen ja yhteistyö paikallistalouden voimavarana

Lukiokoulutusta organisoidaan alueilla eri tavoin. Lukioverkon tarkoituksenmukainen kehittäminen perustuu paikallisiin ja alueellisiin koulutusstrategioihin. Alueelliset erot aikaansaavat sen, ettei lukiokoulutukselle ole yhtä järjestämismallia tai lukion tai lukiotoimipisteen kokoa. Kunnat järjestävät ja organisoivat oman lukiokoulutuksensa tai verkostoituvat yli kuntarajojen. Opetus- ja kulttuuriministeriö kannustaa koulutuksen järjestäjiä lisäämään lukioiden välistä yhteistä opintotarjontaa sekä oppilaitosten alueellisen koulutustarjonnan suunnittelua. Kuntien elinvoimaisuuden ja yhteistyön avulla voidaan huolehtia siitä, että kuntalainen voi saada lukiokoulutusta joko omassa kunnassa tai sen lähialueella. Lukiot tekevät yhteistyötä elinkeino- ja työelämän kanssa ja näin ne voivat erikoistua hyödyntämällä alueellista osaamista ja erityisvahvuuksia (Suomen Kuntaliitto 2015, 21–22).

Kuntien yhteistyötä ja verkostoitumista puoltaa se, että seutukunnallisesti nuorille aukeaa mahdollisuus suorittaa lukio-opintojen lisäksi ns. kaksois- ja kolmoistutkintoja yhteistyössä ammatillisen oppilaitoksen kanssa. Yhtä lailla yhteistyö muiden lukioiden ja oppilaitosten kanssa laajentaa lukion kurssitarjontaa. Nykyisessä koulu- ja palvelurakentamisessa kampusajattelu on lisääntynyt, mikä tuo näitä kahta opinahjoa lähemmäs toisiaan ja mahdollistaa näin myös kaksois- ja kolmoistutkinnon suorittamisen.

Lukioiden verkostoituminen ja yhteistyön tekeminen mahdollistavat muun muassa laajemman kurssitarjonnan. Kunnat ovat ymmärtäneet etenkin harvaan asutuilla alueilla yhteistyön mahdollistavan verkostolukioiden muodostamisen tai lukiokoulutuksen alueellisen tai seudullisen järjestämisen. Lukio näyttää olevan kunnallinen palvelu, kun taas ammatillisesta opetuksesta on muodostunut etenkin harvaan asutulla maaseudulla seutukunnallinen palvelu (Lavapuro ym. 2016, 76). Yleisimmät toimintamallit ovat olleet joko yksi tai useampi keskitetty seudullinen malli, alueellinen suurlukiomalli ja filiaalimalli, jossa yksi hallinnollinen tulosityksikkö muodostaa useamman lukiotoimipisteen.

Tällä tavoin lukio-opiskelu pyritään turvaamaan lähipalveluna (Honkasalo & Nyyssölä 2012, 37). ARTTU2-kunnissa sivistystoimialan kytkeminen muihin kunnan palveluihin samoin kuin eri koulutustasojen ja alojen keskinäinen yhteistyö on osassa kunnissa kuvattu varsin vaihtelevasti. Myös oppilaitosyhteistyön ja verkostojen kuvaaminen sekä oman kunnan muiden toimialojen että ulkopuolisten verkostojen kanssa jää tilinpäätöksissä ja toimintasuunnitelmissa varsin vähälle huomiolle. Tästä herää kysymys, onko yhteistyön ja verkostojen merkitys kaikissa ARTTU2-kunnissa tunnustettu riittävästi?

Seuraavassa joitakin käytännön esimerkkejä eri maakuntia edustavista ARTTU2-tutkimuskunnista:

- Keski-Pohjanmaalla Kokkola määrittelee lukion paikallisesti ja alueellisesti palvelevaksi, yleissivistäväksi, korkeakouluopintoihin johtavaksi oppilaitokseksi, joka tekee suunnitelmallista yhteistyötä muiden toisen asteen oppilaitosten kanssa luoden mahdollisuuksia yksilöllisiin opintopolkuihin. Lukiokoulutus yhdessä Keski-Pohjanmaan koulutuskuntayhtymän ja konservatorion kanssa tarjoaa opintoja, joissa nelivuotisen koulutuksen aikana on mahdollista suorittaa ammatillisen perustutkinnon, lukion oppimäärän ja ylioppilastutkinto. Maakunnallisen toisen asteen koulutusopimuksen mukaisesti lukiokoulutusta kehitetään verkostomaiseksi toisen asteen opintoja alueellisesti tarjoavaksi oppilaitokseksi. Ruotsinkielisessä toisen asteen koulutuksessa on tavoitteena alueellisen yhteistyön vakiinnuttaminen sekä ruotsinkielisen ja suomenkielisen lukiokoulutuksen yhteistyön tiivistäminen.
- Pohjois-Pohjanmaalla Oulun lukiokoulutus on osa toisen asteen kokonaisuutta oleva seudullinen palvelu. Yhteistyö ammatillisen koulutuksen kanssa on suunniteltua ja yhdessä ohjattua. Oulun aikuislukio järjestää muun muassa kieliopintoja yhteistyössä Oulun yliopiston, Oulun seudun ammattikorkeakoulun, Oulun seudun ammattiopiston ja Pohjois-Pohjanmaan kesäyliopiston kanssa. Yhteistyössä rikosseuraamusviraston kanssa se järjestää vankilaopetusta. Myös sosiaali- ja terveyssektorin toimijat ovat opetuksen keskeisiä kumppaneita kuntalaisten hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä.
- Uudellamaalla Askolan lukio tekee yhteistyötä Porvoon ammattiopiston Askolan toimipisteen kanssa muodostaen Askola-instituutin, joka tarjoaa sekä yleissivistävän että ammatillisen väylän jatko-opintoihin ja työelämään. Kuntastrategian mukaisesti Ivalon lukio tekee tiivistä yhteistyötä niin paikallisesti kuin kansainvälisesti. Yhteistyössä Saamelaisalueen koulutuskeskuksen kanssa opiskelijoilla on mahdollisuus suorittaa lukion oppimäärän, ylioppilastutkinto ja ammatillinen perustutkinto. Vastaavasti Nivalan lukio tekee yhteistyötä peruskoulun, muiden toisen asteen oppilaitosten, yliopistojen ja korkeakoulujen sekä paikallisen yritys-elämän kanssa. Ammattioppilaitoksen kaksoistutkinnon suorittajilla on mahdollisuus suorittaa ylioppilastutkinto Nivalan lukiossa. Koulu on myös mukana Pohjois-Pohjanmaan etälukioverkostossa.
- Kainuussa Paltamon lukio toimii yhteistyössä Suomussalmen ja Puolangan lukioiden kanssa, mikä takaa laajemman kurssitarjonnan. Lapin Torniossa yhteistyö on vuoden 2017 teema, mikä tarkoittaa nuorten ja aikuisten koulutuksessa yhteistyön vahvistamista. Lukio ja kansalaisopisto jatkavat yhteistyön tekemistä muiden koulutuksen järjestäjien kans-

sa ja mukaan otetaan myös tilojen ja opettajien yhteiskäyttö. Yhteistyökumppaneina jatkavat Lappia, PPO, Lapin AMK ja lähikuntien kansalaisopistot.

- Pirkanmaalla Tampereen kaupunkiseudulla on selvitetty toisen asteen, erityisesti ammatillisen koulutuksen yhteistyön kehittämistä ja kokoamista yhteen. Selvityksessä nousi esiin alueen toimintaympäristön muutokset, kilpailukyvyn tarpeiden turvaaminen ja seutu-yhteistyön nykytila, ikäluokkien kehitys, lukioyhteistyö ja ammatillisen koulutuksen tila ja yhteistyö. Maakunnan kattavaa, toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamiseen ei nähty olevan Pirkanmaalla selvityksen mukaan edellytyksiä, kuten ei myöskään seudun lukioiden mukaantuloa yhteiseen koulutuksen järjestäjäorganisaatioon. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen yhdistymisessä käytetään isäntäkuntamallia, jossa Lempäälän kunta on mukana sopijaosapuolena.
- Etelä-Karjalassa Lappeenrannan lukiot ovat mukana Opetushallituksen lukiokoulutuksen kehittämisverkostossa ja yhteistyötä tehdään lukioiden, Lappeenrannan teknillisen yliopiston (LUT) ja Saimaan ammattikorkeakoulun (Saimia) kanssa mm. Luma-keskuksen ja kestävä kehityksen teemojen kautta. Myös kieliopinnoissa pyritään löytämään uusia toimintatapoja korkea-asteen oppilaitosten kanssa.
- Pohjanmaalla Vaasan Lyseon toiminnassa korostuu kansainvälinen toiminta ja yhteistyö ulkomaisten kumppaneiden kanssa. Kansainvälisyyskasvatusta kehitetään lukion kansainvälisyysuunnitelman mukaisesti. Vaasan lyseon lukio on kehittänyt Vasa Gymnasiumin kanssa tuloksellisesti kaksikielistä oppimisympäristöä ja sen kehittämistyötä jatketaan edelleen. Myös kulttuurikasvatusta vahvistetaan ja tulevalle toimintakaudella aloitetaan yhteistyö Vaasan kaupunginteaterin kanssa.
- Uudellamaalla Espoon Koulu palveluna -kokeilussa toimi Haukilahden lukio ensimmäistä lukuvuottaan 2016–2017 Aalto-yliopiston Otaniemen kampuksella. Kokeilun avulla kehitetään koulua etsimällä täysin uudenlaista tapaa järjestää opetusta hyödyntämällä jaettuja resursseja yliopiston kanssa. Näin haetaan parempaa oppimista, oppimisen iloa ja omistajuutta tukevia ratkaisuja sekä suurempaa tehokkuutta ja jakamistalouden etuja.

5.4 Kehitystyö hankkeiden kautta

Kuntien sivistyspalveluita kehitetään hankkeilla ja projekteilla. Hankerahoitukseen turvaututaan kunnissa siksi, että perusrahoitus ei mahdollista koulujen kehittämistyötä ja valtion resurssirahoitusta on ollut tarjolla. Valtio linjaa hankerahoituksen myöntäjänä kehityssuunnan ja ohjaa kehitystoiminnan kautta lukioiden kehitystä. Osalle kunnista kehittäminen on linjattu ja kirjattu tavoitteelliseksi toiminnaksi. Seuraavassa aihetta valoteataan joidenkin konkreettisten esimerkkien avulla:

- Sipoossa on kehittämisenäkökulma kirjattu kunnan tavoitteeksi ja jatkuva parantaminen Operaatio Induktioliedeksi, jonka kehittämissuunnitelman tavoitteena ovat tehokkaammat ja vaikuttavammat kuntapalvelut. Jokaisen osaston yksikön tuli käynnistää vähintään yksi uusi kehitysprojekti tai laajemman kehityspolun askel vuonna 2016. Sipoon kehittämishankkeissa näkyy suoraan hallituksen kärkihankkeen mukainen

toiminta lukiokoulutuksessa. Kunnassa toteutetaan Uusi lukio uskalla kokeilla -kehittämisohjelmaa, jatketaan tuntikokeilua ja kehittämisverkoston toimintaa tavoitteena uudistaa pedagogiikkaa, opiskelu-ympäristöjä ja toimintakulttuuria siten, että lukio kykenee vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

- Lukio-toimintaa kehittävät erilaiset hankkeet mahdollistavat mm. koulun arjen rikastamisen erilaisten teemojen avulla. Esimerkiksi Paltamon lukiossa laaja-alaisina teemoina ovat hyvinvointi ja yrittäjyyteen liittyen turvallisuus. Erasmus+hankkeessa ja paikallisten yrittäjien kanssa on Paltamon lukiossa järjestetty yhteisiä tapahtumia yrittäjyys-teemasta.
- Mikkelissä suunnitellaan ministeriön myöntämällä rahoituksella uudistettavan lukiokoulutuksen hallinto- ja johtamisjärjestelmää. Lisäksi toteutetaan projektiviikko toisen asteen toimijoiden ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa.
- Salossa digiloikan tueksi ollaan aloittamassa Oppiva Salo -kehittämisohjelmaa.
- Vaasan sivistystoimen kehittämishankkeeksi vuonna 2016 oli linjattu eForum/tieto- ja viestintätekniikan opetuskäytön kehittäminen ja energiakoulutusstrategian toimeenpano. eForum-toiminta vakiinnutettiin hankkeen päätyttyä osaksi tietohallintoa, josta käsin se palvelee koko sivistystoimea. Valmistautuminen sähköisiin yliopiskelijakirjoituksiin vuonna 2016 oli tärkeä osa eForum-töitä.

Kunnat tekevät paljon myös alueellista yhteistyötä hankerahoituksella. Seuraavassa muutama kuntaesimerkki:

- Raision peruskoulut ovat mukana Opetushallituksen koordinoimassa Majakka-kehittämiskouluverkostossa, jonka tavoitteena on kannustaa kokeilu- ja kehittämistoimintaa.
- Nivalan lukio on ollut syksystä 2016 mukana valtakunnallisessa Lukiot työelämään -hankkeessa, jolla lisätään lukioiden työelämälähtöisyyttä, edistetään lukioiden ja nuorten työelämäyhteyksiä sekä vahvistetaan nuorten ja opetushenkilöstön työelämä- ja yrittäjätietoutta. Koulu on tehnyt yhteistyötä peruskoulun, muiden toisen asteen oppilaitosten, yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa.
- Inarissa tehdään yhteistyötä alueellisen yhdessä tekemisen lisäksi myös ulkomaisten yhteistyökoulujen kanssa Erasmus+kouluhankkeessa. Keskeisenä Ivalon lukion tavoitteena on kehittää suomalaista lukiokoulutusta kansallisessa lukioiden kehittämisverkostossa.

Valtakunnallisten hankerahojen määrän tarkoitus on pysyä jatkossakin huomattavana, vaikka kuntien tulee talousarvioissaan varautua omakustannusosuuksien kasvuun, jotta valtion kärkihankkeiden mukaisten hankkeiden rahoitusta voidaan hakea. Vaikka lukiokoulutus jää hallitusohjelmassa vähemmälle huomiolle, on lukiokoulutuksen uudistamistarpeet tunnustettu. Hallitus käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen, jonka tavoitteena on lisätä koulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua, oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle. Uudistuksen kuntavaikutukset tarkentuvat valmistelun yhteydessä (Valtionvarainministeriö 2017a, 42). Samalla myös lukiorahoitus uudistuu.

5.5 Digitalisaation mahdollisuudet ja haasteet

Digitalisaatiota voidaan pitää yhtenä merkittävänä kuntien toimintaympäristön muutostekijä, joka haastaa käsityksemme julkisen hallinnon toiminasta, palveluista ja rakenteista. Sillä on myös suuri vaikutus kuntiin ja niiden talouteen. Digitalisaatio mahdollistaa fyysisten ja sähköisten palvelurakenteiden uudistamisen ja uudenlaisten tuotantomallien, palveluiden ja palveluyhdistelmien kehittämisen. Kuntien palvelujen tuottavuuden ja laadun kannalta on keskeistä, miten hyvin tieto- ja viestintäteknologiaa kyetään hyödyntämään suuremmissa ja perinteisissä palvelukokonaisuuksissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa ja opetustoimissa. Kuntatalouden kannalta on tärkeää muistaa, että tietotekniikkainvestoinnit eivät suoraan lisää toiminnallista tehokkuutta, vaan vasta kun toimintatapoja kyetään muuttamaan. Digitalisaation uhka liittyy sen aiheuttamaan eriarvoistumiseen (Valtionvarainministeriö 2016, 31–32).

Sipilän hallituksen koulutuspoliittisena tavoitteena on oppimisympäristöjen modernisoiminen ja digitalisaation ja uuden pedagogiikan mahdollisuuksien hyödyntäminen oppimisessa. Näitä tavoitteita edistetään kärkihankkeilla (Valtioneuvoston kanslia 2017; Valtioneuvoston kanslia 2015). Lukioiden ulkoisilla ja sisäisillä puitteilla pyritään vastaamaan uusien oppimisympäristöjen vaatimuksiin. Digitalisaatio ja siihen liittyvät kysymykset ovat olleet erityisen huomion kohteena on lukiokoulutuksessa ja sen pedagogisessa kehittämisessä, jossa on panostettu myös kansainväliseen yhteistyöhön (Suomen Kuntaliitto 2015, 21).

Digitaalisuus on kunnille ja niiden lukiokoulutukselle sekä uhka että mahdollisuus. Verkkokurssit lisäävät opiskelijoiden valinnan mahdollisuuksia eri kokoisissa lukioissa. Ne lisäävät myös verkostoitumista ja yhteistyötä eri lukiokoulutuksen järjestäjien kesken. Tulevaisuuden opiskelu- ja työtehtävät vaativat selviytymään yhä teknistyvämmässä maailmassa. Sosiaalisen median, erilaisten oppimispelien ja virtuaalimaailmojen käyttö on opettamisen ja oppimisen arkipäivää. Verkkovälitteinen oppiminen mahdollistaa uudenlaisen opettamis- ja oppimistavan ja oppimisympäristön. Tämä asettaa haasteita henkilöstön osaamiselle, laitteiden hankinnalle ja ylläpidolle sekä oppimisympäristöjen kehittämiselle. Seuraavassa muutamia kuntaesimerkkejä ARTTU2-kunnista:

- Pienissä lukioissa, kuten Paltamossa, on kannustettu ensimmäisen vuosikurssin opiskelijoita opintoihin antamalla heille käyttöön kannettavat tietokoneet. Tällä mahdollistetaan kaikille lukio-opiskelijoille tasa-arvoiset mahdollisuudet, mutta samalla kyse on myös pienten kuntien markkinointikeinosta houkutella opiskelijoita.
- Petäjäveden opetustoimi on mukana maakunnallisessa hankkeessa, jonka tavoitteena on kehittää digitaalisuuden osaamista.
- Espoon lukiokoulutuksen ja oppimisen kehittämisessä on keskeistä monipuoliset menetelmät ja digitalisaatio.
- Parkanossa jatkuu digitalisaation kehitys ja teknisiä apuvälineitä on otettu mukaan opetukseen ja sähköistä oppimisympäristöä kehitetään.

- Kurikassa lukiot toteuttavat yhteisesti joko verkossa tai virtuaalisesti osan tarjottavista kursseista.

Digitalisaation heikkoutena voidaan pitää sitä, että se on lisännyt lukiojärjestäjien menoja. Vuosina 2010–2016 yleisimmin menoja on lisännyt juuri digitalisaatioon panostaminen. Valtionavustusta on jaettu tieto- ja viestintäteknikan edistämiseen ja laite- ja tietoverkkohankintoihin, jota ovat voineet hakea esiopetuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjät. Kehityksen taustalla on yliopiskelijatutkinnon sähköistyminen. Kuluja on lisännyt myös digiosaamisen kehittäminen. Uusissa lukion opetussuunnitelman perusteissa painotetaan entistä enemmän digitalisaation vaikutusta yksilöön ja yhteiskuntaan (Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta 2016, 32–33).

Sähköiset ylioppilaskirjoitukset alkoivat vaiheittain syksystä 2016. Vaikka lukio-opetusta pidetään yleissivistävää opetusta antavana, ei voida kieltää sitä tosiasiaa, että lukio-opetus tähtää pääsääntöisesti ylioppilaskirjoituksiin ja niissä onnistumiseen. Sähköiset ylioppilaskirjoitukset tuovat mukanaan uudenlaisia vaatimuksia. Ne edellyttävät sähköisten oppimateriaalien käyttöä lukio-opetuksessa. Lukiossa sähköiset ylioppilaskirjoitukset vaativat kunnissa monenlaista lisäresursointia, kun tietotekniikan opetuskäyttöä on lisätty valmistautuessa ylioppilaskirjoituksiin. Nivalassa sähköisen kokeen kirjoittivat ylioppilaskokelaat syksyllä 2016. Opiskelijoiden valmiuksia osallistua uudenmuotoiseen kokeeseen on kehitetty järjestämällä koulun omia sähköisiä kokeita useissa eri oppiaineissa. Sähköistäminen tulee lisäämään kuntien investointi- ja huoltokustannuksia.

6 Lukion vaikutukset ARTTU2-tutkimuskuntien paikallistaloudelle

Tässä luvussa tutkitaan millaisia ovat oman lukiokoulutuksen järjestämisen vaikutukset paikallistaloudelle ARTTU2-kunnissa. Paikallistalouden vaikutusten tarkastelu kohdistuu tutkimuskuntien talouden tilaan, väestön ja lukiolaisten määrän kehitykseen sekä lukiokoulutuksessa työskentelevien henkilöstön merkityksen tarkasteluun vuonna 2016. Kuntakohtaiset tiedot on koottu kuntien vuoden 2016 tilinpäätöksistä ja vuoden 2017 talousarvioista ja toimintasuunnitelmista.

6.1 ARTTU2-kuntien talouden tila paikallistalouden näkökulmasta

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntatalouden tehtävät tulevat painottumaan koulutukseen, johon ei väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi kohdistu vastaavia menopaineita. Tämä hidastaa myös kuntatalouden lainakannan kasvua. Sen sijaan kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa, sillä samaan aikaan kun kuntatalouden tulot likimain puolittuvat, vain pieni osa veloista siirtyy maakuntiin. Tämä aiheuttaa suuria haasteita jo ennestään velkaantuneille kunnille, joilla on merkittäviä investointipaineita (Valtionvarainministeriö 2017a, 66–67). Kuntien laaja itsehallinto tarkoittaa sitä, että kunnat ovat itse vastuussa taloutensa tasapainottamisesta. Valtio ei voi suoraan lähteä ohjaamaan kuntatalouden investointeja ja sitä kautta pyrkiä hillitsemään kuntien velkaantumista. Kunnat joutuvat näin itse

pohtimaan omaa toimintaansa ja sitä, millaisia rakenteellisia uudistuksia ne tulevat tekemään ja miten ne nostavat tuottavuutta. Kuntatalouden sopeutuksessa investointien priorisoinnit, oikea ajoitus ja laadukas toteutus ovat merkityksellisiä kuntien toimia (Valtiovarainministeriö 2016,11–12).

Kunnat joutuvat pohtimaan toimintaansa ja palveluiden järjestämisen vaikutuksia sekä toimialoitain että kokonaistaloutensa kannalta. Tätä kuvataan tutkimuksessa myös ARTTU2-kuntien omaan lukiokoulutukseensa panostamista yksikköhinnan ja nettokustannusten erotuksella sekä kunnan tuloveroprosentilla ja tilikauden tuloksella. Tarkastelu antaa jonkinlaisen kuvan lukiokoulutuksen järjestämisen vaikutuksesta kunnan talouden tilaan.

Taulukosta 1 käy ilmi, että matalin ja ainoa positiivinen lukiokoulutuksen yksikköhinnan ja nettokustannusten välinen erotus on Askolassa, 656 euroa opiskelijaa kohti. Toiseksi tarkastelussa tulee Vantaa ja kolmanneksi Kokkola. Vuoden 2016 tilikauden tulos oli alijäämäinen kymmenessä ARTTU2-kunnassa, joiden omaa lukiokoulutuksen järjestämistä tässä tutkimuksessa tarkastellaan. Alijäämäinen tilinpäätös oli vuonna 2016 Askolassa, Keuruulla, Kokkolassa, Kotkassa, Kurikassa, Oulussa, Petäjävedellä, Pudasjärvellä, Tampereella ja Vaasassa. Kun tarkastellaan vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätöksiä, voidaan todeta, että tilinpäätös oli jo toista vuotta peräkkäin alijäämäinen Askolassa, Keuruulla, Kokkolassa, Kotkassa, Kurikassa, Tampereella ja Vaasassa (ks. liite 2).

Taulukkoon 1 on koottu ARTTU2-kuntien talouden tilaan liittyvää tietoa vuodelta 2016.

Vuonna 2016 ARTTU2-kunnista matalin tuloveroprosentti oli Espoossa, 19 prosenttia ja korkein tuloveroprosentti, 22 prosenttia, oli Raaseporissa ja Rautalammilla. Oman lukiokoulutuksen järjestäminen kunnassa on etenkin pienille kunnille merkittävä kustannuserä tilanteessa, jossa kunnan talouden tila on heikko eikä tuloveroprosenttia ole enää varaa korottaa. Tuolloin tulisi kuntien vakavasti pohtia omaa tilannettaan, kunnan palvelutuotantoa ja sen kustannuksia sekä sitä, kenelle palveluita tuotetaan.

Osa ARTTU2-kunnista, joiden tilikauden tulos oli vuonna 2016 ylijäämäinen, raportoi kireästä taloustilanteestaan. Tämä kuvastaa julkistalouden perustilannetta, niukkuuden jakamista, jossa tarpeita on aina pitkällä tähtäimellä enemmän kuin on resursseja käytettävissä. Seuraavassa pari kuntaesimerkkiä:

- Inarin kunta arvioi talousarviossaan talouden tiukkenevan johtuen muuttuneesta verotulo- ja valtionosuusennusteista, joiden mukaan kunnan verotulot ja valtionosuudet laskevat tulevina vuosina. Myös tulevat koulutiloihin liittyvät ratkaisut heikentävät kunnan taloutta. Kunnassa on talous- ja toimintasuunnittelun yhteydessä pohdittu erilaisia kouluhankkeiden toteutusvaihtoehtoja, joista laajimmat olisivat vaikuttaneet kunnan veroprosenttien nostoon. Inarissa, jonka tuloveroprosentti 19,00 on maakunnan alhaisin, päädyttiin ratkaisuun, jossa veroprosentit jäivät ennalleen.
- Kemiönsaaren kunta raportoi, että sen talous ei ole tasapainossa ja velkamäärä tulee kasvamaan edelleen vuonna 2016 tehtyjen investointipäätösten johdosta. Ennusteet vähenevistä valtionosuuksista ovat lisänneet taloudellista epävar-

muutta tilanteessa, jossa kunnan käyttötalouden tulovirta ei riitä investointien rahoittamiseen eikä lainojen lyhennyksiin. Pitkään jatkunut investointien tuottaminen velaksi on johtanut kunnan lainakannan nopeaan kasvuun. Vuoden 2017 loppuun mennessä sen velkamäärän arvioidaan nousevan noin 4 260 euroon per asukas, kun se vuonna 2015 oli 2 793 euroa per asukas. Vuonna 2016 Kemiönsaaren tuloveroprosentti oli 19,75 (ks. liite 4).

Talouden tasapainottaminen edellyttää jatkossa kunnalta konkreettisia ja vastuullisia sekä vaikeitakin päätöksiä. Kunta voi vaikuttaa omaan talouteensa menoja pienentämällä tai tuloja lisäämällä.

- Kemiönsaaren kunnassa pohditaan, miten kunnan toimintaa rakennetaan tulevaisuudessa, kun toisen asteen saama valti-

Taulukko 1. Lukiokoulutuksen yksikköhinnan ja nettokustannusten erotus sekä kunnan tuloveroprosentti ja tilikauden tulos ARTTU2-tutkimuskunnissa vuonna 2016.

ARTTU2-kunnat	Yksikköhinta-nettokustannus 2016	Tuloveroprosentti 2016	Tilikauden tulos 2016
Askola	656,40	20,25	-230 000
Espoo	-3011,54	18,00	60 026000
Inari	-2016,94	19,00	1 736000
Kankaanpää	-1339,11	21,50	1 706000
Kemiönsaari	-2847,96	19,75	495000
Keuruu	-3898,53	20,50	-1 333000
Kokkola	-664,74	21,50	-5 134000
Kotka	-1738,30	20,50	-7 023000
Kurikka	-5017,88	20,00	-5 996000
Kuusamo	-2713,17	20,00	1 654000
Lappeenranta	-2258,37	21,00	3 492000
Lempäälä	-1041,37	20,50	1 939000
Mikkeli	-1318,09	20,00	1 810000
Mustasaari	-1522,64	20,75	2 647000
Nivala	-1797,56	21,50	1 070000
Oulu	-963,86	20,00	-4 716000
Paltamo	-813,81	22,00	609000
Parkano	-4277,60	21,25	388000
Petäjävesi	-4185,86	21,25	-522000
Pudasjärvi	-1756,67	20,50	-1 413000
Raasepori	-1446,08	22,00	2 309000
Raisio	-1888,86	19,75	16 518000
Rautalampi	-2513,93	22,00	1 450000
Salo	-1427,10	20,75	6 437000
Sipoo	-3076,48	19,25	12 953000
Säkylä	-1476,65	21,50	2 636000
Tampere	-1573,40	19,75	-21 277000
Tornio	-1338,47	20,50	740000
Turku	-693,63	19,50	11 292000
Vaasa	-1260,10	20,00	-5 150000
Vantaa	-363,95	19,00	64 505000
Vöyri	-3423,50	21,00	1 438000

onosuus vähenee merkittävästi, erityisesti ammattikoulutuksen osalta. Suomen taloustilanne on lisännyt työttömyyttä kaikissa ikäluokissa ja turvapaikanhakijoiden tulo Suomeen on osaltaan vaikuttanut Kemiönsaaren palveluiden tarpeen kasvamiseen.

Kuntien toiminnalliset ja taloudelliset tekijät tulee nähdä kokonaisuutena. Näin myös analysoitaessa kuntien sivistyspalveluita ja erityisesti lukiokoulutusta kuntien järjestämänä. Tarkastelu edesauttaa näkemään, millainen kokonaisuus lukiokoulutuksen järjestäminen on ARTTU2-kunnissa. Mikäli tarkastelussa keskityttäisiin ainoastaan talouteen, pihistetään usein toiminnallisuudesta. Jos taas keskitytään vain toiminnallisuuteen, saatetaan unohtaa taloudellisuuden vaatimus, mikä liittyy kaikkeen julkiseen toimintaan. Varmaa on, että kun sivistyspalveluista tulee kunnan suurin toimiala, vahvistuu sivistyksen ja talouden liitto entisestään.

Sivistyksen ja talouden kiinteä liitto näkyy sivistyspalveluiden osalta talouden suunnittelussa ja seurantajärjestelmissä. Tämä ilmenee mm. seuraavista kuntaesimerkeistä:

- Sipoossa sivistyksen hallintopalveluita kehitetään yhdessä talous- ja hallinto-osaston kehittämisprojektien kautta. Kunta raportoi jatkavansa talouden tasapainottamisohjelmaa eli Operaatio Kattilankannen ja palvelujen kehittämisohjelman eli Operaatio Induktiolieden toteuttamista. Sipoossa on kehitetty taloudellisuuden lisäksi kaupungin toimintatapoja, kuten palveluiden kuntalaislähtöistä digitalisointia ja perustamalla poikkiorganisatorinen kehitysryhmä nimeltä Liesikopla.
- Parkanon kaupungin toiminnallisena tavoitteena on sivistyspalveluiden operatiivisen toiminnan sitouttaminen asetettuihin tavoitteisiin taloudellisuudesta.
- Raaseporissa sivistystoimialan hallinnon toimintaa kehitetään edelleen siten, että hallinto ja talous tukevat paremmin toimialan palvelutuotantoa.

Kunnat eivät kykene arvioimaan saamansa valtionosuuden suuruutta ja tasausaika on sangen pitkä. Epävarmuutta lisää käynnissä olevat kansalliset koulutuksen reformit, joilla on haettu myös säästöjä. Epätietoisuus uudistusten aiheuttamista muutoksista on lisännyt kuntien epävarmuutta niin koulutuksen rahoituksen kuin kustannustenkin suhteen, mikä vaikeuttaa huomattavasti kuntien talouden kokonaissuunnittelua. Valtionosuuden suuruuteen vaikuttaa useat eri tekijät, kuten erilaiset valtionosuuksien vähennykset ja lisäykset sekä järjestelmämuutoksen tasaus. Tämä tekee valtionosuuden suuruuden arvioimisesta hankalaa. Valtionosuuksien muutokset vaikuttavat kuntien talouteen. Seuraavassa pari esimerkkiä suurista kaupungeista:

- Turussa valtionosuuksien ennakoitiin laskevan vuonna 2017 kokonaisuudessaan jopa 8 prosenttia.
- Vantaa arvioi saavansa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia Opetushallituksen alustavan laskelman mukaisesti 14,2 milj. euroa vuonna 2016. Lopullisen tarkistuspäätöksen mukainen Vantaan opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien määrä vuonna 2016 oli 16,0 milj. euroa. Laskennallisista kustannuksista suurimmat erät kohdistuvat lukiokoulutukseen ja ammatilliseen peruskoulutukseen. Vantaan saamiin

opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksiin sisältyi vuoden 2015 rahoituksen oikaisemista 455 000 euroa.

6.2 Lukioiden ja lukiolaisten määrän kehitys paikallistalouden tarkastelussa

Lukiokoulutuksen vaikutukset alueen elinvoimalle ja sen paikallistaloudelle ovat nähtävissä pidemmällä aikavälillä ja myös niitä voidaan pitää välillisempinä kuin ammatillisen ja työllisyyskoulutuksen. Lukiokoulutuksen välillisissä vaikutuksissa on paljolti kyse epäsuorasta alueellisesta talouden kasvusta tai laskusta, joita on vaikea määrittää rahallisesti. Liitteen 3 taulukossa 4 on kuvattu ARTTU2-kuntien lukio-opiskelijoiden lukumääriä vuosien 2005–2016 välisenä aikana ja lukioiden lukumäärät vuonna 2016. Vuodesta 2006 vuoteen 2016 lukiokoulutusta antavien oppilaitosten määrä on vähentynyt 72 oppilaitoksella. Samana ajanjaksona lukiolaisten määrä on pienentynyt 12 prosenttia (Koulutustilastot, Tilastokeskus 2017).

Lukioverkostossa on eniten 100–299 opiskelijan oppilaitoksia. Vuonna 2014 niitä oli noin 35 prosenttia lukioista. Tämän kokoluokan lukioiden määrä on selvästi laskenut vuodesta 2005 vuoteen 2014. Vähintään 500 opiskelijan lukioiden ja pienimpien, alle 50 opiskelijan oppilaitosten määrä on puolestaan kasvanut. Vuonna 2014 Suomessa oli seitsemäntoista (17) lukiota, joissa oli vähintään 1 000 opiskelijaa ja kuusi (6) lukiota, joissa oli alle 20 opiskelijaa. Alle sadan opiskelijan lukioita oli 103. Alueellisessa saavutettavuudessa ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Lukioiden määrä on vähentynyt ensisijaisesti kaupungeissa, joissa lukioita on yhdistelty ja luotu aikaisempaa suurempia kouluja (Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014a, 23–24; 2014b, 31).

Kuntaliitokset ovat muokanneet kuntien palvelurakennetta ja jossain pienentäneet lukiokoulutuksen järjestäjäkuntien lukumäärää. ARTTU2-kunnissa tapahtui vuonna 2016 kaksi kuntaliitosta. Säskylä yhdistyi kuntaliitoksella Köyliön kanssa ja Kurikka Jalasjärven kanssa. Säskylässä on yksi lukio, mutta Kurikassa kolme lukiota.

- Säskylän lukiokoulutuksen osalta todetaan, että ikäluokkien pienenemisestä huolimatta kunta pyrkii vakiinnuttamaan opiskelijamäärän 130–140 opiskelijaan, mikä edellyttää, että Säskylän seudun lukioon hakeudutaan myös kunnan ulkopuolelta.
- Kurikan lukioiden määrän kannalta keskeiseksi muodostuu niiden sijoittuminen alueellisesti sekä se, mihin sijoittuu alueen palvelut ja etenkin kunnan hallinto ja sosiaali- ja terveyspalvelut.

On yleistä, että palvelut, kuten koulukampukset, keskitetään keskuksiin. Isot ja vahvat keskustat vetävät suuruuden ekonomian mukaisesti myös muita kunnan palveluita puoleensa. Taulukossa 2 kuvataan ARTTU-kuntien lukiokoulutuksen opiskelijamääriä vuosina 2005, 2010, 2013 ja 2016.

Oman lukiokoulutuksen opiskelijamäärät vuonna 2016 vaihtelivat tutkimuskunnissa, pienimmillään 56 ja suurimmillaan 4 971. Vähiten lukio-opiskelijoita oli Paltamossa ja Petäjävedellä, joissa

Taulukko 2. ARTTU2-tutkimuskuntien lukiokoulutuksen opiskelijamäärät vuosina 2005, 2010, 2013 ja 2016 sekä erotukset vuodesta 2013 vuoteen 2016 (Kuntaliitto 2017).

Kuntakoko	ARTTU2-kunta	Opiskelijamäärä vuonna 2005	Opiskelijamäärä vuonna 2010	Opiskelijamäärä vuonna 2013	Opiskelijamäärä vuonna 2016	Vuosien 2013 ja 2016 erotus	Vuosien 2013 ja 2016 erotus %:na
Alle 5 000 as.	Askola	101	99	106	129	23	17,8 %
	Paltamo	0	0	80	56	-24	-42,9 %
	Petäjävesi	83	61	76	56	-20	-35,7 %
	Rautalampi	128	100	79	91	12	13,2 %
	Säkylä	162	121	125	139	14	10,1 %
	Vimpeli	72	0	0	0	0	
5 000–10 000 as.	Hattula	255	203	159	0	-159	
	Inari	129	111	92	89	-3	-3,4 %
	Kemiönsaari	81	87	78	73	-5	-6,8 %
	Parkano	193	150	117	89	-28	-31,5 %
	Pudasjärvi	164	139	88	106	18	17,0 %
	Vöyri	147	128	171	153	-18	-11,8 %
10 001–20 000 as.	Kankaanpää	320	227	263	262	-1	-0,4 %
	Keuruu	232	175	165	146	-19	-13,0 %
	Kurikka	460	388	320	279	-41	-14,7 %
	Kuusamo	433	364	282	255	-27	-10,6 %
	Liperi	164	0	0	0	0	
	Mustasaari	225	258	244	218	-26	-11,9 %
	Nivala	227	170	165	129	-36	-27,9 %
	Sipoo	317	362	340	317	-23	-7,3 %
20 001–50 000 as.	Hollola	275	207	192	0	-192	
	Kokkola	1 028	820	870	902	32	3,5 %
	Lempäälä	348	345	306	309	3	1,0 %
	Raasepori	508	508	446	444	-2	-0,5 %
	Raisio	509	465	440	379	-61	-16,1 %
	Tornio	542	340	307	339	32	9,4 %
50 001–100 000 as.	Hämeenlinna	1 450	1426	0	0	0	
	Kotka	1 115	956	972	944	-28	-3,0 %
	Lappeenranta	1 463	1305	1197	1 122	-75	-6,7 %
	Mikkeli	1 411	1 503	1527	1 245	-282	-22,7 %
	Salo	1 051	1015	1001	910	-91	-10,0 %
	Vaasa	1396	1007	1037	1030	-7	-0,7 %
Yli 100 000 as.	Espoo	5 440	5761	5630	4 971	-659	-13,3 %
	Jyväskylä	2 782	0	0	0	0	
	Oulu	4 378	4 301	4388	4 290	-98	-2,3 %
	Tampere	4 222	4616	4118	3 483	-635	-18,2 %
	Turku	4 227	3779	3816	3 728	-88	-2,4 %
	Vantaa	3 965	3975	4218	3 913	-305	-7,8 %

molemmissa opiskelijamäärä oli 56. Lukio-opiskelijoita oli eniten Espoossa. Lukiolaisten määrä on vähentynyt 24 kunnassa kun tarkastellaan opiskelijoiden määriä vuosina 2013 ja 2016. Prosentuaalisesti tarkasteltuna eniten lukio-opiskelijoiden määrä on vähentynyt Paltamolla, lähes 43 prosentilla. Opiskelijamäärä on vähentynyt kaikissa kuntakokoluokissa.

Kunnalle on haasteellista suunnitella opetuspalveluitaan tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti, jos koululaisten ikäluokkien koko vaihtelee. Esimerkiksi Petäjävedellä, jossa perus-

opetuksessa lapsia on noin 500 ja ikäluokkien väliset vaihtelut ovat melko suuria, on haasteena lapsi- ja opetusryhmien sijoittelu, etenkin kun kunnan tavoitteena on turvalliset ja terveelliset koulurakennukset ja sopivat ryhmä- ja luokkakoot. Petäjäveden lukiokoulutuksessa opiskelee alle 60 opiskelijaa.

Kahdessa suurimmassa ARTTU2-kuntien kuntakokoluokassa, jotka itse järjestävät lukiokoulutusta, on kaikissa kaupungeissa opiskelijoiden määrä vähentynyt tarkasteltaessa vuosien 2013 ja 2016 lukio-opiskelijoiden määriä. Suurista kaupungeista pro-

sentuaalisesti eniten lukiolaisten määrä on vähentynyt Tampereella, 18,2 prosenttia. On myös sellaisia kuntia, kuten Askola, Rautalampi, Säkylä, Pudasjärvi, Kokkola, Lempäälä ja Tornio, joissa opiskelijoiden määrä on lisääntynyt. Prosentuaalisesti eniten lukiolaisten määrä on kasvanut Askolassa, jossa kasvua on ollut 17,8 prosenttia.

Kunta voi itse valita, järjestääkö se lukiokoulutusta vai ei. Mutta mikäli se päätyy lukiokoulutuksen järjestäjäksi, tulee sen varmistaa, että sillä on sekä ammatilliset että taloudelliset edellytykset lukiokoulutuksen järjestämiseksi (lukiolaki 3–4 §). Päätös voi aiheuttaa kunnille lisäpainetta joutua panostamaan lisäresursseja lukiokoulutukseen tilanteessa, jossa opiskelijamäärät ovat laskussa. Pienissä kunnissa ei opiskelijamäärän vähentymiseen pystytä reagoimaan samalla tavalla kuin kunnissa, jossa opiskelijamäärät ovat suurempia ja joissa on useampi lukio. Lukiokoulutuksen järjestäminen aiheuttaa aina myös kustannuksia, kuten kiinteät kulut, jotka aiheuttavat kuluja opiskelijamäärästä riippumatta. Pienet ryhmäkoot ja tilavuokrat ovat yksi syy kokonaiskustannusten suhteelliseen suuruuteen (<https://vos.oph.fi/rap/>). Ne aiheuttavat toiminnan tehottomuutta ja yksikkökustannusten kasvua ja heikentävät näin taloutta.

Lukiokoulutuksen opiskelijoista kolmannes opiskeli vuosina 2006–2015 niiden koulutuksen järjestäjien oppilaitoksissa, joissa oli yli 2000 opiskelijaa (Pitkänen et al. 2017, 83). Tämä tarkoittaa ARTTU2-kuntien suurinta kuntakokoluokkaa. Suurimmissa kaupungeissa, jossa on useampia lukioita, voidaan taloudellisuutta ja tehokkuutta etsiä suuruuden ekonomiasta, optimaalisesta lukiokoosta ja suurista opiskelijamääristä (esim. Kumar 1983). Sen sijaan pienissä, yhden lukion kunnissa ei ole samalla tavoin mahdollista etsiä kustannustehokkaita ja vaihtoehtoisia toimintatapoja, mikäli ylipäättään kunnassa halutaan lukiokoulutusta järjestää. Siksi niiden onkin toiminnallaan varmistettava, että opiskelijamäärä säilyy ja opiskelijoita saadaan lukioon myös tulevaisuudessa. Tämä edellyttää pieniltä kunnilta entistä vahvemmin lukiokoulutuksen näkyvyyden lisäämistä markkinoimalla, erikoistumalla, alueellista yhteistyötä tekemällä ja verkostoitumalla sekä hanketyöllä.

6.3 Väestönkehitys ARTTU2-kunnissa

Väestö on inhimillinen resurssi. Sen hyvinvoinnin kasvuun vaikuttavat entistä enemmän sellaiset luodut resurssit, kuten koulutus ja osaamisen taso (esim. Mikkonen 1994, 102). Koulutuksella on inhimillistä pääomaa lisäävä vaikutus, jonka kautta ihmisille avautuu tulevaisuutensa rakentamiseen uudenlaisia mahdollisuuksia. Alueen koulutettu väestö tuo alueelle monenlaista hyvää. Koulutettu väestö työllistyessään ja elinkeinotoimintaa harjoittaessaan sekä palveluita käyttäessään lisää edelleen alueen elinvoimaisuutta ja tuo alueelle taloudellista hyvää ja verotuloja. Paikallistalouden näkökulmasta myös yleissivistävällä lukiokoulutuksella voidaan nähdä olevan sekä välittömiä että välillisiä alueellisia kerrannaisvaikutuksia. Tämä tarkoittaa kysyntäimpulssien aikaansaamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia. Alueellisia kerrannaisvaikutuksia on mallinnettu ja analysoitu sekä käytetty poliittisessa päätöksenteossa. Mallintaminen auttaa ymmärtämään ja arvioimaan taloudellisia vaikutuksia, joita esimerkiksi lukiokoulutuksen järjestäminen kunnassa saa aikaan.

Nuo mallit eivät kuitenkaan ota huomioon esimerkiksi alueiden välistä kanssakäymistä niiden täydessä laajuudessaan.

Muuttoliikkeen vaikutuksista

Muuttoliikkeen vaikutuksia voidaan analysoida sekä kuntatalouden että paikallistalouden näkökulmasta. Muuttoliike vaikuttaa kunnan tuloihin ja menoihin ja näitä vaikutuksia voidaan analysoida palvelujen kysynnän muutoksen ja palvelujen tarjonnan ja järjestämisedellytysten muutoksen suhteen. Kunnan palvelukapasiteetin täytyessä tarvitaan uusia investointeja, mikä aiheuttaa muuttovoittokunnan velkaantumista. Vastaavasti muuttotappiokuntaan jää tarpeetonta palvelukapasiteettia, mikä aiheuttaa kustannuksia. Laajemmin muuttoliikkeen vaikutukset näkyvät paikallistaloudessa. Muuttajat tuovat ja vievät tuloja ja menoja sekä tarvitsevat palveluita, mutta heiltä saadaan myös verotuloja (Kallio 2010, 4).

Suurimpien kaupunkien positiivinen muuttoliike tulee jatkuamaan, kun samaan aikaan syrjäseuduilla väki vähenee ja ikääntyy. Kunnat jakautuvat voittajiin ja häviäjiin. Vaikka muuttoliike ja ikärakenne kohtelevatkin kuntia eri tavoin, tulee ikäänntyneiden osuus väestöstä kasvamaan voimakkaasti tällä ja ensi vuosikymmenellä. ARTTU2-kuntien osalta voidaan todeta, että väestön ikäänntyminen on pitkän aikavälin riski erityisesti Kainuussa, mutta myös koko maassa.

Asukasluvun kehitys tulee lähivuosina eriyttämään kuntia nykyistä vahvemmin. Pienimmät kunnat menettävät väestöään ja niiden väestöllinen huoltosuhde heikkenee voimakkaasti, mikä lisää entisestään ongelmia pienille kunnille järjestää palveluita ja rahoitusta. Kehityskulku on jatkunut jo pitkään, mutta voimakkaita muutoksia on edelleen odotettavissa vuosien 2019–2025 välillä koko kuntakentässä. Väestön alueellisen jakautumisen lisäksi kyse on laajemmasta ilmiöstä, jossa kuntien elinvoiman edellytykset ja lähtökohdat jakaantuvat yhä epätasaisemmin.

Taloudellinen huoltosuhde oli vuonna 2015 vahvin Ahvenanmaan, Uudenmaan ja Pohjanmaan maakunnissa ja heikoin Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa (Valtionvarainministeriö 2017a, 21–25; 2017b, 26; 2016, 29). Tarkasteltaessa ARTTU2-tutkimuskuntien väestönkehitystä vuosina 2015–2016 väestömäärä lisääntyi 14 kunnassa eli Paltamolla, Inarissa, Nivalassa, Mustasaarella, Sipoossa, Kokkolassa, Lempäälässä, Vaasassa, Espoossa, Jyväskylässä, Oulussa, Tampereella, Turussa ja Vantaalla.

Tämä ei ole koko kuva, sillä kuntien elinvoiman kannalta keskeistä on niiden väestörakenteen kehitys ja vaikutus palvelutuotantoon sekä palvelujen saannin oikeudenmukaisuuteen. Taloudellista niukkuutta kunnissa jaettaessa on väestönkehityksen kannalta pohdittava sitä, mitä oma lukio merkitsee kunnalle ja kuntalaisille, etenkin jos kunnan ikäihmisten palveluista aiheutuvat menot ovat kasvussa. Tiukka talous saa aikaan sen, että palveluita ja niiden käyttäjien tarpeita joudutaan arvottamaan. Väestörakenne tulee monessa kunnassa muuttumaan siten, että väki vanhenee ja lasten ja nuorten osuus vähenee. Myös verotulot vähenevät väestön ikäännyessä, mutta palvelutarve lisääntyy. Resursseja allokoitaessa kasvaa paine lisätä ikäihmis-

ten palveluita. Kuntien päättäjät joutuvat pohtimaan sitä, miten tyydyttää vähenevän väestön ja kasvavan ikääntyvän väestön palvelutarve ja panostaa samaan aikaan koulutukseen? Kenen palvelut voidaan asettaa etusijalle ja miksi? Vai jaetaanko kaikille tasaisesti niukkuutta? Minkälaisen rahoitusstrategian kunta valitsee palveluiden järjestämiseksi?

Toisaalta, mikäli kunnat vähentävät satsauksia lasten ja nuorten palveluihin, on oletettavaa, että perheet ja nuoret muuttavat kunnasta sinne, missä palveluita on tarjolla. Tämä edellyttää kuntien päättäjiltä valintojen tekemistä, jotta tasapainoinen väestönkehitys voitaisiin turvata. Oman lukion säilyttäminen on varmasti yksi keino, sillä pienissä kunnissa lukioilla on suuri merkitys niiden elinvoiman ja vetovoimaisuuden kannalta. Tämän takia kunnat ovat olleet valmiita lisäämään merkittävästi rahoitusta juuri oman kunnan lukion ylläpitämiseen, mikä on mahdollistanut niiden hyvän saavutettavuuden (ks. esim. <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2017/kunnat-ovat-pelastaneet-peruskoulun>).

Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus

Kuntien elinvoiman edellytykset jakaantuvat yhä epätasaisesti. Lisäksi on huomioitava merkittävät erot elinvoiman edellytyksissä maakuntien sisällä kuntien välillä. Maakuntakeskuksia voidaan pitää muuttovoittajina, kun taas maakuntien reuna-alueet menettävät väestöä, mikä entisestään heikentää reuna-alueiden ikärakennetta. Tämä tarkoittaa, että palveluiden järjestämistä on pohdittava entistä tarkemmin ja kunnan omasta tilanteesta käsin. Pienissä ja syrjäisissä kunnissa väki ikääntyy ja nuorten ikäluokkien osuus vähenee, mikä lisää riskiä sivistyspalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden heikkenemiselle (ks. Lavapuro et al. 2016, 77). Kun tarkastellaan kuntaryhmittäin lukion opiskelijakohtaisia menoja, jotka ovat olleet jo lähtökohtaisesti suuret, voidaan todeta niiden nousseen lähes 27 prosenttia maaseutumaisissa kunnissa vuodesta 2006 vuoteen 2015. Kaupunkimaisissa kunnissa, joissa nousu oli vähäisintä, menot ovat kasvaneet noin 8 prosenttiyksikköä maaseutumaisiin kuntiin verrattuna (Pitkänen et al. 2017, 83).

Sivistyspalveluille ja erityisesti lukiokoulutukselle asetettava tärkeä kriteeri kuntien ja niiden paikallistalouden näkökulmasta on saatavuus ja saavutettavuus. Lukiokoulutuksen järjestämisen kannalta tärkeänä on pidetty sitä, että lukiokoulutus on lähipalvelu ja lukion voi suorittaa kotoa käsin. ARTTU2-kuntia tutkittaessa voidaan todeta, että sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen ei suoranaisesti näyttäisi vaikuttavan kunnan taloudellinen tila, vaan merkittävämpänä tekijänä voidaan ymmärtää olevan se, että lukiokoulutus on kunnan kulttuurin mukainen poliittinen arvovalinta. Tälle valinnalle voidaan puolestaan voi löytyä useita syitä (ks. myös Lavapuro et al. 2016, 103-104), jolla voidaan tukea alueen kulttuurista identiteettiä ja varmistaa kuntalaisten ja lähialueen lukiokoulutuksen saatavuuden ja saavutettavuuden. ARTTU2-kuntien kohdalla tämä tuli selkeästi esiin pienissä ja kaksikielisissä sekä saamenkielen kunnissa ja se näkyi etenkin pienten kuntien strategioissa, jossa lukiokoulutus mainittiin (ks. luku 5.2).

- Esimerkiksi Inarin lukion tavoitteena on tukea nuorten kasvua ja identiteetin kehittymistä tarjoamalla mahdollisuuden

opiskella inarin-, koltan- ja pohjoissaamen kieliä äidinkielenä. Lisäksi tehdään kiinteää yhteistyötä saamelaisalueen koulutuskeskuksen kanssa.

Myös nopea muuttoliike ja asukasluvun kasvu voi muodostua palveluiden tuottamisen kannalta haasteeksi.

- Esimerkiksi Sipoon suurimpia haasteita vuosina 2017–2019 on kuntalaisten määrän kasvun aiheuttama lisääntynyt palvelutarve ja sen aiheuttamat kustannukset. Väestönkasvun arvioidaan olevan noin 400 asukasta per vuosi, joista noin 15 prosenttia on 7–15-vuotiaita. Haasteeseen kaupunki pyrkii vastaamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti erilaisilla ratkaisuilla lisäämällä varhaiskasvatus- ja opetusryhmiä ja tiloja, henkilöstöä sekä investoimalla kiinteistöihin ja teemmällä yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien kanssa.

Vuonna 2016 Espoon väkimäärä kasvoi 1,7 prosenttia eli 4 730 henkilöä, mikä merkitsevästi lisää palveluiden tarvetta. Myös muissa suurissa ARTTU2-kaupungeissa kuten Jyväskylässä, Oulussa, Tampereella ja Vantaalla on väestönkehitys kasvussa. Kuntien alueellinen sijainti on merkityksellinen. Monet suuren kaupungin kupessa sijaitsevat pienemmät kunnat voivat hyödyntää kaupungin laajaa ja laadukasta palvelutarjontaa ja kehittää oman kunnan toimivia lähipalveluita.

- Esimerkiksi Lempäälän kunta varautuu kunnan väkiluvun kasvuun ja nuorten ikäluokkien suurenemiseen. Yhteistyötä kotien kanssa korostetaan laadukkaana koulutyön aikaansaamiseksi. Tämä edellyttää kunnalta riittäviä resursseja, vaikka kokonaisvastuu koululaisista onkin kunnan eri toimijoiden yhteinen asia.
- Myös Kokkolassa varaudutaan lapsi- ja opiskelijamäärän kasvuun, jonka toivotaan lisäävän lukiokoulutuksen opiskelijamäärää. Varhaiskasvatus- ja opetuspalveluiden järjestämiseen vaikuttavat keskeisesti kaupungin tilakysymysratkaisut. Kaksikielinen Kokkola yhdistää suomenkieliset lukionsa, mikä muuttaa lukioresurssin määrääytymistä ja opiskelija- ja opiskelijahuoltolaki aiheuttaa lisäkustannuksia lukiopalveluille. Kaupungille kertyy maakunnallisen toisen asteen koulutusyhteissopimuksen mukaisesti opintokurssien myynnistä ja ostamisesta tuloja ja kuluja. Kun lasten ja nuorten palveluiden tarve kunnassa kasvaa, on pohdittava, miten palvelut pystyttäisiin tuottamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Kustannustehokkuus nousi esiin kaikkien ARTTU2-kuntien sivistyspalveluiden talouden suunnittelussa.

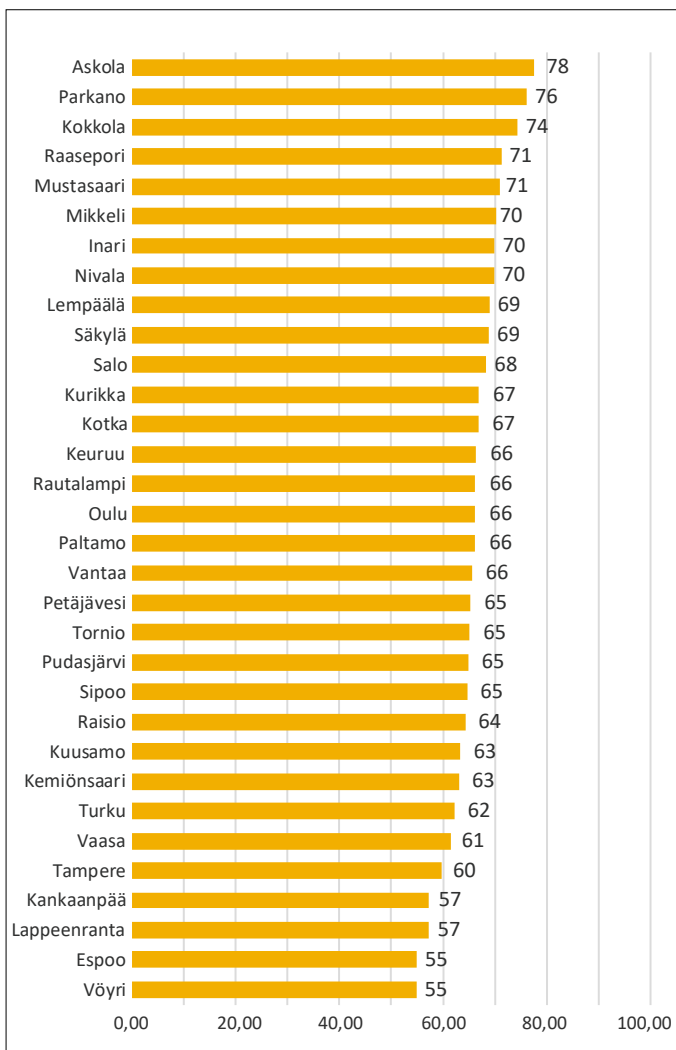
6.4 Henkilöstön merkitys

Kunnan väestörakenne, koulutustaso sekä elinkeinorakenne ja työllisyys vaikuttavat kuntien elinvoimaisuuteen ja paikallistalouteen. Elinvoimaisuus on suoraan liitettävissä koulutukseen, sillä kunnan järjestämällä koulutuksella on elinvoimaa lisäävä vaikutus sekä kuntatalouteen että paikallistalouteen. Julkinen palvelutarjonta ja erityisesti alueen tarjoamat koulutusmahdollisuudet vaikuttavat kuntien työpaikkatarjontaan ja työvoiman laatuun (Laakso & Loikkanen 2004, 387). Keskeisiä paikallistalouden tekijöitä ja niihin liittyviä ominaisuuksia ovat väestö (määrä, ikärakenne ja muutos), työpaikat (määrä ja muutos toimialoit-

tain), työikäisen väestön työssäkäynti ja työpaikkaomavaraisuus sekä muuttoliike. Nämä dynaamiset tekijät määrittävät ja erilaistavat kuntia paikallistalouksina ja vaikuttavat niiden talouteen sekä kehitymis- ja kehittämismahdollisuuksiin (Sinervo, Meklin & Vakkuri 2015,100). Paikallistalouden perustaa voidaan arvioida esimerkiksi alueellisesti koulutusjärjestelmän eri tasojen välisten yhteyksien, työllisyyden, elinkeinorakenteen ja sijainnin näkökulmasta.

Kouluilla on paikallistalouden näkökulmasta elinvoimaa lisäävä työllistävä vaikutus. Henkilöstö on kunnalle sekä vetovoimatekijä, mutta myös paikallistalouteen vaikuttava tekijä. ARTTU2-kunnat korostavat osaavan henkilöstön merkitystä opetuspalveluissa, vaikka esiin nousee myös se, että sivistyspalvelujen palkkakulut ovat merkittävä menoerä kunnalle. Tästä syystä kunnat hakevat myös säästöjä henkilöstökuluista. Palkkakulut ovat opetuspalveluiden suurin menoerä.

On kuitenkin huomioitava, että opetus- ja kulttuuritoimen kustannusten rahoituksen hoitavat kunnat ja valtio yhdessä. Kunnat saavat rahaa lukiokoulutuksensa järjestämiseen yksikköhintara-



Kuvio 6. ARTTU2-kuntien lukiokoulutuksen palkkausmenojen prosentuaalinen osuus kaikista menoista vuonna 2016. (<https://vos.oph.fi/cgibin/tiedot1r.cgi?tnimi=kust/v16/k06k7s.lis#p>)

hoituksena. Jos kunnassa ei ole lukiota, ei se saa rahoitustakaan. Lisäksi kunnat saavat henkilöstöstä, joka asuu kunnassa, sekä kunnallisverotuloja että kiinteistöverotuloja. Yleisesti voidaan todeta, että kunnat ovat säästäneet opetuspalveluiden henkilöstökuluista (Pitkänen et al. 2017).

Kuviossa 6 kuvataan ARTTU2-kuntien lukiokoulutuksen palkkamenojen suhteellista osuutta kaikista menoista vuonna 2016. Palkkamenot sisältävät opetuksen, muun opiskelijahuollon ja sisäisen hallinnon palkkamenot (<https://vos.oph.fi/cgibin/tiedot1r.cgi?tnimi=kust/v16/k06k7s.lis#p>). ARTTU2-kuntia vertailtaessa voidaan nähdä, että lukiokoulutuksen pienimmät palkkamenot vuonna 2016 olivat Vöyriässä ja suurimmat Askolassa. Vöyriässä palkkamenojen osuus on 54,9 prosenttia kaikista lukiokoulutuksen menoista ja Askolassa 77,6 prosenttia. Suurimpien kaupunkien osalta suurimmat palkkamenojen kaikista lukiokoulutuksen menoista oli Oulussa 66,2 prosenttia ja pienimmät Espoossa 54,9 prosenttia.

Sijaisten palkkausta on vähennetty opettajan palkallisten poissaolojen ajaksi etenkin suurempien koulutuksen järjestäjien keskuudessa. Heistä 55 prosenttia palkkasi sijaisen aiempaa harvemmin (Pitkänen et al. 2017, 85).

- Esimerkiksi Kotkassa tuottavuutta parannetaan palkkaamalla määräaikaista henkilöstöä vain koulujen työpäivien ajaksi. Näin toteutetaan kaupungin talouden tasapainottamisohjelmaa. Myös lukion tuntikehystä vähennetään, jotta asetettu säästö tavoite saavutetaan. Opetusryhmien määrä ja ryhmäkoot ratkaistaan taloudellisin ja pedagogisin perustein koko opetustoimessa. Henkilöstöä sijoitetaan eri kouluille siten, että opetus voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti.

Koulussa työskentelevä henkilöstö on kuitenkin paljon muutakin kuin vain menoerä. Se ovat kunnan elinvoimaa monin eri tavoin lisäävä tekijä etenkin pienillä paikkakunnilla. Vaikka lukiokoulutusta ei ehkä mielletä samalla tavoin elinvoimatekijänä kuin ammatillista opetusta, on opetushenkilöstön merkitys joka tapauksessa paikallistalouden näkökulmasta kiistaton.

Ammattitaitoiset ja koulutetut opettajat ovat tärkeä lukiokoulutuksen elinvoima- ja menestystekijä, sillä opettajien kelpoisuus lisää opetuksen laatua. Lukion opettajien muodollista kelpoisuutta voi pitää hyvänä ja se on kasvanut 93 prosentista 98 prosenttiin vuosina 2010–2016. Suhteellisesti vähiten, 93 prosenttia, oli muodollisesti kelpoisia lukion opettajia Keski-Pohjanmaalla vuonna 2016. Muissa maakunnissa muodollisesti kelpoisten opettajien osuus vaihteli 96–99 prosentin välillä. Täydennyskoulutukseen osallistuneiden opettajien osuus kasvoi 80 prosentista 88 prosenttiin. Vuonna 2016 osuus oli pienin Päijät-Hämeessä, 78 prosenttia, ja korkein Kanta-Hämeessä, 93 prosenttia (Pitkänen et al. 2017, 85). Myös sivutoimisten tuntiopettajien kelpoisuusaste on noussut (Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta 2016, 32–33).

Kunnat eroavat kelpoisen ja osaavan opetushenkilöstön saataavuuden suhteen toisistaan. Tähän on syynä mm. kunnan maantieteellinen sijainti ja kunnan koko. Kaupungeissa lukiokoulutus on eriytynyt aiempaa vahvemmin peruskouluopetuksesta, kun

taas maaseutukunnissa lukiokoulutus on tiiviimmin integroinut perusopetukseen. Harvaan asutuilla alueilla on otettava huomioon lukion ja perusopetuksen mm. yhteisten aineenopettajien, tilojen ja välineiden keskinäinen riippuvuus. Nämä ovat tärkeitä tekijöitä laadukkaana opetuksen jatkuvuuden takaamiseksi (Suomen Kuntaliitto 2015, 21).

Kuntien erilaisuus näkyy myös lukioiden virkarakenteessa. Kaupungeissa lukion ja peruskoulun yhteiset virat vähenevät, kun taas maaseudulla aineenopettajan virat ovat useimmiten lukion ja peruskoulun yhteisiä virkoja. Syrjäisten kuntien pieniin lukioihin on onnistuttu rekrytoimaan päteviä ja koulujen kehittämiseen sitoutuneita opettajia. Käytännössä tämä on tarkoittanut kunnilta luovaa ajattelua ja varsin omintakeisten yhdistelmävirkojen luomista. Aineenopettajalla voi esimerkiksi olla opetustunteja peruskoulussa, lukiossa ja kansalaisopistossa. Tällaiset virat istuvat varsin huonosti opetusalan virka- ja työehtosopimukseen, sillä osa opetustunneista lasketaan kokonaistyöaikamallin ja osa opetusvelvollisuusmallin mukaan (Lavapuro et al. 2016, 87–77). Opetusalan jäykät virka- ja työehtosopimukset aiheuttavat lakisääteisiä kelpoisuusehtoja enemmän kuitenkin jäykkyyttä kuntien opetuspuolen henkilöstöratkaisuiden kehittämisessä.

Ammattitaitoista ja pätevää henkilöstöä arvostetaan kunnissa ja tätä myös korostetaan yleisesti sivistystoimen toiminnallisissa tavoitteissa. Henkilöstön osaamista ja osaamisen kehittämistä pidetään tärkeänä, samoin työviihtyvyyden tukemista ja ylläpitämistä. Nämä tekijät on yhdistetty suoraan sivistyspalveluiden laatuun. Seuraavassa joitakin esimerkkejä ARTTU2-tutkimuskunnista:

- Vantaalla johtamisen kautta toteutettavaa muutosta kehitetään sivistystoimessa edistämällä osallistavaa työhyvinvointia Mun Elämä -hankkeella ja tuunatun työn käyttönotolla. Sekä hanke, että tuunattu työ on otettu käyttöön vuoden 2016 alussa ja tavoitteena on, että tuunatun työn työpäivien lukumäärä vuonna 2017 on 1 600 päivää/vuosi.
- Raaseporissa hallinnon työn halutaan tukevan myös henkilöstön kehittämistä ja edistävän työhyvinvointia. Henkilöstön osaaminen näkyy lukio-opetuksessa erilaisten oppimisympäristöjen hyödyntämisessä, sähköisten oppimateriaalien käyttämisessä, kokeissa ja työ- ja toimintatapojen uudistamisessa. Opetuksen kehittäminen keskittyy muutoksen toteuttamiseen pedagogisessa työssä esiopetuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja valmistavan opetuksen uusien opetussuunnitelmien mukaisesti. Yhtenä painopistealueena on riittävien resurssien takaaminen, jotta uudistus voidaan toteuttaa.
- Lappeenrannassa halutaan panostaa toimintakulttuurin muutokseen oppivan yhteisön, osallisuuden ja kestävä kehityksen suuntaan ja näiden taitojen kehittäminen edellyttää opettajien kouluttamista ja kehittämistyötä. Toimintatapojen muutoksella halutaan vaikuttaa lukion toimintakulttuuriin ja siihen, miten lukiolaiset kokevat omat vaikutusmahdollisuutensa ja mahdollisuudet osallistua lukuvuoden toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen.
- Opettajien osaaminen nousee vahvasti esiin myös Inarissa ja Petäjävedellä. Työn vaatimukset tulevat korostumaan edelleen sähköisten yliopiskelijakirjoitusten myötä. Opettajia

kannustetaan ottamaan opetuskäyttöön uusia opetusmenetelmiä ja laitteita, verkkotyökaluja sekä sosiaalisen median sovellutuksia. Heille järjestetään täydennyskoulutusta, joka tukee opetussuunnitelmatyötä sekä sähköisiin kokeisiin valmistautumista.

7 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on kartoitettu kuntien taloudellista panostusta järjestämäänsä lukiokoulutukseen, kuntien toimenpiteitä lukioidensa kehittämiseksi ja säilyttämiseksi sekä sitä, millaisia laajempia vaikutuksia sillä voidaan nähdä olevan paikallistalouteen. Tutkimuskohteina ovat ARTTU2-tutkimusohjelmaan kuuluvat kunnat.

Kunnilla erilaiset lähtökohdat ja mahdollisuudet panostaa lukiokoulutukseen

Tutkimus toi esiin kuntien erilaiset lähtökohdat ja mahdollisuudet panostaa lukiokoulutukseensa. Omaan lukiokoulutukseen panostaminen on sekä taloudellinen, poliittinen että kulttuurinen arvovalinta. Se on jokaisen kunnan päätös, jonka se tekee omista paikallisista lähtökohdistaan. Siksi eriytettyä koulutuspolitiikkaa tarvitaan erilaisille alueille. Kuntien tulee tunnistaa paikalliset tarpeet ja voimavarat ja pyrkiä toiminnallaan kehittämään alueen elinvoimaa. Juuri siksi paikallinen tuntemus on tärkeää sen sijaan, että kunnat pyrkisivät samanlaisiin ratkaisuihin riippumatta siitä, missä ne sijaitsevat ja mikä on niiden taloudellinen ja toiminnallinen tilanne.

Kuntien lukiokoulutukseen panostamista on tutkittu tarkastelemalla kuntien saamaa rahoitusta, lukiokoulutuksen yksikköhintaa ja kunnille aiheutuvia lukiokoulutuksen nettokustannuksia. Lukiokoulutuksen järjestämisen opiskelijakohtaiset yksikköhinnat näyttäisivät nousevan sen mukaan mitä pienemmästä kunnasta on kyse. Korkeimmat yksikköhinnat ovat alle 10 000 asukkaan ARTTU2-kunnissa, joissa on yksi lukio. Kaikissa suurissa kaupungeissa yksikkökustannukset jäävät alle 6 000 euroon. Suurimmissa kaupungeissa on myös alhaisimmat lukiokoulutuksen opiskelijakohtaiset nettokustannukset, korkeimmat puolestaan pienissä, yhden lukion kunnissa.

Tulos vastaa näkemystä, jonka mukaan suuremmilla kaupungeilla, joilla on useita lukioita, on enemmän erilaisia toimintakeinoja käytettävissään kustannusten hillitsemisessä kuin mitä pienillä kunnilla. Tämä tarkoittaa myös alueellisten synergiaetujen hyödyntämistä yhteistyössä muiden koulutusasteiden ja muiden toimijoiden kanssa. Suurempien lukioiden kiinteät kustannukset jakaantuvat lisäksi kustannustehokkaammin useamman opiskelijan kesken. Sama tilanne nousi esiin myös tutkittaessa lukiokoulutuksen opiskelijakohtaisia menoja kuntakokoluokittain. Opiskelijakohtaiset lukiokoulutuksen menot ovat selkeästi pienimmät suurissa kaupungeissa ja suurimmat alle 5 000 asukkaan kunnissa.

Kuntien on tarkoitus järjestää lukiokoulutus opiskelijakohtaisella yksikköhintarahoituksella. Suurimmalle osalle ARTTU2-kuntia rahoitus ei riitä, vaan kunnat joutuvat itse panostamaan lukiokoulutukseensa rahaa, jonka ovat pääosin keränneet verotuloina.

Laskennallisesti tarkastellen ARTTU2-kunnat panostavat lukiokoulutukseensa eri tavoin. Omaan lukiokoulutukseen panostamisella voidaan nähdä olevan merkitystä kunnan talouteen. Tätä tutkittiin laskemalla lukiokoulutuksen vaikutus kunnan tuloveroprosenttiin. Lukiokoulutukseen panostamisen kuntakohtaiset erot ovat huomattavat ARTTU2-kunnissa. Yleisesti voidaan todeta, että etenkin pienissä yhden lukion kunnissa oman lukiokoulutuksen järjestäminen on taloudellinen ponnistus. Oman lukiokoulutuksen järjestäminen ARTTU2-tutkimuskunnissa voi enimmäkseen kasvattaa tuloveroprosenttia jopa yli 0,5 prosenttiyksikköä. Sillä on merkitystä etenkin korkean tuloveroprosentin kunnissa. Siksi lukio oman kunnan järjestämänä palveluna on nähtävä laaja-alaisesti koko kunnan talouteen ja paikallistalouteen vaikuttavana tekijänä. Vain Askolan kunta näyttäisi suoraan ilman kerrannaisvaikutuksiaankin hyötyvän taloudellisesti vuoden 2016 tilastojen perusteella oman lukiokoulutuksensa järjestämisestä.

Monenlaisia toimenpiteitä lukiokoulutuksen säilyttämiseksi

ARTTU2-tutkimuskunnat ovat tehneet monenlaisia toimenpiteitä lukiokoulutuksensa säilyttämiseksi. Kunnat viestivät strategiallaan olevansa sivistyskunta, jolle oman lukiokoulutuksen järjestäminen on tärkeää ja arvokasta. Kunnat houkuttelevat lukioihinsa opiskelijoita erikoistumalla ja markkinoimalla itseään näkyvästi. Yhteistyö ja alueellinen verkostoituminen ovat oivia keinoja kehittää lukiokoulutusta laaja-alaisesti ja monipuolisesti. Hankerahoitus mahdollistaa lukion toiminnan kehittämisen. Digitalisaatio tarjoaa kunnille puolestaan uudenlaisia keinoja uudistaa toimintaa ja palveluita. Lukiokoulutuksessa digitalisaatio näkyy muun muassa sähköisissä yliopiskelijakirjoituksissa ja niihin valmistautumisessa.

Paikallistalouden näkökulmasta lukiokoulutuksen järjestämisen vaikutukset kytkeytyvät ARTTU2-tutkimuskuntien talouden tilaan, väestön ja lukiolaisten määrän kehitykseen sekä lukiokoulutuksessa työskentelevään henkilöstöön. Vaikka vaikutukset ovat paljolti välillisiä, ovat ne silti huomattavia alueellisen elinvoiman ja sen talouden kehityksen kannalta. Lukiokoulutus ja laajemmin kuntien sivistyspalvelut olisivat nähtävä merkittävässä kunnan elinvoiman lisäajänä. Se on kunnan resurssien panostamista tulevaisuuteen. Sivistys, koulutus ja henkinen pääoma nousevat entistä tärkeämmiksi keinoiksi sopeutua ja vastata muuttuvan maailman ja talouden haasteisiin sekä paikallisesti että globaalisti. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että opetuksen laatu säilyy valtakunnallisella tasolla (Honkasalo & Nyysölä 2012, 6).

Lukiokoulutuksella on alueellisia ja paikallisia vaikutuksia

Lukiokoulutuksella on alueellisia ja paikallisia vaikutuksia, jotka liittyvät yhdenvertaisuuteen, palvelun saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Lukion käyminen tulisi olla mahdollista kotoa käsin. Yleissivistävänä opina se on peruskoulun jatke, joka toiminnallaan turvaa siirtymän jatko-opintoihin ja työelämään. Siksi sen arvo kunnalle ei ole mitattavissa suoraan tässä ja nyt, vaan laaja-alaisesti ja pitkällä aikavälillä. Paikallistalouden näkökulmasta kuntien tulisikin kiinnittää huomiota oppimispolun

näkyväksi tekemiseen. Tässä nousee esiin alueen kuntien välinen yhteistyö ja verkostoituminen. Mikäli alueella halutaan pitää myös nuorta väestöä, olisi viisasta tukea lähiopintomahdollisuuksia sen sijaan, että nuoret hakeutuvat jatko-opintoihinsa kauas omasta kotikunnastaan.

Paikalliset tarpeet ja yhteistyö keskiöön

Laaja-alainen yhteistyö eri oppilaitosten ja alueellisten toimijoiden kesken nousee kuntien elinvoiman kannalta keskiöön. Alueellisella ja seudullisella oppilaitos- ja elinkeino-yhteistyöllä voidaan laajentaa kurssitarjontaa ja samalla mahdollistuu aito alueellinen erikoistuminen.

Lähtökohtaisesti pienten kuntien lukioilla ei ole laajaa kurssitarjontaa. Talouden kannalta väestön väheneminen ja vanheneminen ovat selkeitä uhkia lukion toiminnan jatkumisen kannalta. Suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa on käytössä enemmän mahdollisuuksia lukiotoiminnan järjestämiseen kustannustehokkaasti. Muutokset kunnan väestörakenteessa heijastuvat niiden järjestämiin koulutuspalveluihin.

Sen sijaan, että kunnissa mietittäisiin mitä palveluita vähennetään, tulisi sivistyspalveluita kehittää entistä rohkeammin ja paremmin vastaamaan juuri kunnan ja paikallisten asukkaiden tarpeita. Tärkeää olisi saada kunnat näkemään sivistyskunnan mahdollisuudet ja hyödyntämään laaja-alaisesti ja monipuolisesti sivistyspalveluihin liittyvää osaamista rakennettaessa tulevaisuuden elinvoimaista sivistyskuntaa.

Lähteet

Kirjalliset lähteet

- Cohn, E. & Millman, S.D. (1975). Input – output analysis in public education. Cambridge, Mass: Ballinger.
- Cohn, E. (1979). The Economics of education. Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Euroopan unioni (2016). Koulutuksen seurantakatsaus 2016 Suomi. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Honkasalo, R. & Nyysölä, K. (2012). Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua. Kuntarakenteen, oppilaitosverkoston ja ohjauksen nykytilanne sekä kehitysnäkymät. Opetushallituksen muistiot 2012:2, Helsinki.
- Kallio, O. (2010). Paikallistalouden lähtökohdat ARTTU-tutkimuskunnissa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 4. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Knuuttila, M. (2004). Elintarvikesektorin työllisyysvaikutukset – Panos-tuotosanalyysi maakunnittain. Helsinki: MTT Taloustutkimus.
- Kumar, R. C. (1983). Economic of scale in school operation: Evidence from Canada. Applied Economics, 15(3), 323-340.
- Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta (2014a). Peruspalveluiden tila -ra-portti 2014. I osa – yhteenveto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2014, Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta (2014b). Peruspalveluiden tila -raportti 2014. II osa – liiteosa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2014, Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (2016). Peruspalveluiden tila -raportti 2016, osa I. Valtiovarainministeriön julkaisu - 9/2016. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2004). Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Helsinki: Gaudeamus.

Lavapuro, J., Ojanen, T., Rautiainen, P. & Valtonen, V. (2016). Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Helsinki: KAKS - Kunnallisan kehittämissätiö.

Opetushallitus (2016). Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus- ja yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2016. Oppaat ja käsikirjat 2016:4. Helsinki: Opetushallitus.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016). Opetus- ja kulttuuriministeriön tulossuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätös vuodelta 2016. Helsinki: Valtioneuvosto.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017). Lukioselvitys – Kooste lukion nykytilaa ja kehittämistarpeita koskevista selvityksistä ja tutkimuksista. 21.11.2017. Helsinki: Opetus – ja kulttuuriministeriö.

Opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannukset 2016. Kuntaliitto ja Tilastokeskus. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/opetus-ja-kulttuuritoimen-talous-ja-rahoitus>

Pekola-Sjöblom M. (2017). Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille? Kuntalaisten mielipiteet kunnallisista palveluista ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2015 ja 2017. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja. Nro 13/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pitkänen K., Hievanen, K., Kirjavainen, T., Suortamo, M. & Lepola, L. (2017). Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Julkaisut 27:2017. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Pukki, H. (2018). Kuntien vuoden 2016 verotiedot. Verohallinto 25.10.2017. Suomen Kuntaliitto: Helsinki.

Pääkkönen, J. & Ansala, L. (2013). Kouluvaikutus ja tulokellisuusrahoitus lukiokoulutuksessa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Sallinen, S. (toim.) (2011). Elinvoimainen kunta. Uusi Kunta 2017 -keskustelualoite. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sinervo, L-M., Meklin P. & Vakkuri J. (2015). Oikeudenmukainen kuntatalous. Teoksessa I. Karppi (toim.) Governance – hallinnan uusia ulottuvuuksia, (s. 97-106). Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Suomen Kuntaliitto (2015). Sivistyksen suunta 2025. Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma. Riktlinjer för bildningen 2025. Kommunförbundets bildningspolitiska program. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliiton tiedote 19.11.2015: Kunnalliset terveystaloudet ovat mainettaan parempia.

Suomen Kuntaliiton tiedote 26.11.2015: Tyytyväisyys kuntapalveluihin kasvussa.

Suomen Kuntaliitto (2017a). ARTTU2-kuntien tilastotiedot, tilikauden tuloa vuonna 2015 ja 2016 sekä tuloveroprosentti vuonna 2016.

Suomen Kuntaliitto (2017b). ARTTU2-kuntien tilastotiedot, oman lukiokoulutuksen opiskelijamäärät vuonna 2005-2016 ja lukioiden määrä vuonna 2016.

Suomen Kuntaliitto (2017c). ARTTU2-kuntien tilastotiedot, lukiokoulutuksen yksikköhinnan ja nettokustannusten erotus sekä panostuksen vaikutus laskennalliseen veroprosenttiin vuonna 2016.

Suomen Kuntaliitto (2018a). ARTTU2-kuntien tilastotiedot, lukiokoulutuksen yksikköhinnan ja nettokustannusten erotus sekä panostuksen vaikutus laskennalliseen veroprosenttiin vuonna 2016.

Suomen Kuntaliitto (2018b). ARTTU2-kuntien tilastotiedot, tilikauden tulos vuonna 2015 ja 2016 sekä tuloveroprosentti vuonna 2016.

Susiluoto, L. (1999). Aluetalouden kokonaismallit: pääsuuntia ja kehityslinjoja. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Tantarimäki, S. & Törhönen, A. (2016a). Kouluverkon, palveluverkon ja arjen suhde ARTTU2-kunnissa. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja. Nro 11/2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tantarimäki, S. & Törhönen, A. (2016b). Kouluverkkomuutokset ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja. Nro 2/2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Vaherva, T. & Juva, S. (1985). Koulutuksen talous. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtiovarainministeriö (2016). Kuntatalousohjelma 2017-2020, kevät 2016. Valtiovarainministeriön julkaisu 13a/2016. Helsinki: Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto.

Valtiovarainministeriö (2017a). Kuntatalousohjelma 2018-2022, kevät 2017. Valtiovarainministeriön julkaisu -19a/2017. Helsinki: Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto.

Valtiovarainministeriö (2017b). VM-akatemia – faktaa taloudesta ja hallinnosta. 23.1.2017. Koulutus julkisesta taloudesta. Saantitapa: <http://vm.fi/documents/10623/1804892/VM-akatemia%2C+julkisen+talous%2C+23.1.2017/6baf427a-a7c7-4d51-aeb5-6e9f-f3d657d7>

Oikeuslähteet

Lukiolaki 629/1998 (20.12.2013/1044).

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (2017/532)

Sähköiset lähteet

<https://www.erikoislukiot.fi/koulutushaku/erikoislukiot> (viitattu 15.11.2017)

<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80> (viitattu 10.10.2018)

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/sivistyskunnan-roolit-ja-tuki-projekti/tulevaisuuden-sivistyskunta> (viitattu 10.10.2017)

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot_marraskuu2017.pdf (viitattu 10.1.2018)

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot_marraskuu2016.pdf (viitattu 24.9.2017)

<https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2017/kunnat-ovat-pelastaneet-peruskoulun> (viitattu 30.11.2017)

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/tulevaisuuden-sivistyskunta> (viitattu 19.8.2017)

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/valtionosuudet> (viitattu 1.10.2017)

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus-2016> (viitattu 29.10.2017)

<http://minedu.fi/lukiokoulutus> (viitattu 29.10.2017)

http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet (viitattu 10.10.2017)

http://www.oph.fi/ajankohtaista/tiedotteet/101/0/opetustoimen_kustannukset (viitattu 20.1.2018)

http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kou__khak/statfin_khak_pxt_002.px/table/tableViewLayout1/?rxid=be80ef69-9f70-43a6-92aa-012510fc9e2b (viitattu 15.11.2017)

<http://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus> (viitattu 20.10.2017)

<https://vos.oph.fi/rap/> (viitattu 23.12.2017)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutukseen hakeutuminen [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-4500. 2013. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/khak/2013/khak_2013_2015-02-12_tie_001_fi.html (viitattu 15.11.2017)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutukseen hakeutuminen [verkkojulkaisu].

ISSN=1799-4500. 2013, Liitetaulukko 2. Ylioppilaiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin 2005 - 2013. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/khak/2013/khak_2013_2015-02-12_tau_002_fi.html (viitattu 15.11.2017)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntatalous [verkkojulkaisu]. ISSN=2343-4147. 2016. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kta/2016/kta_2016_2017-10-27_tie_001_fi.html (viitattu: 26.11.2017).

Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutuksen talous [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-0947. 2015, Liitetaulukko 1. Koulutuksen käyttömenot käyttökohteen mukaan 2000-2015. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kotal/2015/kotal_2015_2017-05-11_tau_001_fi.html (viitattu 21.11.2017)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutuksen talous [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-0947. 2015, Liitetaulukko 2. Koulutuksen käyttömenojen reaalikehitys käyttökohteen mukaan 2000-2015 1). Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kotal/2015/kotal_2015_2017-05-11_tau_002_fi.html (viitattu 21.11.2017)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutuksen talous [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-0947. 2015, Liitetaulukko 3. Oppilaitosten käyttömenot opiskelijaa kohden koulutussektorin mukaan 2000-2015. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kotal/2015/kotal_2015_2017-05-11_tau_003_fi.html (viitattu 21.11.2017)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutuksen talous [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-0947. 2015, Liitetaulukko 4. Oppilaitosten käyttömenojen reaalikehitys opiskelijaa kohden koulutussektorin mukaan 2000-2015. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kotal/2015/kotal_2015_2017-05-11_tau_004_fi.html (viitattu 10.2.2018)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Lukiokoulutus [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-1633. 2016. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/lop/2016/lop_2016_2017-06-13_tie_001_fi.html (viitattu 21.11.2017)

ARTTU2-tutkimusohjelma

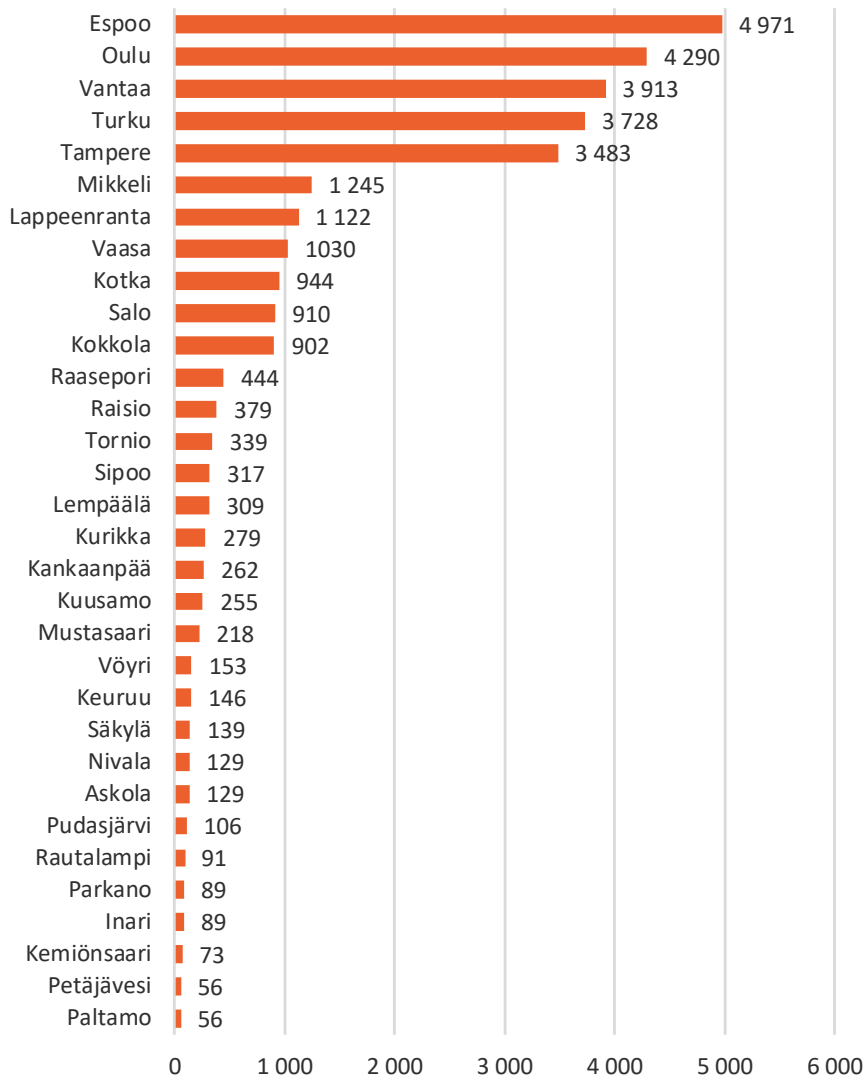
Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet mm. kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkyä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

ARTTU2 on jatkoa vuosina 2008–2012 toteutetulle, vastaaventyypiselle Paras-arviointitutkimusohjelmalle. Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: www.kuntaliitto.fi/arttu2

Liite 1. Oman lukiokoulutuksen opiskelijat ARTTU-tutkimuskunnissa vuonna 2016. (Suomen Kuntaliitto 2017).



Liite 2. ARTTU2-kuntien lukiokoulutuksen yksikköhinnan ja nettokustannusten erotus sekä kunnan panostuksen vaikutus laskennalliseen tuloveroprosenttiin vuonna 2016.

(Lähde: <https://vos.oph.fi/rap/>; Suomen Kuntaliitto 2017, 2018, Verohallinto)

ARTTU2-kunnat	Yksikkö-hinta 2016	Oman lukio-koulutuksen nettokust. 2016 €/opp.	Erotus	Oman lukiokoulutuksen oppilaat vuonna 2016	Kunnan panos lukioon	Asukasluku 31.12.2016	Kunnan panos per asukas	Yhden tuloveroprosentin tuotto per asukas	Lask. vaikutus tulovero-%
Askola	7051,75	6 395	656,40	129	84675,75	5046	16,78	161	0,10
Espoo	5663,78	8 675	-3011,54	4971	-14970349,62	274583	-54,52	250	-0,22
Inari	10331,37	12 348	-2016,94	89	-179508,07	6825	-26,30	152	-0,17
Kankaanpää	6767,76	8 107	-1339,11	262	-350846,88	11637	-30,15	138	-0,22
Kemiönsaari	8439,71	11 288	-2847,96	73	-207901,17	6872	-30,25	138	-0,22
Keuruu	7594,62	11 493	-3898,53	146	-569185,48	9992	-56,96	140	-0,41
Kokkola	5957,21	6 622	-664,74	902	-599596,58	47723	-12,56	154	-0,08
Kotka	5652,59	7 391	-1738,30	944	-1640955,04	54187	-30,28	165	-0,18
Kurikka	6290,36	11 308	-5017,88	279	-1399989,56	21501	-65,11	128	-0,51
Kuusamo	5596,63	8 310	-2713,17	255	-691859,35	15533	-44,54	134	-0,33
Lappeenranta	5596,63	7 855	-2258,37	1122	-2533891,14	72872	-34,77	161	-0,22
Lempäälä	5596,63	6 638	-1041,37	309	-321783,33	22745	-14,15	179	-0,08
Mikkeli	5612,91	6 931	-1318,09	1245	-1641022,05	54517	-30,10	153	-0,20
Mustasaari	5596,63	7 119	-1522,64	218	-331934,66	19380	-17,13	173	-0,10
Nivala	7163,68	8 961	-1797,56	129	-231885,28	10889	-21,30	117	-0,18
Oulu	5893,25	6 857	-963,86	4290	-4134957,50	200526	-20,62	167	-0,12
Paltamo	9150,48	9 964	-813,81	56	-45573,12	3491	-13,05	120	-0,11
Parkano	7969,59	12 247	-4277,60	89	-380706,49	6692	-56,89	129	-0,44
Petäjävesi	9010,57	13 196	-4185,86	56	-234408,08	3981	-58,88	129	-0,46
Pudasjärvi	7790,5	9 547	-1756,67	106	-186207,00	8187	-22,74	109	-0,21
Raasepori	6513,38	7 959	-1446,08	444	-642059,28	28077	-22,87	161	-0,14
Raisio	5596,63	7 485	-1888,86	379	-715877,23	24283	-29,48	178	-0,17
Rautalampi	7969,59	10 484	-2513,93	91	-228767,31	3288	-69,58	121	-0,58
Salo	5846,53	7 274	-1427,10	910	-1298657,70	53546	-24,25	152	-0,16
Sipoo	6251,6	9 328	-3076,48	317	-975242,80	19922	-48,95	214	-0,23
Säkylä	6962,2	8 439	-1476,65	139	-205254,20	6988	-29,37	163	-0,18
Tampere	5730,94	7 304	-1573,40	3483	-5480135,98	228274	-24,01	173	-0,14
Tornio	5596,63	6 935	-1338,47	339	-453742,43	22117	-20,52	158	-0,13
Turku	5764,52	6 458	-693,63	3728	-2585869,44	187604	-13,78	166	-0,08
Vaasa	5707,86	6 968	-1260,10	1030	-1297904,20	67620	-19,19	170	-0,11
Vantaa	5758,21	6 122	-363,95	3913	-1424124,27	219341	-6,49	198	-0,03
Vöyri	7524,21	10 948	-3423,50	153	-523795,87	6684	-78,37	137	-0,57

Liite 3. ARTTU2-kuntien oman lukiokoulutuksen lukio-opiskelijat vuosina 2005–2016 ja lukioiden lukumäärä vuonna 2016 (Suomen Kuntaliitto 2017).

ARTTU2-kunnat	Lukiot, lkm 2016	Lukio-opiskelijoiden lukumäärät vuosina 2005-2016											
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alle 5 000 as.													
Askola	1	101	115	99	103	89	99	103	104	106	123	134	129
Hirvensalmi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Keitele	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Paltamo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	80	67	57	56
Petäjävesi	1	83	84	78	86	82	61	63	57	76	62	58	56
Rautalampi	1	128	138	130	111	86	100	100	100	79	82	97	91
Säkylä	1	162	144	133	123	132	121	113	118	125	125	139	139
Vimpeli	1	72	76	83	83	0	0	0	0	0	0	0	0
5 000–10 000 as.													
Hattula	0	255	204	192	175	184	203	188	184	159	0	0	0
Inari	1	129	130	150	134	126	111	106	104	92	87	97	89
Kemiönsaari	1	81	73	77	81	77	87	82	90	78	80	75	73
Parkano	1	193	195	157	147	136	150	155	140	117	91	95	89
Pudasjärvi	1	164	150	172	160	170	139	128	115	88	104	102	106
Vöyri	1	147	135	154	142	133	128	139	151	171	166	159	153
10 001–20 000 as.													
Kankaanpää	2	320	287	258	238	212	227	239	260	263	251	255	262
Keuruu	1	232	226	205	202	189	175	157	165	165	170	154	146
Kurikka	3	460	471	422	372	387	388	360	334	320	285	286	279
Kuusamo	1	433	402	385	384	398	364	327	295	282	265	265	255
Liperi	0	164	125	55	14	0	0	0	0	0	0	0	0
Nivala	1	227	197	175	152	159	170	152	161	165	153	133	129
Mustasaari	1	225	204	211	232	253	258	246	237	244	242	225	218
Sipoo	2	317	333	350	307	325	362	337	328	340	333	331	317
20 001–50 000 as.													
Hollola	0	275	273	282	236	227	207	254	171	192	19	0	0
Kokkola	5	1028	957	935	865	832	820	842	849	870	910	953	902
Lempäälä	1	348	329	319	325	333	345	330	305	306	302	309	309
Raasepori	3	508	529	547	558	525	508	479	480	446	452	456	444
Raisio	1	509	470	433	411	457	465	432	433	440	432	395	379
Tornio	1	542	413	434	424	386	340	322	321	307	336	339	339
50 000–100 000 as.													
Hämeenlinna	4	1450	1405	1421	1423	1400	1426	1424	1395	0	0	0	0
Kotka	3	1115	1072	1029	921	934	956	1039	999	972	956	960	944
Lappeenranta	3	1463	1361	1331	1311	1308	1305	1233	1234	1197	1183	1165	1122
Mikkeli	4	1411	1458	1515	1492	1559	1503	1528	1571	1527	1487	1510	1245
Salo	4	1051	1026	955	982	950	1015	1021	1018	1001	970	938	910
Vaasa	4	1396	1204	1164	976	1004	1007	1024	983	1037	1024	1064	1030
Yli 100 000 as.													
Espoo	13	5440	5419	5504	5733	5850	5761	5847	5889	5630	5514	5080	4971
Jyväskylä	3	2782	2678	2552	2556	2549	0	0	0	0	0	0	0
Oulu	11	4378	4265	4360	4409	4510	4301	4375	4377	4388	4355	4393	4290
Tampere	13	4222	4276	4287	4520	4585	4616	3852	4123	4118	3841	3788	3483
Turku	6	4227	4114	4052	3978	3926	3779	3904	3811	3816	3740	3755	3728
Vantaa	8	3965	4038	4154	4022	4018	3975	4140	4234	4218	4169	4124	3913

Liite 4. ARTTU2-kuntien tilikauden tulos vuonna 2015 ja 2016 sekä tuloveroprosentti vuonna 2016. (Suomen Kuntaliitto 2017, 2018).

ARTTU2-kunnat	Tilikauden tulos 2015	Tilikauden tulos 2016 1 000 €	Tulovero-% 2016
Askola	-813	-230	20,25
Espoo	28 148	60 026	18,00
Hattula	1 568	-202	20,00
Hirvensalmi	337	127	19,50
Hollola	-3 613	5 309	21,00
Hämeenlinna	4 005	-3 749	20,50
Inari	1 383	1 736	19,00
Jyväskylä	-13 222	4 421	20,00
Kankaanpää	294	1 706	21,50
Keitele	39	15	19,50
Kemiönsaari	1 084	495	19,75
Keuruu	-156	-1 333	20,50
Kokkola	-10 254	-5 134	21,50
Kotka	-8 798	-7 023	20,50
Kurikka	-3 218	-5 996	20,00
Kuusamo	107	1 654	20,00
Lappeenranta	4 636	3 492	21,00
Lempäälä	-4 935	1 939	20,50
Liperi	1 353	907	21,50
Mikkeli	-6 539	1 810	20,00
Mustasaari	-2 607	2 647	20,75
Nivala	883	1 070	21,50
Oulu	5 707	-4 716	20,00
Paltamo	295	609	22,00
Parkano	688	388	21,00
Petäjävesi	1 584	-522	21,25
Pudasjärvi	2 455	-1 413	20,50
Raasepori	-2 594	2 309	22,00
Raisio	-512	16 518	19,75
Rautalampi	2 169	1 450	22,00
Salo	7 513	6 437	20,75
Sipoo	7 523	12 953	19,25
Säkylä	-536	2 636	21,50
Tampere	-38 398	-21 277	19,75
Tornio	-3 724	740	20,50
Turku	87 236	11 292	19,50
Vaasa	-19 316	-5 150	20,00
Vantaa	1 351	64 505	19,00
Vimpeli	1 398	1 483	22,25
Vöyri	314	1 438	21,00