

# ALA-KOULUJEN YHDISTÄMISTEN KUSTANNUSVAIKUTUKSIA

Case: Asikkalan kunta

LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden ala  
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto  
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulu-  
tushjelma  
Opinnäytetyö  
Syksy 2010  
Aija Viikilä

Lahden ammattikorkeakoulu  
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

VIIKILÄ AIJA:

Ala-koulujen yhdistämisten kustannusvai-  
kutuksia  
Case: Asikkalan kunta

Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö, 69 sivua, 1 liite

Syksy 2010

TIIVISTELMÄ

---

Tämä opinnäytetyö käsittelee Asikkalan kunnan alakoulujen yhdistämisten kustannusvaikutuksia.

Opinnäytetyön tietoperustaosassa selvitetään julkisen sektorin taloutta ja toimintaa. Julkisten palvelujen tuottamisen tulee olla taloudellista ja tehokasta. Perusopetuksen järjestäminen on yksi kunnan tehtävistä, johon kunta saa valtionosuutta. Myös perusopetuksen tulee olla taloudellista ja tehokasta.

Koulutusprosessin tehokkuutta arvioitaessa pitää huomioida prosessin erityisluonne. Koulutuksen taloudellisuutta voidaan arvioida toimintolaskennan ja tasapainotetun mittariston avulla. Strategisessa johtamisessa voidaan hyödyntää toimintolaskennasta saatuja kustannustietoja ja mittariston antamaa tietoa.

Tutkimusstrategiana on case-tutkimus ja tutkimustapa on kvalitatiivinen. Tutkimuksen kohteena ovat Asikkalan kunnan alakoulut. Tutkimusaineistona ovat oppilasmäärät ja niiden kehittyminen tulevien vuosien aikana. Kustannuksia arvioitiin koulujen tilinpäätöstietojen avulla. Asikkalan opetustoimen strategia ohjaa yhdistelmävaihtoehtoisissa syntyviä oppilasryhmiä.

Tutkimus osoitti, että koulujen yhdistämisillä on vaikutusta sivistystoimen käyttötalousmenoihin, jos ryhmät muodostuvat strategian oppilasmäärien mukaan. Kiinteistöjen vuokrien lakkautuminen on toinen iso vaikuttaja kustannuksiin. Koulukuljettusten kustannukset nousevat. Jos olemassa olevaa linja-autoverkostoa voidaan hyödyntää, niin kustannusten nousu ei ole vielä merkittävää. Kouluja yhdisteltäessä tulee myös huomioida oppilaan oppimisen edellytykset ja ajankäyttö.

Avainsanat: toimintolaskenta, tasapainotettu mittaristo, strateginen johtaminen

Lahti University of Applied Sciences  
Degree Programme in Entrepreneurship and Business Management

VIIKILÄ AIJA:

Cost-saving effects of school merges  
Case: Asikkala community

Master's Thesis in Business Administration, 69 pages, 1 appendix

Autumn 2010

## ABSTRACT

---

This thesis examines the cost saving effects of school merges in Asikkala.

The theoretical part of the study explains how public sector works. Public services need to be organised economically and effectively. Basic education is one public service included in the system whereby Finland's local authorities receive state aid. Also the basic education needs to be economic and effective.

The educational process is diversified. The concept of activity based costing helps to understand what the school system costs. The Balanced Scorecard model also helps to understand the relation between action and economy. The strategic management system will make use of both systems.

The study is conducted as a qualitative study and as a case-study. The study was carried out in co-operation with the Asikkala community. The research examines the number of pupils now and in the future. Research is based on annual statements showing the financial position of the schools. The strategic planning of education guides the formation of pupil groups when merging schools.

The study revealed that school merges have cost-saving effects if the new pupil groups are formed according to the strategic planning of education services department. There were also cost-saving effects in real estate. The transport charges rise if schools are merged. It is important to understand the special education process too.

Key words: activity based costing, balanced scorecard, strategic management system

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Opinnäytetyön taustaa	1
1.2	Opinnäytetyön tavoitteet, tutkimusongelmat ja rajaukset	4
1.3	Opinnäytetyön tutkimusmenetelmät ja -aineistot	5
1.4	Opinnäytetyön tietoperusta	6
1.5	Opinnäytetyön rakenne	7
2	JULKISEN SEKTORIN TALOUS JA TOIMINTA	9
2.1	Kunta palveluiden tuottajana	9
2.2	Perusopetuksen järjestäminen	11
2.3	Kunnan talous ja toiminta	14
2.4	Valtionosuus	20
3	PERUSKOULUTUKSEN TALOUDELLISUUS JA TEHOKKUUS	24
3.1	Koulutus taloudellisena ilmiönä	24
3.2	Toimintolaskenta	28
3.3	Tasapainotettu mittaristo	33
3.4	Strateginen johtaminen	36
4	ALAKOULUJEN NYKYTILANNE	40
4.1	Asikkalan kunnan koulutuspoliittiset linjaukset (strategia)	40
4.2	Alakoulujen oppilasmäärät	42
4.3	Alakoulujen taloustilanne	46
5	ALAKOULUJEN YHDISTÄMISVAIHTOEHTOJA	50
5.1	Laskentaperiaatteita	50
5.2	Kalkkisten koulun yhdistäminen keskustan kouluihin	52
5.3	Urajärven koulun yhdistäminen Vesivehmaan kouluun	54
5.4	Urajärven ja Vesivehmaan koulun yhdistäminen keskustan kouluihin	55
5.5	Länsi-Asikkalan koulun yhdistäminen keskustan kouluihin	57
5.6	Kaikkien kyläkoulujen yhdistäminen keskustan kouluihin	58
5.7	Johtopäätöksiä alakoulujen yhdistämisistä	59

6	YHTEENVETO	64
---	------------	----

	LÄHTEET	66
--	---------	----

## LIITTEET

### KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Opinnäytetyön rakennekaavio

Kuvio 2. Kunnan talousarviorakenne

Kuvio 3: Kuntien ja kuntayhtymien talous vuonna 2010

Kuvio 4: Strategian visioiden ja tavoitteiden linkitys

Kuvio 5. Koulutuksen tuotantoprosessi

Kuvio 6. Toimintolaskennan ABC-risti

Kuvio 7: Tasapainotettu mittaristo

Kuvio 8. Alakoulujen käyttötalousmenot 2009

### TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Asikkalan kunnan vuoden 2009 perusopetuksen yksikköhinnan määräytyminen

Taulukko 2. Laadun kehittäminen Asikkalan

Taulukko 3. Prosessinäkökulma; resurssien ja laadun yhteensovittaminen

Taulukko 4. Kalkkisten koulun oppilaat

Taulukko 5: Urajärven koulun oppilaat

Taulukko 6: Vesivehmaan koulun oppilaat

Taulukko 7: Länsi-Asikkalan koulun oppilaat

Taulukko 8: Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilaat

Taulukko 9. Kalkkisten, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilasmääristä muodostuvat ryhmät

Taulukko 10. Urajärven ja Vesivehmaan koulujen oppilasmääristä muodostuvat ryhmät

Taulukko 11. Urajärven, Vesivehmaan, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilasmääristä muodostuvat ryhmät

Taulukko 12. Länsi-Asikkalan, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilasmääristä muodostuvat ryhmät

Taulukko 13. Kalkkisten, Länsi-Asikkalan, Urajärven, Vesivehmaan, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilasmääristä muodostuvat ryhmät

Taulukko 14. Kustannusvaikutukset kyläkouluja yhdistettäessä Anianpellon ja Vääksyn kouluihin

## LIITELUETTELO

Liite 1. Asikkalan kunnan kartta

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Opinnäytetyön taustaa

Kunnat ovat muutosten ja uudistusten edessä. Väestö ikääntyy, ja siitä seuraa palvelujen kysynnän muuttuminen. Peruskoululaisten, 1 - 6 luokkalaisten, määrä on alentunut yli 10 prosenttia vuodesta 2000 vuoteen 2009. Yli puolet kunta-alan nykyisestä työvoimasta on jäämässä eläkkeelle vuoteen 2025 mennessä. Kuntien rahoitusta ja valtionosuusjärjestelmää ollaan muokkaamassa. (Vakkuri 2009.)

Muutostarpeen taustalla on myös kuntien epävakaa taloustilanne. Kuntien toimintamenot lisääntyivät vuonna 2008 lähes 8 prosenttia edellisvuodesta ja vuonna 2009 noin 5 prosenttia. Kunta-alan toimintamenojen kasvun taustalla ovat korkea palkkatarkaisu, palvelujen lisääntynyt kysyntä ja kuntien lisääntyneet velvoitteet. Kuntien lainakanta on kasvanut. Tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan Manner-Suomen kunnilla oli vuonna 2009 lainaa 1 875 euroa asukasta kohti. Edellisvuonna lainaa oli 1 629 euroa ja vuonna 2007 yhteensä 1 545 euroa asukasta kohti. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Kunnan päätuotteet ovat hyvinvointipalveluita, joita se järjestää asukkailleen. Tärkeimpiä palveluita tuottavat sosiaali- ja terveydenhuolto, ympäristötoimi ja tekninen infrastruktuuri sekä opetus- ja sivistystoimi. Kunta voi itse päättää, miten se tuottaa ja järjestää palvelunsa. Palveluiden uudelleen järjestäminen muuttuneeseen ympäristöön on kuntakentän ajankohtainen haaste. (Junkkari 2001.)

Kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta kaikille sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille. Oikeus koulutukseen on perusoikeus, jonka toteutuminen turvataan perusopetuslailla (628/1998). Kunta voi päättää itsenäisesti perusopetuksen koulujen määrästä, koulujen sijainnista, koulussa opetettavien oppilaiden määrästä sekä millä vuosiluokilla opetusta annetaan. (Opetusministeriö 2010.)

Jokainen kunta joutuu tekemään kuntalain (365/1995) mukaisen taloussuunnitelman, jossa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talous-

suunnitelman pohjaksi kunnat ovat yleensä laatineet pidemmän ajan kattavia ja tavoitteellisia strategioita. Perusopetuspalveluiden yksi strategisen suunnittelun väline on kouluverkkosuunnitelma ja koulutuksen sisällöllinen kehittäminen. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Kouluverkkoa tutkinut Johanna Virtanen (2004) toteaa Padasjoen kouluverkon sopeuttamisohjelmaa koskevassa tutkimuksessaan, että puutteellisten laskelmien johdosta kouluja lakkautetaan liian kevein perustein. Juha Leppialhon (2000) kouluverkkotutkimus rakentaa vaihtoehdoisen mallin ala-asteen kouluverkosta Kurikan kaupunkiin.

Heikkenevä taloustilanne on ongelmana myös Asikkalan kunnassa. Kuntaan on jouduttu laatimaan talouden tervehdyttämishjelma vuosille 2009 - 2012. Kunnan taseeseen on kertynyt kattamattomia alijäämiä 2000-luvulla. Lama ja sen myötä tulorahoituksen heikentyminen ovat heikentäneet kunnan taloudellista tilaa. Sosiaali- ja terveystoimen menot ovat kasvaneet lähes 10 prosenttia vuodessa viime vuosina. Niiden osuus on kunnan menoista noin 50 prosenttia. Asikkalan kunta ei itse tuota sosiaali- ja terveystoimen palveluja vaan ne ostetaan Hollolan kunnan alaiselta liikelaitokselta.

Kunnan strategiassa ensisijaiset palvelutuotantomallit ovat oma tuotanto, kuntapari tai -rypäs tuottajana, ostopalvelu tai yhtiömuoto. Alijäämien kattamista tavoitellaan vuoteen 2012 mennessä. Tuottavuutta lisätään toteuttamalla toimintoja toisin tai luopumalla joistakin toiminnoista. Kunta ei tavoittele asukkaidensa kaikkien tarpeiden tyydyttämistä vaan palvelutasossa määritellään, mitä tuotetaan, miten tuotetaan ja kuinka paljon tuotetaan. Toimialoilla on omat tavoitteet (strategiat), jotka ovat päästrategiaan nähden linjassa. (Asikkalan kunnan strategia 2009.)

Asikkalan kunnan toimialoja ovat sivistystoimen lisäksi keskushallinto ja tekninen toimi ja ympäristötoimi. Asikkalan kunnan sivistystoimeen kuuluvat varhaiskasvatus, perusopetusyksiköt, lukio-opetus, aikuiskoulutus, kirjasto ja joukkoliikenne. Toiminnasta vastaava lautakunta on sivistyslautakunta. Muu sivistystoimi eli



vapaa-aikatoimi kuuluu vapaa-aikalautakunnan alaisuuteen. Kunta tarjoaa esiopetusta, ala- ja yläkoulun opetusta, erityisopetusta ja lukio-opetusta.

Kullakin toimialalla on omat käyttötalousmenonsa. Keskushallinnon alaisuudessa toimii keskitetty ruokapalvelu, joka tuottaa koulujen ateriat. Teknisen toimen alaisuudessa toimivat keskitetysti siivoustoimi ja talonmiespalvelut eli kiinteistöhoito. Tekninen toimi vastaa myös kiinteistöihin liittyvistä investoinneista. Sosiaali- ja terveystoimen palvelut ostetaan Hollolan kunnan liikelaitokselta.

Asikkalan kunta kuuluu Etelä-Suomen lääneen ja Päijät-Hämeen maakuntaan. Etäisyyttä Lahden kaupunkiin on 25 km ja Helsinkiin 130 km. Kunta on perustettu 1848. Sen pinta-ala on 756,14 km<sup>2</sup>. Asukasluku 31.12.2009 oli 8551. Veroprosentti vuonna 2010 on 20. (Asikkala 2010.)

Vesistö jakaa kunnan kahteen osaan: Pohjoispuolella on Päijänne ja eteläpuolella on Vesijärvi (Liite 1). Osat sitoo yhteen kannas, jossa sijaitsee kunnan keskus. Kuntakeskuksen nimi on Vääkso, jossa asuu yli puolet kunnan väestöstä.

Asikkalan kunnan taloudellisuutta rakennetaan niukkenevien resurssien entistä tehokkaammalle käytölle. Talouden tervehdyttämiseksi kunnan kaikki palvelutuotantorakenteet ovat tarkastelun alaisena. Opetustoimissa esille on noussut kouluverkon tarkastelu. Asikkalan kunnassa on tällä hetkellä (2010) neljä kyläkoulua, joissa on luokat 1 - 6. Kuntakeskuksessa Vääksoyssä on lisäksi kaksi koulua, jotka yhdessä muodostavat alakoulun.

## 1.2 Opinnäytetyön tavoitteet, tutkimusongelmat ja rajaukset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, mitä kustannusvaikutuksia syntyy Asikkalan kunnan eri alakouluja yhdisteltäessä. Tutkittavaa tietoa tarvitaan poliittisen päätöksenteon tueksi. Sivistystoimen käyttötalousmenojen muutosten tarkastelu on yksi osa sitä kokonaisuutta, jolla kunnassa tarkastellaan alakoulujen yhdistelemistä. Muut tekijät ovat toisten hallintokuntien päätösvallassa, eivätkä siten tämän tutkimuksen piirissä.

Tutkimuksen pääongelma, johon tutkimuksella haetaan vastausta on:

Mitä kustannusvaikutuksia alakoulujen määrän muutoksella on sivistystoimen käyttötalousmenoihin?

Alaongelmina ovat :

Saadaanko kirjanpidosta riittävää kustannustietoa muutoksen laskemiseen?

Mitä ohjausvaikutusta Asikkalan kunnan koulutuspoliittisilla linjauksilla eli strategialla on alakoulujen yhdistelmiä muodostettaessa?

Tutkimuksen lähtöoletuksena on mittakaavaetu eli suurempi kouluyksikkö on edullisempi. Tällöin kustannukset alenevat koulun koon kasvaessa. Yhteistyö naapurikunnan tai -kuntien kanssa voi vaikuttaa tulevaisuudessa oppilasmääriin. Tässä työssä ei selvitetä yhteistyötä naapurikuntien kanssa.

Kyläkoulut sijaitsevat eri puolilla kuntaa. Vesistön jakaessa kuntaa kaikkien kyläkoulujen välillä ei ole luontaisia kulkuyhteyksiä. Olemassa olevaa linja-autoliikennettä voidaan hyödyntää vain keskittämällä kouluja Vääksyyn.

Tutkimuksessa ei käsitellä koulun kasvatus- ja opetustehtävää. Hankkeessa ei myöskään selvitetä opetuksen laatua. Koululla on pääasiassa muita tavoitteita kuin toimia taloudellisesti ja tehokkaasti. Opetuksen koettu laatu voi vaihdella kyläkoulussa tai keskuskoulussa. Tässä työssä ei tutkita, onko oppimisprosessi parempi

pienessä kyläkoulussa vai isommassa yksikössä.

Tässä työssä ei selvitetä kyläkoulun merkitystä kyläläisille. Kouluja yhdisteltäessä päättäjien tulee arvioida kylien tulevaisuutta. Kyläkoululla on usein merkitystä koko kylän toimintaan ja tulevaisuuteen. Kunnan kaavoituspolitiikka voi vaikuttaa alueiden talouksien määrään ja siten myös oppilasmäärään. Kunnan kaavoitustoimi on keskitetty yleishallintoon.

Tutkimuksessa ei käsitellä investointeja. Kouluja yhdistettäessä tulee arvioida mahtuvatko kaikki alueen oppilaat jäljelle jäävään kouluun. Koulujen rakennusten kuntoa tulee myös arvioida. Investointien tarpeellisuus ja kohdistaminen tulee selvittää ennen yhdistämispäätöksiä. Asikkalan kunnan kiinteistöistä ja investoinneista vastaa tekninen toimi.

### 1.3 Opinnäytetyön tutkimusmenetelmät ja -aineistot

Tutkimusstrategiana on tapaustutkimus eli case-tutkimus. Tutkimuksessa tutkitaan yhden organisaation nykyajassa tapahtuvaa ja todellista ilmiötä. Tutkittava aineisto koostuu kohdeorganisaation dokumenteista. (Järvinen & Järvinen 2004.)

Case-organisaatio on Asikkalan kunnan sivistystoimi. Tutkija työskentelee Asikkalan kunnan sivistystoimen taloushallinnossa. Tutkijan tehtäviin kuuluu tehdä kustannuslaskelmia sivistystoimen eri osa-alueilta. Lisäksi tutkija toimii kunnan joukkoliikennetehtävissä.

Tutkimustapa on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Siinä tietoa hankitaan todellisesta ja luonnollisesta ympäristöstä. Tutkimuksen kohteesta selvitetään yksityiskohtaiset rakenteet, ja tietoa etsitään tietyistä tapauksista ja niiden syy-seuraussuhteista. Tutkimus paljastaa tosiasioita kohteista. Se käynnistyy usein empiirisestä aineistosta käsin. Tutkittava tieto voi olla numeraalista ja ilmiötä voidaan tarkastella ensisijaisesti numeroiden avulla. (Vilka 2007.)

Laadullinen tutkimus voi sisältää kuitenkin määrällisen tutkimuksen osia. Tutkimusaineisto on pääasiassa numeraalista tietoa. Tutkimusmenetelmä ei kuitenkaan ole kvantitatiivinen. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa käsitellään lukuja ja niiden välistä systemaattista ja tilastollista yhteyttä. (Järvinen & Järvinen 2004.)

Tutkimusaineistona ovat Asikkalan kunnan sivistystoimen dokumentit. Keskeinen tutkimusaineisto koostuu alakoulujen vuoden 2009 käyttötalousmenojen tilinpäätöstiedoista. Toinen olennainen aineisto muodostuu alakoulujen oppilasmääristä. Tiedot niistä perustuvat 20.9.2009 alakouluissa oleviin oppilaisiin. Oppilasennusteen tiedot perustuvat 21.1.2010 poimituihin väestörekisteritietoihin. Väestörekisteritietojen perusteella voidaan ennustaa 1. luokkalaiset seitsemäksi vuodeksi eteenpäin.

Tutkimusaineiston avulla tehdään alakoulujen yhdistelmävaihtoehtoja ja vaihtoehdolle arvioidaan kustannusvaikutuksia. Tiedossa olevista oppilasmääristä muodostetaan opetustoimen strategian mukaisia opetusryhmiä. Tutkimuksessa esitetyt vaihtoehdot ovat kunnan maantieteelliset olosuhteet huomioon ottaen kuljetusten kannalta toimivia.

#### 1.4 Opinnäytetyön tietoperusta

Tietoperusta on rakennettu tutkittavaa aineistoa ymmärtämään, jäsentämään ja selittämään. Koska tutkimuksen kohteena ovat kunnan alakoulut, tietoperustan aloittaa kuvaus julkisen sektorin toiminnasta ja taloudesta. Toimintaa ohjaa strateginen suunnittelu. Kunnan yhtenä tehtävänä on perusopetuksen järjestäminen, johon kunta saa valtionosuutta. Perusopetusta ohjataan lainsäädännöllä.

Toinen keskeinen tietoperusta rakentuu koulutuksen taloudellisuuden ja tehokkuuden tarkasteluun. Opinnäytetyössä selvitetään alakoulujen yhdistämisten kustannusvaikutuksia. Tietoperustana on ensin kuvattu koulutusprosessi talouden ja tehokkuuden näkökulmasta. Koulutusprosessin onnistumiseen vaikuttaa kuitenkin olennaisesti oppilaan oppimiskyky ja ajankäyttö. Taloudellisuuden lisäksi tulisi

huomioida myös muita tekijöitä kouluja yhdisteltäessä.

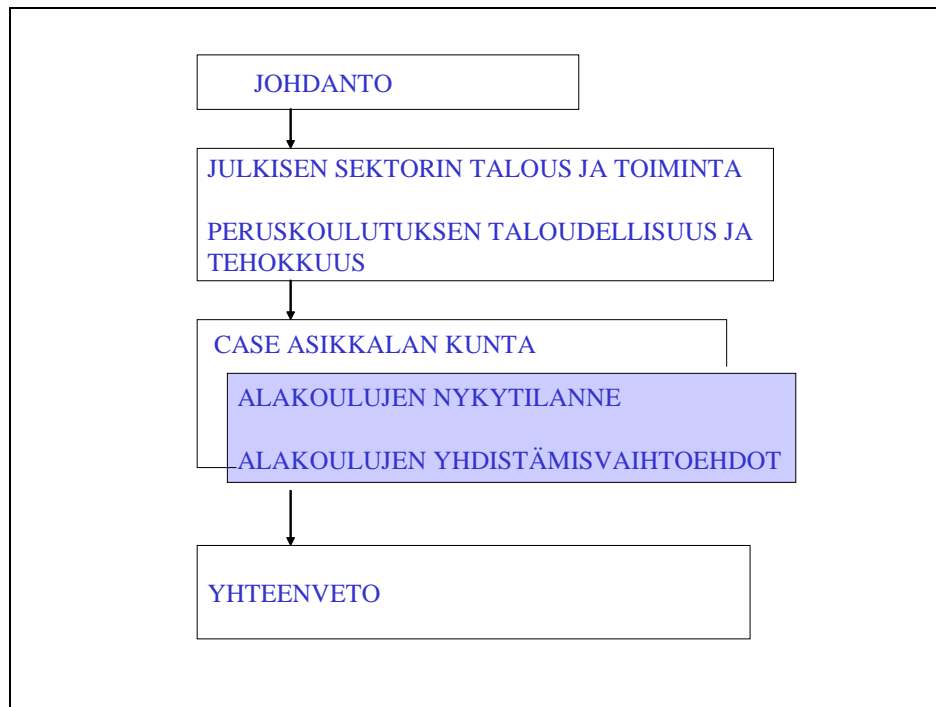
Koska Asikkalan kunnan kirjanpito perustuu sovellettuun toimintolaskentaan, on laskentajärjestelmistä kuvattu toimintolaskenta. Opetustoimen strategia perustuu sovellettuun tasapainotettuun mittaristoon, joten tämä mittaristo on valittu tietoperustaan. Lopuksi kuvataan strategista johtamista, joka on jatkuva prosessi, jossa voidaan hyödyntää toimintolaskennan avulla saatuja kustannustietoja ja tasapainotettua mittaristoa.

### 1.5 Opinnäytetyön rakenne

Tutkimuksen ensimmäinen luku johdattelee tutkimukseen. Siinä on kuvattu tähän tutkimukseen taustaa. Luvussa esitellään myös tutkimuksen tavoitteet, tutkimusongelmat ja rajaukset. Lisäksi kuvataan tutkimusmenetelmät ja -aineistot sekä tietoperusta.

Toinen luku sisältää tietoperustan, joka kuvaa julkisen sektorin toimintaa (Kuvio 1). Siinä kerrotaan kunnasta palveluiden tuottajana ja perusopetuksen järjestäjänä. Lisäksi kuvataan kunnan taloutta, johon liittyy kunnan saama valtionosuus.

Kolmannessa luvussa käsitellään peruskoulutuksen taloudellisuutta ja tehokkuutta. Ensin selvennetään koulutusta taloudellisena ilmiönä. Sitten tarkastellaan toimintolaskennan periaatetta eli kustannusten kohdistamista ja kustannusten aiheuttajia. Tulomittareista esitellään tässä luvussa tasapainotettu mittaristo. Lopuksi kerrotaan strategisesta johtamisesta.



Kuvio 1. Opinnäytetyön rakennekaavio.

Neljännessä luvussa esitellään Asikkalan sivistystoimen koulutuspoliittisia linjauksia eli strategiaa (Kuvio 1). Siinä kerrotaan opinnäytetyön kannalta olennaisimmat päämäärät ja niiden mittarit. Lopuksi esitellään alakoulujen oppilasmäärät ja niiden taloustilanne vuodelta 2009.

Viidennessä luvussa kerrotaan ensin laskentaperiaatteita, joiden mukaan yhdistelmävaihtoehdot on laskettu. Vaihtoehdoista on esitelty koulukuljetusten kannalta sujuvimman vaihtoehdot. Lopuksi kerrotaan johtopäätöksiä. Kuudennessa luvussa on yhteenveto.

## 2 JULKISEN SEKTORIN TALOUS JA TOIMINTA

### 2.1 Kunta palveluiden tuottajana

Kunta on yhdistelmä vahvaa valtionohjausta ja kunnallista itsehallintoa. Toisaalta itsehallinto vahvistuu sitä mukaa kun kunta saa uusia tehtäviä. Toisaalta taas valtio ohjaa kuntataloutta aiempaa tiukemmin. Kunnat ovat sekä itsenäisiä valtion nähden että integroituja kansalliseen järjestelmään. (Kuntalaki 365/1995.)

Kunnat kuuluvat osana valtion. Ne eivät kuitenkaan kuulu valtionhallintoon, vaikka kunnat hoitavat valtionhallinnon tehtäviä. Lainsäädännön valmistelussa otetaan huomioon kuntien itsehallinto. Kuntien ja valtion toiminnan perimmäinen tarkoitus on kuitenkin samankaltainen eli kansalaisten yhteisten asioiden hoitaminen. Valtio osallistuu kuntien tehtävien rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän puitteissa. (Halme 2005.)

Kunnan ylin päättävä elin on kunnanvaltuusto. Se valitaan neljän vuoden välein kunnallisvaaleissa. Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Se voi joh- to- tai hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille ellei lainsäädäntö aseta sille esteitä. Kunta päättää itse hallintonsa järjestämisestä. Kunnan muita toimielimiä valtuuston li- säksi ovat kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat sekä mahdolliset jaostot tai toimikunnat. Sivistystoimessa on esimerkiksi sivistyslautakunta. Johtavana viran- haltijana on sivistystoimenjohtaja. (Kuntalaki 365/1995.)

Kunta tuottaa ja jakaa erilaisia palveluita, jotka perustuvat lainsäädäntöön, poliitti- seen päätökseen tai kuntalaisten aloitteisiin. Palvelut ovat erilaisia hyvinvointipal- veluita ja peruspalveluita. Tärkeimmät palvelut liittyvät sosiaali- ja terveydenhuol- toon, opetus- ja sivistystoimeen sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin.

Kunta voi päättää, miten palvelut tuotetaan. Palveluiden järjestämistavat vaihtelevat kunnittain. Palvelut voidaan tuottaa kunnan omana työnä, yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa tai kokonaan ostopalveluna. Toimintaa voi olla seudullisesti tai jopa kansainvälisesti. (Säilä, Hellen-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008.)

Kuntalain henki on tulostavoitteellinen. Kunnan tuottavuutta ja tehokkuutta tulee kehittää, jotta kunnan talous pysyy tasapainossa. Toiminnalle tulee asettaa tavoitteita, jotka ovat todennettavissa ja mitattavissa. Tuottavuustavoitteet on myös kytkettävä kunnan johtamiseen. Tulostavoitteiden kautta ohjataan ja arvioidaan kunnan toimintaa. Arviointia varten tarvitaan mittausjärjestelmiä ja -menetelmiä. (Haveri, Majonen & Jäntti 2006.)

Tuloksellisuutta voidaan arvioida taloudellisuuden, kannattavuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Tuloksellisuus kuvaa rajallisilla resursseilla tuotettuja hyviä palveluja. Taloudellisuus kertoo, kuinka paljon rahaa on käytetty suoritteiden aikaansaamiseksi. Kannattavuutta voidaan mitata kustannusten ja myyntituottojen suhteena. Vaikuttavuuden arvioinnilla mitataan tuotetuilla palveluilla aikaan saatuja tavoitteen mukaisia vaikutuksia. Tuottavuutta voidaan kuvata suoritteiden määränä suhteessa resursseihin. (Lumijärvi 1999.)

Tehokkuus mittaa sitä, kuinka paljon enemmän tietyllä panosmäärällä voitaisiin saada aikaan. Tuottavuus mittaa sitä, kuinka paljon tietyllä panosmäärällä saadaan aikaan. Tehokkuus ja tuottavuus mittaavat toiminnan tehokkuutta, mutta ei ota huomioon sitä, tehdäänkö oikeita tai järkeviä asioita. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Peruskoulutusta ohjataan samankaltaisin periaattein kuin muutakin kunnallista toimintaa. Peruskoulutuksessa on myös siirrytty toiminnan tuloksellisuuden arviointiin. Tuottavuutta ja taloudellisuutta voidaan arvioida yksikön kyvyllä hyödyntää käytössään olevat resurssit. Opetustoimessa tuotosten määrää voidaan arvioida suhteessa kouluun tai koulun oppilasmäärään. Vaikuttavuutta voidaan arvioida koulutuksen riittävyydellä ja kohdentuvuudella, palvelua on saatavissa oikea määrä ja se vastaa koululaisten tarpeita. (Ojala 1997.)



## 2.2 Perusopetuksen järjestäminen

Peruskoulutuksen järjestäminen on yksi kunnan tehtävistä. Julkisen peruskoulutuksen keskeinen tavoite on koulutuksellinen tasa-arvo. Koulutuksen tavoitteet liittyvät sekä yksilön että yhteiskunnan tavoitteisiin. Koulutuspalvelulle on luonteenomaista vuorovaikutus palvelun tuottajan ja oppilaan välillä. Oppilaita ja heidän vanhempiaan voidaan tarkastella asiakkaina. (Oulasvirta 2007.)

Perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta ei siten voi valita, kenelle se opetuksen järjestää. Oppivelvollisuus suoritetaan perusopetuksen oppimäärällä. Huoltajan tulee huolehtia, että oppivelvollisuus tulee suoritetuksi. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Oppivelvollisuuden täyttymistä valvotaan kunnissa. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Opetuksen järjestäjä on yleensä kunta tai kuntayhtymä, joilla on velvollisuus järjestää perusopetusta alueensa lapsille. Valtio maksaa valtionosuutta opetuspalveluiden järjestämisestä. Kunnan harkittavaksi jää, kuinka paljon se itse panostaa kouluihin. Useista käytäntöihin liittyvistä asioista päättävät koulutuksen järjestäjät. Kunnassa voi olla opetustoimen toimiala yksin tai yhdistettynä johonkin muihin toimialaan. Kunnassa on oltava kouluasioista vastaava poliittisesti valittu toimielin, yleensä lautakunta. Kunta päättää toimialan johtavasta viranhaltijasta. Kunnan päätöksen mukaan kouluissa voi myös olla toimintaa ohjaava johtokunta. (Opetusministeriö 2010.)

Perusopetus järjestetään yleisimmin lähikoulussa tai soveltuvassa paikassa niin, että koulumatkat olisivat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen, jos koulumatka on yli viisi kilometriä tai jos matka on lapselle liian vaikea, rasittava tai vaarallinen. Koulutuksen järjestäjä voi päättää myös säädettyjä etuja laajemmista kuljetusetuuksista. Oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas

lukuvuoden alkaessa on täyttänyt 13 vuotta tai jos oppilas saa erityisopetusta, koulumatka saa kestää enintään kolme tuntia. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Huoltajat voivat myös valita oppilaalleen toisen kuin lähikoulun. Tällöin huoltajat anovat koulunkäyntioikeutta toiseen kouluun ja järjestävät sinne oppilaan koulukuljetuksen. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Perusopetus on yleissivistävää opetusta ja yleinen oppivelvollisuus pakottaa hankkimaan ainakin peruskoulutuksen. Perusopetuksella rakennetaan koulutuksellista tasa-arvoa ja perusturvaa. Koulutuksen laatua valvotaan opetussuunnitelmilla. (Heikkilä, Juva, Kettunen, Lahtinen & Tiihonen 2008.)

Valtioneuvosto päättää perusopetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta. Opetushallitus hyväksyy valtakunnallisen opetussuunnitelman. Siinä määritellään kasvatus- ja opetustyön kannalta keskeiset asiat ja toimintalinjat. Paikallinen opetussuunnitelma laaditaan tämän opetussuunnitelman pohjalta. Sen laatimisesta vastaa opetuksen järjestäjä. Opetussuunnitelma on koulun kasvatus- ja opetustyön perusta. Vuosittain opetussuunnitelman pohjalta tehdään koulukohtainen lukuvuosisuunnitelma. Siinä kuvataan koulun lukuvuoden toiminta ja tapahtumat tarkemmin. Opetusta voidaan antaa myös koulun ulkopuolella. (Opetushallitus 2010.)

Oppilaille on annettava tietty määrä opetusta eri aineissa. Opetuksen määrä vaihtelee vuosiluokittain. Oppilaalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta koulun työpäivinä. Perusopetuslaki velvoittaa järjestämään opetuksen oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Kunnissa päätetään koulukohtainen tuntikehys, jonka puitteissa lain määräämä opetus pystytään antamaan. (Opetusministeriö 2010.)

Opetukseen käytettävä tuntimäärä jaetaan eri oppiaineiden kesken. Valtakunnallisesti vähimmäistuntimäärästä päättää valtioneuvosto (Valtioneuvoston asetus 1435/2001). Tuntijako on vuosiviikkoina ilmaistu ainekohtainen opetuksen määrä. Opetustuntien määrä on tuntijaossa määritelty vuosiviikkotunteina (vvt). Yksi vuosiviikkotunti tarkoittaa 38 tuntia opetusta lukuvuodessa. (Opetusministe-

riö 2010.)

Lukuvuosi on perusopetuksen vuosittainen työaika. Lukuvuodessa on 190 työpäivää. Perusopetuksen lukuvuosi alkaa 1. päivänä elokuuta ja päättyy 31. päivänä heinäkuuta. Lukuvuosi jaetaan koulutyössä kahteen osaan, syyslukukauteen ja kevätlukukauteen. Lukuvuoden koulutyö päättyy viikon 22 viimeisenä arkipäivänä. Muista koulujen työ- ja loma-ajoista päättää opetuksen järjestäjä. Lukuvuoden työaika on eri kuin tilinpitovuosi. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Vuosiluokilla 1 - 6 opetusta antavat pääasiassa luokanopettajat. Vastaavassa erityisopetuksessa opetusta antavat erityisluokanopettajat. Opettajilla on pääsääntöisesti yliopistossa suoritettu ylempi korkeakoulututkinto. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Tarvittaessa oppilaalla on oikeus saada erityisopetusta. Se järjestetään mahdollisuuksien mukaan muun opetuksen yhteydessä tai erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Oppilaalla on myös oikeus saada opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, oppilashuoltopalvelut ja erityiset apuvälineet. Avustaja voi olla henkilökohtainen tai luokkakohmainen avustaja. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Erityisopetuksen opetusryhmässä olevien oppilaiden enimmäismäärä on määritelty laissa. Ryhmät voivat olla enintään 6, 8, 10 tai 20 oppilaan ryhmiä riippuen opetusjärjestelyistä. Yleisopetuksen opetusryhmissä olevien oppilaiden määrälle ei ole rajoituksia. Yleisopetusryhmän koko on kunnan päätettävissä. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Perusopetus on maksutonta. Se kattaa opetuksen lisäksi välttämättömät opetusvälineet ja -oppikirjat. Oppilaille on tarjottava päivittäin ateria. Kouluterveydenhoitajan ja oppilashuollon palvelut ovat oppilaiden käytettävissä. Tukiopetusta tulee antaa oppilaalle, joka tilapäisesti sitä tarvitsee. Kouluaikana tapahtuneiden tapaturmien hoito on maksutonta. Koululla voidaan järjestää myös kirjasto- ja kerhotoimintaa. (Mäkelä 2000.)

Opetuksen lisäksi koulussa tapahtuu paljon muitakin asioita. Kaikki toiminta ei kohdistu välittömästi oppilaaseen. Osa toiminnoista kohdistuu vain osaan oppilaista. Koulun hallinto on yksi tällainen toiminta. Hallinnollista toimintaa joudutaan tekemään sekä isoissa että pienissä kouluissa. Kunnan päätösvallan delegointi ilmaisee, mitä päätöksiä tehdään kouluilla ja mitä päätöksiä ylemmillä portailla. Hallinnollisen työn suorittaa pääasiassa koulun toiminnasta vastaava rehtori. Useammalla koululla voi olla yhteinen rehtori. (Aakkoset sivistystoimeen 2004.)

Ikäluokkien pieneneminen on vakava uhka nykyiselle kouluverkkorakenteelle. Uudet ikäluokat ovat edellistä pienempiä. Kuntakohtaisesti ikäluokat vaihtelevat. Epätasaisuus vaikeuttaa henkilöstön määrän arviointia suhteessa oppilaisiin. Tasainen aleneminen helpottaisi luonnollisesti opetusryhmien kokoa. Palveluiden mitoittaminen on. (Kauppinen 2005.)

### 2.3 Kunnan talous ja toiminta

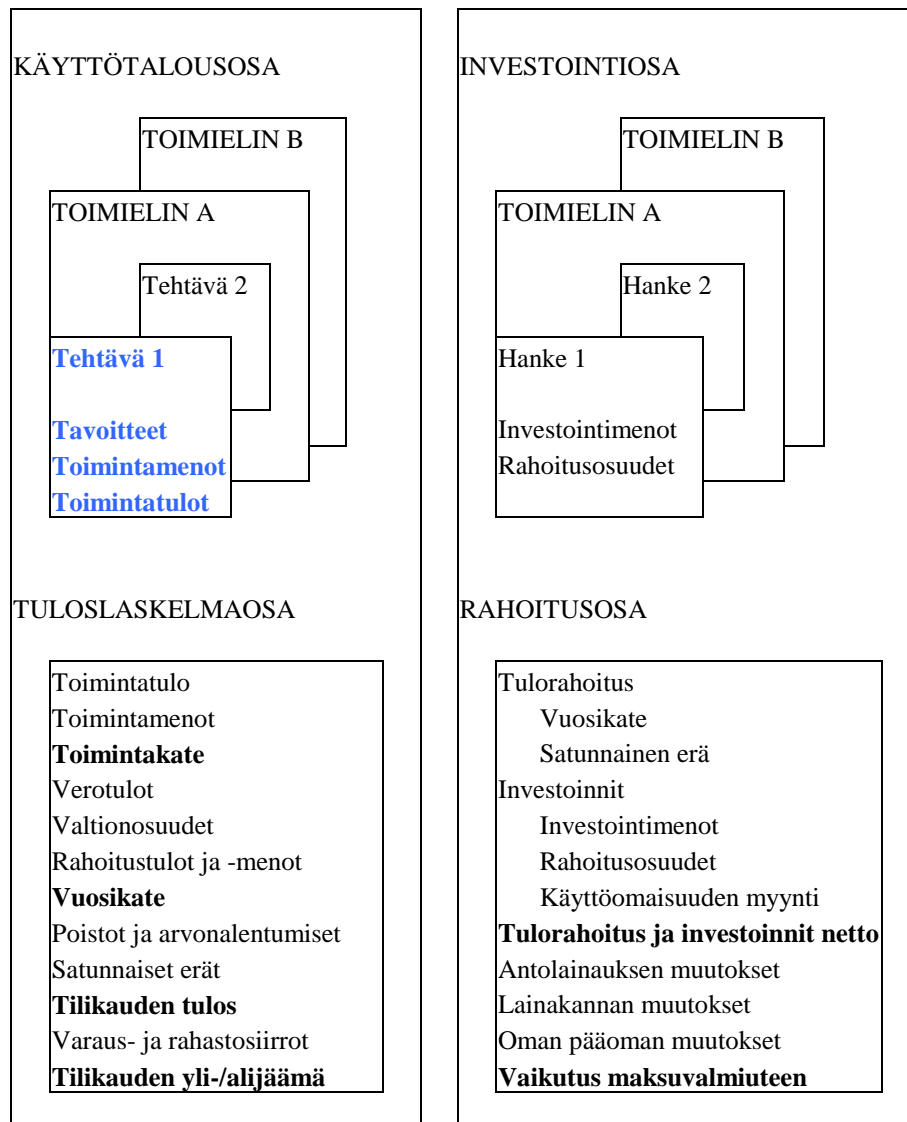
Kunnanvaltuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Siihen liittyviä keskeisiä päätöksiä ovat toiminnan ja talouden järjestämiseen liittyvät tavoitteet ja periaatteet sekä talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteisiin liittyvät tavoitteet. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ja taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi eteenpäin. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Talousarvio ja -suunnitelma tulee laatia niin, että kunnan tehtävien hoitamiseen on riittävät edellytykset. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi taloussuunnitelman yhteydessä on laadittava toimenpideohjelma, jolla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston päättämänä aikana. Talousarviossa esitetään toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Talousarviossa myös osoitetaan, miten rahoitustarve tarvittaessa katetaan. Määräraha ja tuloarvio voi olla brutto- tai nettomääräinen. Talousarvio koostuu monesta osasta. Siinä on

käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa (Kuvio 2). Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. (Kuntalaki 365/1995.)

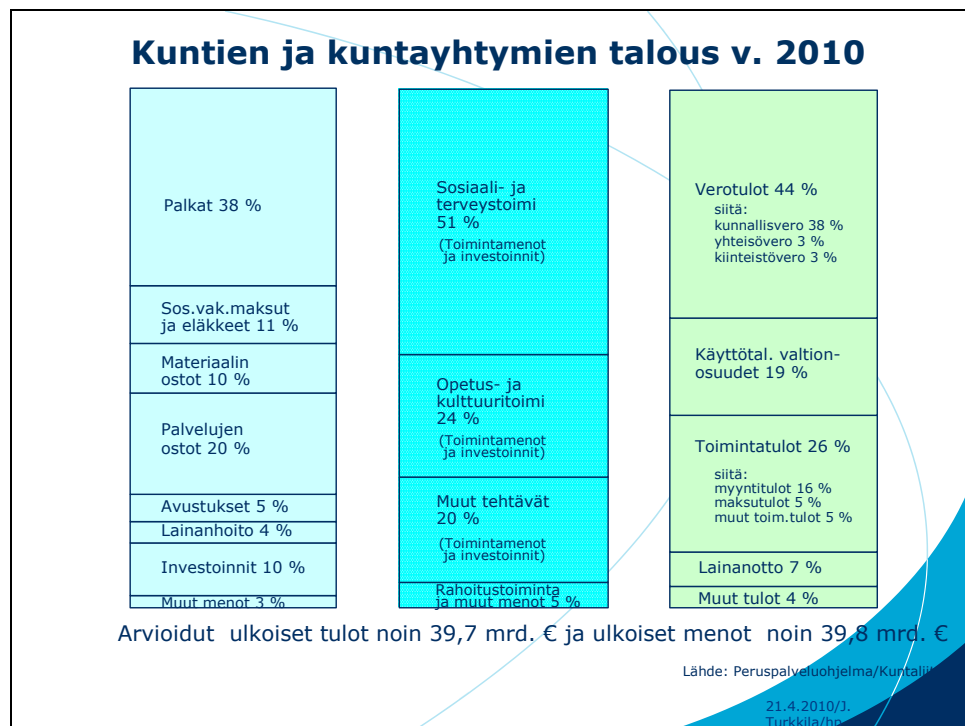
Talousarvio ja taloussuunnitelma ovat keskeisiä toimintaa ohjaavia päätöksiä. Talousarvion laadinta lähtee käyntiin arvioimalla kunnan saamat tulot. Seuraavaksi arvioidaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät menot eli määrärahat lautakunnille ja muille mahdollisille toimielimille. Lautakunnat jakavat saamansa määrärahat tehtävittäin tai toiminnoittain. Lautakunnan tulee sopeuttaa toimintansa määrärahaan ja tavoitteisiin. (Säilä 2008.)

Käyttötalousoosassa (Kuvio 2) kuvataan tehtäväkohtaiset tavoitteet ja niihin osoitetut määrärahat. Tehtävät jakautuvat eri toimielimille, lautakunnille. Tavoitteet voidaan määrittellä laadullisiksi, taloudellisiksi, vaikuttaviksi tai määrällisiksi. Tavoitteet tulee olla sellaisia, että niiden toteutumista voidaan arvioida. Eri tehtävän tai toimialan tavoitteet eivät voi olla ristiriidassa keskenään. (Suomen Kuntaliitto 2000.)



Kuvio 2. Kunnan talousarviorakenne (Myllyntaus 2008)

Kaikki käyttötalousosan menot ja tulot yhdistetään tuloslaskelmaan (Kuvio 2). Tuloslaskelmassa selvitetään, miten tulorahoitus riittää palveluiden järjestämisestä aiheutuneisiin menoihin, korkoihin, poistoihin ja arvonalennuksiin. Investointiosassa on suunnitelmat tulevista investointihankkeista. Rahoitusosassa kerrotaan varsinaisen toiminnan ja investointien kassavirtaa sekä rahoitustoiminnan kassavirtaa. Kunnan kokonaistalous ilmenee tuloslaskelmasta ja rahoitusosasta. Lopulta päädytään arvioon kunnan maksuvalmiudesta. Rahoitusosa kertoo, mikä on kunnan maksuvalmius. Kuviossa 3 on esitetty arviot Suomen kuntien taloudesta vuodelle 2010. (Myllyntaus 2002.)



Kuvio 3. Kuntien ja kuntayhtymien talous vuonna 2010 (Suomen Kuntaliitto 2010)

Taloussuunnitelman, talousarvion ja tilinpäätöksen tulee olla rakenteeltaan samanlainen, jotta tiedot olisivat vertailukelpoisia. Toiminnan ohjauksen välineitä ovat talousarvion käyttötalousosa ja investointiosa. Investointiosassa on hankkeiden, rakentamis- ja peruskorjausten kustannusarviot. (Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio- ja suunnitelma 2000.)

Valtuuston poliittinen näkemys siirtyy vuosittaiseen taloussuunnitteluun. Valtuusto päättää vuosittain toiminnan tavoitteista ja talouden raamista. Talousarvio toimii valtuuston ohjauksena määräämällä kunnan toiminnolle tavoitteet ja määrärahat. Toimeenpanon suorittavat lautakunnat. Eri toimielimet ja viranhaltijat toteuttavat valtuuston tahtoa yksityiskohtaisemmillä käyttötaloussuunnitelmillaan. He myös päättävät toimintatavoista annettujen reunaehtojen mukaisesti. (Creutz & Sundquist 2002.)

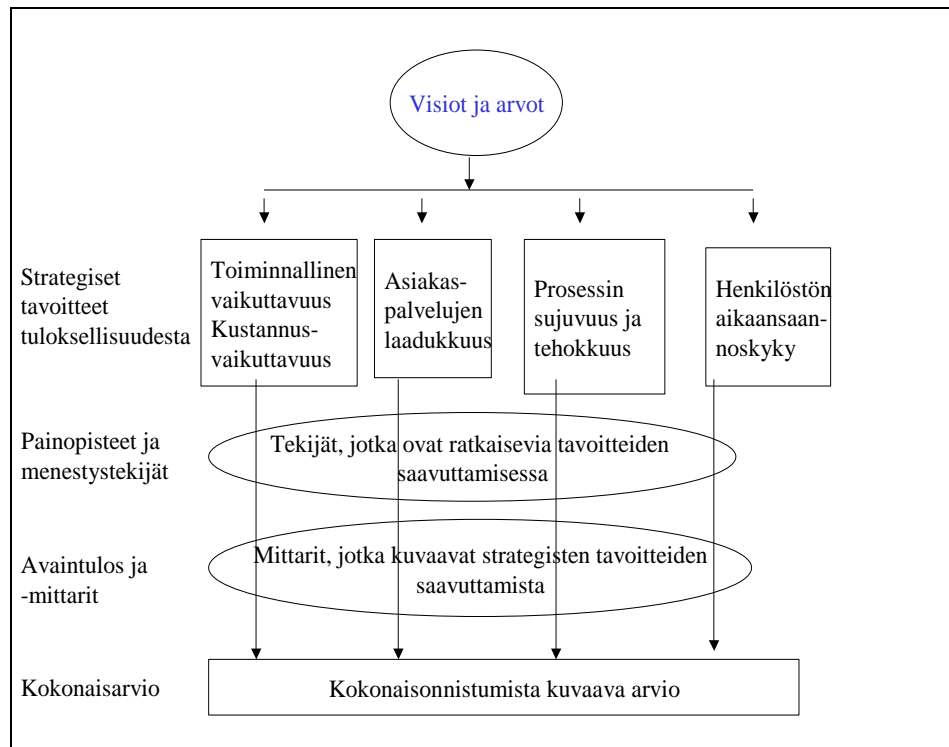
Valtuusto määrittää poliittiset arvot ja sitä kautta päättää kunnan strategian. Sen avulla kunta suuntaa toimintansa tulevaisuuteen. Strategian avulla etsitään keinoja parantaa kunnan suorituskykyä. Siinä tulee arvioida kunnan todelliset ongelmat kuin myös mahdollisuudet. Kuviossa 4 on esitetty strategisen suunnittelun osa-alueet visiosta kokonaisuunnistumisen arviointiin. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002.)

Visio on tulevaisuuden kuva siitä, mitä kunnan halutaan olevan (Kuvio 4). Nykytilan analysointi sekä organisaation omasta näkökulmasta että ulkoisten haasteiden osalta antaa pohjaa konkreettisten tavoitteiden asettamiselle vision pohjalta. Tavoitteiden toteuttamiseksi määritellään joukko konkreettisia, aikataulutettuja ja vastuutettuja kehittämistoimenpiteitä, joiden avulla toteutetaan strategian visio. (Miettinen 2001.)

Tavoitteiden asettamiseen, tulosten seurantaan ja arviointiin voidaan käyttää esimerkiksi seuraavia tekijöitä: palveluiden kustannusvaikuttavuus, riittävyys ja kohdentuvuus tai laatu ja asiakastyytyväisyys tai saatavuus ja palveluyksiköiden keskinäinen yhteistyö tai tuottavuus, taloudellisuus ja palveluprosessien sujuvuus tai henkilöstön aikaansaannoskyky. Tavoitteet voidaan jakaa pienempiin osa-alueisiin eri toimialoille tai tehtäväalueille, jotta niiden toteuttaminen olisi konkreettista. Osastrategioiden tai linjausten tulee olla yhteneväinen koko kuntastrategian kanssa. (Meklin & Martikainen 2003.)

Suomen kuntaliiton (2010) mukaan strategiaprosessit vaihtelevat kunnittain. Strategiaprosessien heikkoutena on yleensä, että niissä ei muodostu yhtenäistä määriteltyä kieltä ja johtamistapaa. Strategioiden luominen ja käytäntöön vieminen vaihtelee myös kunnittain. Luottamushenkilöiden vaikutus kunnan strategiseen johtamiseen on vähäinen. Henkilöstö ei yleensä merkittävästi osallistu strategia-työhön, vaan sen tekevät lähinnä ylemmät viranhaltijat. (Suomen Kuntaliitto 2010.)





Kuvio 4. Strategian visioiden ja tavoitteiden linkitys (Myllyntaus 2002)

Toiminnan onnistumista voidaan mitata erilaisilla mittareilla, jotka kuvaavat laatua ja tulosta (Kuvio 4). Mittareiden avulla voidaan mitata toiminta-ajatusta ja sen toteuttamiseen tähtäävää strategiaa. Kunta-alalla mittaristo keskittyy hyvin paljon tuloksellisuuden arviointiin. Näitä tunnuslukuja ovat tuottavuus, taloudellisuus ja kannattavuus, jotka perustuvat historiatietoihin. Tavoitteen asettelun ja mittariston tulisi pyrkiä kuvaamaan tulevaa toimintaa ja sen tuloksellisuutta. (Myllyntaus 2002.)

Perusopetuksen strategia liittyy osaksi koko kunnan strategiaa. Opetuksen strategiaan voi sisältyä linjauksia palvelun rakenteesta, toimintaedellytyksistä, resursseista, laadun määrittelystä, seurannasta ja arvioinnista. Opetustoimen tavoitteet voivat liittyä kouluverkkoon ja opetussuunnitelmaan. Lisäksi strategiassa voidaan määritellä oppilashuoltoa, koulukyydytyksiä, kieliohjelmaa, täydennyskoulutusta, johtamista ja niin edelleen. (Aakkoset sivistystoimeen 2004.)

Kunnan menoja aiheuttavat kuntien järjestämät palvelut. Menot ryhmitellään kirjanpidossa tehtäväluokkiin. Niihin voi kuulua esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimi. Päätehtävät jakaantuvat osatehtäviin esimerkiksi peruskoulutus ja lasten päivähoito. Yksityiskohtaisemmin menot ja tulot kirjataan meno- ja tulolajeille. Menot ryhmitellään henkilöstömenoihin, tavaroiden ja palvelujen ostoihin, avustuksiin ja muihin menoihin. (Säilä 2008.)

Kunta saa tuloja keräämistään veroista ja valtionosuuksista. Verotulojen kaltaista tuloa on osuus yhteisöverotulosta. Veroja kerätään ansiotulosta ja kiinteistöistä. Toimintatuloja kertyy palvelujen myynnistä, maksutuloista, avustuksista ja vuokrista. Valtionosuuksien tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen toiminta. (Säilä 2008.)

#### 2.4 Valtionosuus

Valtion avut ovat joko valtionosuuksia tai valtionavustuksia. Avustukset ovat harkinnanvaraisia. Kunnat saavat valtionosuuksia peruspalvelutehtävien hoitamiseen. Valtionosuuksien tarkoituksena on tasata kuntien omassa tulopohjassa, kustannusrakenteessa ja palvelutarpeissa olevia eroja. Tasaustarve syntyy, koska asukasta kohden lasketut verotulot vaihtelevat kunnittain. Tehtäväkohtaisia valtionosuuksia täydentää tai vähentää kunnan verotulojen perusteella myönnettävä valtionosuuksien tasaus- tai vähennyslisiä. (Valtiovarainministeriö 2010.)

Opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien hoitaminen on peruspalvelua, johon kunnat saavat valtionosuutta. Näiden palvelujen järjestämisestä aiheutuviin käyttökustannuksiin myönnetään valtionosuuksia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) annetun lain perusteiden mukaan. Rahoituksen käyttö ei ole sidottu tiettyyn tarkoitukseen, eikä sen käytöstä tehdä selvityksiä eikä tilityksiä. (Opetushallitus 2010.)

Kunnat itse päättävät palvelujen tuottamistavasta ja niihin käytettävistä määrärahoista. Jos kunta pystyy järjestämään perusopetuksen sen valtiosuuden perusteena olevaa yksikköhintaa edullisemmin, ei sen saama valtionrahoitus vähene. Jos todelliset kustannukset vastaavasti ylittävät yksikköhintojen mukaisen tason, kunta vastaa ylimenevistä kustannuksista itse. (Opetusministeriö 2010.)

Perusopetuksen järjestämiseen myönnetään valtiosuutta, joka perustuu yksikköhintaan (Taulukko 1). Keskimääräisen yksikköhinnan suuruus päätetään ennen laskentavuotta. Jokaiselle kunnalle päätetään oma yksikköhinta. Yksikköhinnan tasoon vaikuttavat aikaisemmin toteutuneet käyttötalouskustannukset valtakunnallisesti. Kunnan käyttämät todelliset kustannukset perusopetukseen eivät vaikuta varainhoitovuonna yksikköhintaan. (Heikkilä 2008.)

Peruskoulujen oppilasmäärät lasketaan kunnissa syyskuun 20. päivänä todellisen tilanteen mukaan. Lopulliseen valtiosuuden oppilasmäärään vaikuttavat laskentavuoden ja edellisen vuoden oppilaiden keskiarvo. Valtiosuuden laskennallinen rahoitusperuste lasketaan kertomalla kunnan ylläpitämien eri toimintojen perusteet laskennallisella yksikköhinnalla. Esimerkiksi perusopetuksen osalta oppilasmäärä kerrotaan yksikköhinnalla. (Opetushallitus 2010.)

Keskimääräinen yksikköhinta kerrotaan erilaisilla kertoimilla, jotta saadaan lopullinen yksikköhinta yhteensä (Taulukko 1). Kertoimet vaihtelevat kunnittain. Tällä tavoin otetaan huomioon kuntien erilaisuus. Kertoimien avulla pyritään kuvaamaan eri tekijöiden vaikutusta perusopetuksen kustannuksiin. Kuntakohtaisia kertoimia voivat olla esimerkiksi kouluverkkotunnusosa, kaksikielisyyskorotus, saaristolukunkorotus, vaikeimmin kehitysvammaisten korotus, ruotsinkielisen opetuksenkorotus ja vieraskielisten oppilaiden korotus. (Opetushallitus 2010.)

Taulukko 1. Asikkalan kunnan vuoden 2009 perusopetuksen yksikköhinnan määräytyminen (Opetushallitus 2010.)

PERUSOPETUKSEN VUODEN 2009 YKSIKKÖHINNAN PERUSTEET						
Oppilasmäärä (alle 18v ja esiopetus 11-v)	967			20.9.2008		
Opetuksen järjestämiskunta: 016 Asikkala						Vastaava korotustekijä
Asukkaiden lukumäärä vuoden 2008 alussa	8 663					
Pinta-ala maaneliökm	563,71					
Asukastiheys 0,9566	15,3678			$\ln(40)-\ln(15,3678) =$		
Kouluverkkotunnus 7.578,00 / 967				=7,8366		
Kielisuhde:	Suomenkielinen kunta					
Saaristolaisuus:	Ei saaristokunta					
<b>Keskimääräinen yksikköhinta</b>						<b>=6 503,76</b>
	Yleinen kerroin	Yksikköhinta	Ylläpitäjäkohtainen korotustek.	Oppilas-Euroa määrä yhteensä		Euroa / oppilas
Perusosa	=0,77	*6503,76		*967	=4842635	5007,90
Asukastiheys	=0,100	*6503,76	*0,9566	*967	= 601621	622,15
7-9 lk oppilaat	=0,300	*6503,76		*375	= 731673	756,64
Muut vammaisopp.	=2,500		*6503,76	* 28	= 455263	470,80
Muut erit.opp.	=0,500	*6503,76		* 81	= 263402	272,39
<b>Yhteensä</b>					<b>=6894594</b>	<b>7129,87</b>
Tasauskerroin	0,95713	*7129,88		*967	=6599022	<b>6824,22</b>
<b>YKSIKKÖHINTA YHTEENSÄ</b>					=	<b>6824,22</b>
18 v. oppilaan yksikköhinta (60 %)					=	<b>4094,53</b>
Esiopetuksessa olevan oppilaan yksikköhinta (91 %)					=	<b>6210,04</b>

Opetusministeriö maksaa hakemuksetta kuukausittain opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden. Ministeriön maksamaan laskelmaan kootaan yhteen laskennalliset perusteet perusopetuksesta, esiopetuksesta ja lukiokoulutuksesta, jotka ovat oppilasmääräpohjaisia. Laskelmaan lisätään myös tuntimääräpohjainen aamu- ja ilta-päivätoiminnan perusteet. Asukaslukuun pohjautuvia laskennallisia eriä muodostuu taiteen perusopetuksesta, kirjastosta, kulttuuri-, liikunta-, ja nuorisotoiminnasta. Tästä yhteen lasketusta laskennallisesta kokonaisrahoituksesta vähennetään

kunnan rahoitusosuus. Sillä summalla katetaan lähinnä ammatillisen koulutuksen kustannuksia. (Opetusministeriö 2010.)

Edellä kuvattu yksikköhintapohjainen valtionosuus maksetaan koulun ylläpitäjälle. Kunnat voivat sopia keskenään erillisistä laskutuksista, jotka voivat perustua todellisten kustannusten ja valtionosuuden laskennallisten kustannusten erotukseen. Laskutettavaa voi syntyä kunnan hoitaessa naapurikunnan erityisopetusta. Tällaista laskutuskäytäntöä on Lahden seudun kunnissa.

Vuoden 2010 alusta valtionosuusjärjestelmää on uudistettu. Uudistuksen tavoitteena oli tehdä siitä yksinkertaisempi, selkeämpi ja läpinäkyvämpi. Koulun ylläpitäjäjärjestelmästä on siirrytty asukasmäärään pohjautuvaan valtionosuusjärjestelmään. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Opetustoimen valtionosuudet määräytyvät laskennallisesti. Tällä halutaan lisätä kuntien itsenäisyyttä ja tuottavuutta palvelujen järjestämisessä. Koulun toimintoja voidaan myös mallintaa, taloudellisuuden näkökulmasta. Koulun toiminta koostuu erilaisista prosesseista, joita voidaan kehittää. Opetusprosessissa tulee kuitenkin huomioida oppilaiden oppimiskyky. (Heikkilä 2008.)

### 3 PERUSKOULUTUKSEN TALOUDELLISUUS JA TEHOKKUUS

#### 3.1 Koulutus taloudellisena ilmiönä

Koulua voidaan pitää ”tuotantolaitoksena”, joka on erikoistunut tuottamaan tietoa, taitoja ja valmiuksia. Koulu valmistaa tuotetta, joka on oppimista ja osaamista. Koulutus on kuitenkin koulutettavaan sitoutunut tuote, ja tuotteen omistaa aina koulutettu ihminen itse. Koulutuspääoman erikoisuus on siinä, että koulutuksen tuottamaa osaamista voi ostaa vain määrääjäksi ja vain osana koulutetun ihmisen työvoimaa. Sitä ei voi ostaa tai myydä kokonaisuutena, ellei myydä ihmistä kokonaisuutena. (Heikkilä 2008.)

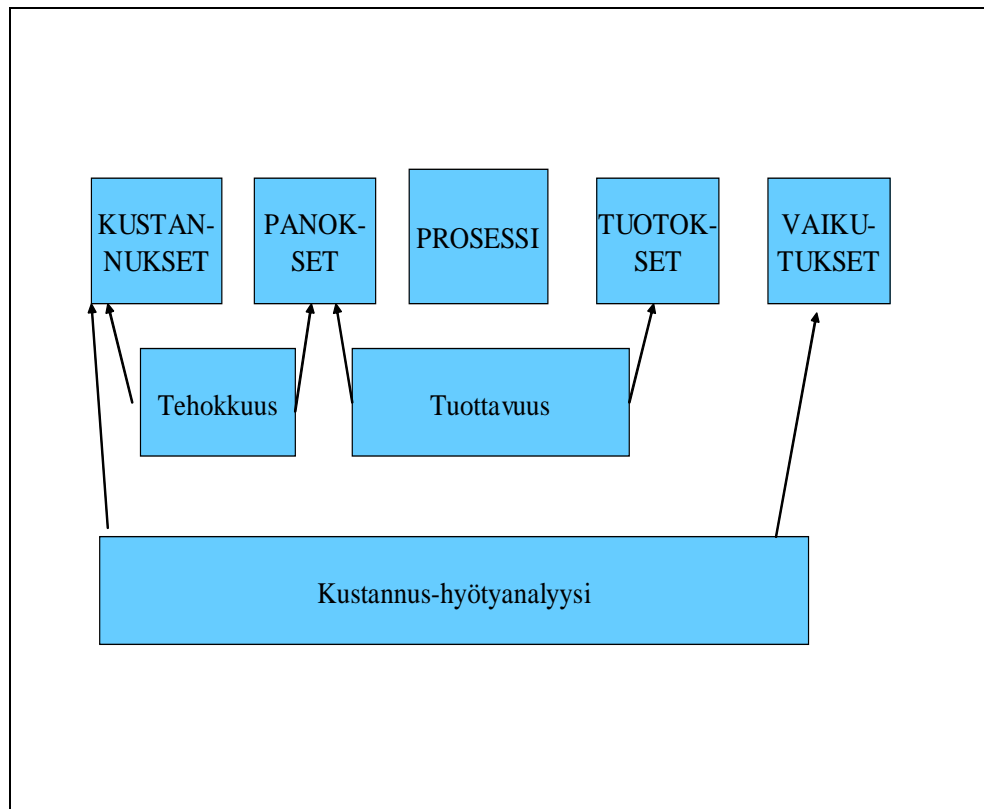
Opetustoimeen liitetään myös tehokkuuden ja tuottavuuden vaatimuksia. Yleisen käsityksen mukaan suuret kouluyksiköt toimivat tehokkaasti ja ovat tuottavampia kuin pienet. Erityisopetuksen lisääntymisen nähdään alentavan tuottavuutta. Opetuksen päämääränä on oppimisen tuottaminen ja yksilön kasvun tukeminen. Taloudellisen näkökulman ja opetuksen tavoitteiden välillä on usein ristiriitaa. Tulosajattelu koulujen yhteydessä voi olla kauhistuttava asia vieläkin. Millaista tulosta koulu toiminnallaan tuottaa? (Tuomala 2009.)

Koulutuksen hankkiminen mielletään yksilön investoinniksi, jolla hankitaan tietoa. Koulutustasolla on vaikutusta ansiotasoon ja työuran vakauteen. Koulutus on yksilölle ilmaista tai yhteiskunnan tukemaa toimintaa. Tuottoaste yksilölle on edullinen. Yhteiskunta investoi koulutuksen järjestämiseen, joten sille koulutuksen tuottoaste jää matalammaksi. Koulutuksen kaikkia taloudellisia ja ei-taloudellisia hyötyjä ei pystytä määrittelemään. Panostaminen koulutukseen lisää varallisuutta vai lisääntynyt varallisuus kohdennetaan koulutukseen. (Heikkilä 2008.)

Taloudellista tuotantoa voidaan kuvata tapahtumaksi, jossa panoksia yhdistämällä luodaan tuotoksia (Kuvio 5). Tuotanto kuvataan jatkumona, jonka osia ovat kustannukset, panokset, prosessi, tuotokset ja vaikutukset. Koulutusprosessia voidaan kuvata vastaavalla analyysillä. Kun koulutusprosessi kuvataan keskeisten käsittei-

den jatkumona, voidaan nähdä myös keskeiset taloudelliset suhteet: tehokkuus ja tuottavuus. (Tuomala 2009.)

Koulutusprosessin (Kuvio 5) tärkeimmät taloudelliset panokset ovat kaikki perinteisiä koulun kustannuksia: opettajien palkat, opetustilat ja -välineet. Näiden panosten mittaaminen on helppoa, koska niille voidaan määritellä sekä mittarit, tunnusluvut ja hinta. Koulutuksen resursseja voidaan mitata opetuksen tuntimäärällä eli tuntikehyksellä, koulutilojen määrällä ja koolla sekä opetusvälineiden ja -materiaalien määrällä. (Lonkila 1991.)



Kuvio 5. Koulutuksen tuotantoprosessi (Heikkilä 2008)

Oppimisen edellytyksiä luo myös henkinen ja fyysinen terveys. Koulun ylläpitäjän järjestämät kouluterveydenhuollon ja oppilashuollon kustannukset tulee huomioida taloudellisina panoksina. Henkilökunnan terveydenhuolto pitää huomioida, jos

siitä aiheutuu kustannuksia koulun ylläpitäjälle. Taloudellisia panoksia syntyy myös oppilaiden ruokailun ja koulukuljetusten järjestämisestä. (Heikkilä 2008.)

Tuotanto riippuu niistä panoksista, joita käytetään tuotantoprosessissa. Koulutuksen hinta lasketaan yleensä suoritettujen taloudellisten panosten määrästä. Mikäli koulutusprosessiin lisätään työpanosta todennäköisesti oppimistulokset kasvavat, mutta kustannukset kasvavat, mikäli opetettavien määrä pysyy samana. Jos opetettavien määrää lisätään, mutta ei lisätä opettajien määrää, kustannukset alenevat ja todennäköisesti oppimistulokset heikkenevät. (Tuomala 2009.)

Opetusryhmän koon kasvattaminen voi aiheuttaa ongelmia, joiden vaikutukset näkyvät vasta myöhemmin. Ei ole myöskään näyttöä, että opetusryhmän koon alentaminen lisää samassa suhteessa oppimistuloksia. Pienet koulut ovat oppilasta kohden laskettuna kalliimpia kuin suuret koulut. Tosin suuressa koulussa voi olla kustannuksia lisääviä elementtejä, esimerkiksi kasvanut hallinto tai muuta tehottomiksi käsitettäviä tekijöitä. (Mäkelä 2000.)

Koulujen tuloksena pidetään yleisesti oppilaan oppimista. Oppiminen perustuu vuorovaikutukseen oppilaan ja opettajan välillä. Koulun tehtävänä on myös kasvattaa. Tavoitteet asetetaan yleensä positiivisiksi, mutta myös negatiivisia vaikutuksia on olemassa. Koulutaipaleella voi syntyä myönteisiä muutoksia mutta myös kielteisiä muutoksia. (Oulasvirta 2007.)

Oppiminen perustuu aiemmin opitun pohjalle. Koululainen kasvaa ja kehittyy koko ajan myös koulutuksesta riippumattakin. Kaikkea ei voi lukea koulutuksen ansioksi. Koulutuksella on vaikutusta koulutetun omaan elämään ja hyvinvointiin. Näiden tuotosten mittaaminen on lähes mahdotonta. Erilaisilla testeillä ja kokeilla pyritään selvittämään osaamisen tasoa. Mittareina voi olla suoritettut tutkinnot tai koulutukseen käytetty aika. (Heikkilä 2008.)

Taloustieteessä käytetään usein numeroilla mitattavia tehokkuuden käsitteitä. Kustannustehokkuuden parantamisen ei tarvitse heikentää laatua, eikä laadun parantamisen tarvitse lisätä kustannuksia. (Torppa & Wallin 1996.)



Koulutusta voidaan tarkastella taloudellisena ilmiönä, sisäisenä ja ulkoisena tehokkuutena. Ulkoinen tehokkuus koostuu koulutuksen taloudellisena merkityksenä yhteiskunnassa. Koulutuksella on vaikutusta yksilön palkkatasoon, yrityksen tulokseen, koko kansantalouden kasvuun tai yhteiskunnan muuhun hyvinvointiin. Koulutuksen sisäinen tehokkuus kohdistaa huomion siihen, miten koulutus ja osaaminen tuotetaan. (Heikkilä 2008.)

Kustannustehokas koulu muodostuu suurimmasta mahdollisesta oppilasmäärästä koulussa. Koulun kustannuksia saadaan alenemaan kasvattamalla oppilasmäärää tai yhdistämällä kouluja. Perusopetuksen kustannuksiin vaikuttaa oleellisesti oppilasmäärän muutokset nykyisessä rakenteessa. Oppilasmäärän vähentyessä ja rakenteiden pysyessä ennallaan €/oppilas luku kasvaa. (Tuomala 2009.)

Oppilasmäärän kasvattamisen rinnalla tulevat arvioitavaksi perusopetuslain ja opetussuunnitelman vaatimukset. Kuntatasolla päätös koulun koosta ja ryhmäkoosta ohjaa koulujen koon muodostamista. Kustannusten laskemisen rinnalla tarkastellaan strategian määrittelyä. Strategia toimii laadun määrittäjänä. (Heikkilä 2008.)

Tuottavuudella tarkoitetaan yleensä panosten kykyä tuottaa tuotoksia. Tuottavuus paranee, kun samalla panosmäärällä saadaan aikaan enemmän tuotoksia. Tehokkuus ilmenee sellaisista panosten yhdistelmistä, joilla tehty tuotos tuotetaan edullisemmin. Tehokkuuden käsite liittyy panosten keskinäisiin hintoihin ja niiden keskinäiseen korvattavuuteen. (Tuomala 2009.)

Kokeissa menestyminen voidaan osoittaa. Mutta onko opiskeltu asia syvällisesti omaksuttu? Koulun vaikutusta oppilaaseen kokonaisuutena on mahdotonta mitata. Miten koulu on vaikuttanut oppilaan persoonallisuuden kehittymiseen? Kumpi on oppilaalle pitkällä aikavälillä tärkeämpää tiedon hallinta vai itseluottamuksen kehittyminen ja luovuuden omaksuminen? Luovuuden edesauttaminen edellyttäisi pieniä opetusryhmiä. Pelkkä tiedon siirto voisi tapahtua isommassakin opetusryhmässä. (Lonkila 1991.)

Yhteiskunnalle on hyötyä siitä, että sen kansalaiset ovat koulutettuja. Koulutus lisää osaamista. Peruskoulun opit ovat lähinnä perustaitoja, joita täydennetään myöhemmällä koulutuksella. Koulutuksen katsotaan vähentävän rikollisuutta ja lisäävän yhteiskunnallista osallistumista. Koulutetun ihmisen vaikutuspiiri on häntä itseään laajempi. (Heikkilä 2008.)

Koulutusprosessin onnistumiseen tarvitaan myös koulutettavan omaa panosta. Hänen käyttämänsä aika ja oppimiskykynsä ovat olennaista koulutusprosessissa. Näiden asioiden mittaaminen on jo hankalampaa. Perusasteen lasten kouluttautumisen ajankäytölle ei yleensä määritellä hintaa. (Tuomala 2009.)

Toiminnan prosessien tarkasteleminen auttaa toiminnan tehostamisessa. Kustannustehokkuuden parantuminen ei välttämättä heikennä laatua eikä laadun parantaminen välttämättä lisää kustannuksia. Toimintolaskenta tuottaa kustannustietoa prosessien tarkasteluun, hallintaan ja kehittämiseen. (Torppa & Wallin 1996.)

### 3.2 Toimintolaskenta

Toimintolaskenta on yksi johdon laskentatoimen muodoista. Myös julkisella sektorilla on otettu käyttöön toimintolaskentajärjestelmä, kun on haluttu selvittää, mitä palvelut ja tuotteet aiheuttamisperiaatteen mukaisesti laskettuna maksavat. Tietoa tarvitaan, kun kunnat organisoivat toimintaansa uudelleen ja miettivät mihin niukat julkiset voimavarat kohdennetaan, ja mitä asiakkaiden tulisi itse maksaa. (Tammi 2006.)

Toimintoperusteinen laskenta on menetelmä, jolla kerätään, käsitellään ja raportoidaan yrityksen olennaisia toimintoja koskevia taloudellisia ja toiminnallisia tietoja. Toimintolaskenta tähtää kustannusten ymmärtämiseen eli siihen, mistä kustannukset todella syntyvät. (Alhola 2008, 25.)

Toimintolaskennan avulla voidaan tuottaa tietoa organisaation toiminnasta. Toimintaprosessi voidaan muuttaa laskentatiedoksi. Laskentaperiaatteena on kohdistaa kustannukset aiheuttamisperiaatteella toiminnoille ja edelleen laskentakohteille. Toimintolaskenta kuvaa entistä paremmin toimintaan liittyviä syy- ja seuraussuhteita. Toimintolaskenta auttaa ymmärtämään kustannusten käyttäytymistä. (Turney 2002.)

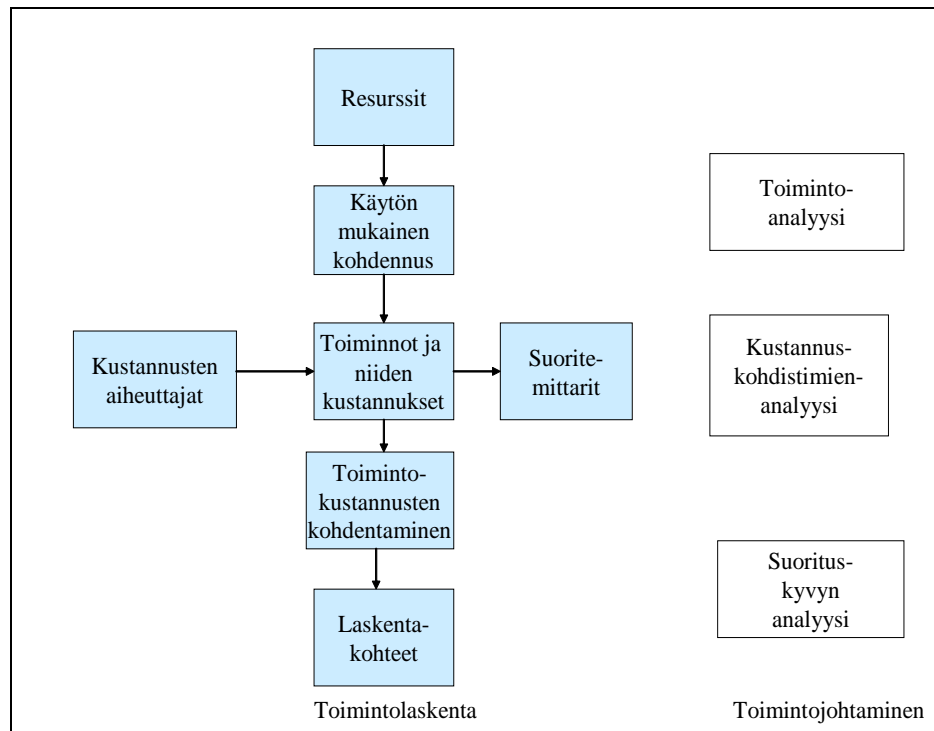
Toimintolaskenta perustuu siihen, että organisaatiolla on käytettävissä tietty määrä voimavaroja, joita toiminnot kuluttavat. Resurssit ovat toimintaan tarvittavia osatekijöitä, jotka aiheuttavat kustannuksia. Toiminnot muodostuvat niistä jokapäiväisistä työtehtävistä, joita organisaatiossa tehdään. Laskennan kohteet käyttävät organisaation toimintoja, jolloin kulutetaan voimavaroja eli syntyy kustannuksia. (Torppa & Wallin 1996.)

Toimintolaskennassa kohdistetaan kustannukset toimintojen kautta kaksivaiheisesti: ensin resursseilta toiminnoille ja sitten toiminnoilta laskentakohteille (Kuvio 6). Kustannusten kohdistamiseen käytetään kohdistimia eli ajureita. Resurssiajureilla kohdistetaan toimintojen aiheuttamat resurssikustannukset toiminnoille. Toimintoajureilla toimintojen aiheuttamat kustannukset kohdistetaan laskentakohhteille. (Tyni, Myllyntaus, Rajala & Suorto 2009.)

Organisaatiot tarvitsevat resursseja eli voimavaroja. Resursseja ovat esimerkiksi henkilöstö, toimitilat, koneet ja laitteet. Resurssit ovat tuotannontekijöitä, joita tarvitaan ylläpitämään ja synnyttämään toimintoja. Resurssit kertovat, paljonko rahaa on käytetty toimintaan. Euromääräiset luvut saadaan kirjanpidosta. Eurot voidaan ohjata suoraan toiminnoille. Osa kuluista voidaan joutua laskemaan aiheuttamisen suhteessa. Suhdeluku saadaan esimerkiksi käytetystä työajasta. (Alhola 2008.)

Koulun suurimpia yksittäisiä kulueriä ovat henkilöstön palkat sivukuluineen. Kustannuksia aiheuttaa myös erilaisten tarvikkeiden hankkiminen kuten oppikirjat ja -materiaalit ja opetuskalusteet. Kiinteistönhoito edellyttää palkkakulujen lisäksi erilaisia siivoukseen ja talonmiestyöhön liittyviä tarvikkeita. Aterioiden valmista-

miseen tarvitaan elintarvikkeita. Koulumatkan kulut ovat maksuja linja-autoille tai takseille. Koulutapaturmista seuraa lääkärissä ja tutkimuksissa käyntejä sekä vakuutusmaksuja. Henkilöstön koulutus maksaa. Koululla voi toimia myös koulukirjasto. (Mäkelä 2000.)



Kuvio 6. Toimintolaskennan ABC-risti (Activity-based costing) (Tammi 2006)

Kustannukset kohdistetaan toiminnoille sen mukaan, miten ne käyttävät resursseja. Kaikki kustannukset kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toiminnoille. Kustannukset kohdistetaan, niitä ei jaeta, vyörytetä tai jyvitetä. Kustannusten kohdistamisen näkökulma antaa tietoa resursseista ja toiminnoista. (Neilimo & Uusi-rauva 2001.)

Kaikilla kustannuksilla ei välttämättä ole selvää yhteyttä käytössä oleviin toimintoihin. Kustannusten kohdentaminen voidaan tällöin tehdä laskennallisesti. Ensimmäisessä kustannukset kohdistuvat eri toiminnoille kuitenkin aiheuttamisperiaatteen mukaan. Kohdistamattomat kustannuserät voivat aiheutua toiminnoista, joita voi-

daan tarkastella omina erillisinä toimintoina. Työntekijän työpanos voi kohdentua eri toiminnoille. Tällöin myös kustannukset jaetaan käytetyn todellisen työajan mukaan eri toiminnoille. Kustannukset kohdistetaan sinne, missä resurssit tosiasiallisesti kulutetaan. Kohdentamisessa auttaa työnkulun tunteminen. (Torppa & Wallin 1996.)

Toimintojen selkeä määrittely auttaa kustannusten kohdistamisessa. Toiminnot ovat niitä tehtäviä, joita organisaatiossa tehdään. Pienet, kustannuslaskennan kannalta mahdollisesti merkityksettömät toiminnot voidaan sivuuttaa esimerkiksi yhdistelemällä niitä suurempiin kokonaisuuksiin laskentatarkkuuden juurikaan kärsimättä. Muuten järjestelmästä tulee liian monimutkainen ja työläs ylläpitää. (Alhola 2008.)

Toiminnot sisältävät joko yksikön omaa toimintaa ja hallintoa tai lisäksi toisen yksikön toimintaa. Toiminnot voidaan jakaa ydinpalveluun ja tukipalveluun. Palveluja voidaan tarkastella toimintoketjuina. Toimintoketjun tavoitteena on saada sujuva palvelu asiakkaalle. (Torppa & Wallin 1996.)

Koulun toimintoja voidaan myös ryhmitellä toimintolaskennan edellyttämällä tavalla. Perusopetuslakia ja -asetusta seuraamalla syntyy tehtäväkokonaisuuksia kuten opetus, tukiopeus, erityisopetus, hallinto, opiskeluympäristö, avustajapalvelut, oppilashuolto, ateriat, kouluterveydenhuolto, koulumatkat, majoitus, koulutaturmien hoito ja esiopetus. Toimintoja voidaan jakaa vielä pienempiin osiin. Opetus voidaan jakaa esimerkiksi eri aineiden tai ainekokonaisuuksien perusteella. Kustannusten kohdistaminen eri toimintoihin antaa tarkan kuvan resurssien käytöstä. (Toimintolaskenta opetustoimessa 1996.)

Toimintoja voidaan jaotella ja ryhmitellä. Erityisen huomion arvoisia ovat rajapinnoilla olevat toiminnot. Tarkasteltavia rajapintoja voi olla organisaation eri yksiköiden välillä tai oman yksikön toimintojen välillä. Tavoitteena on löytää sujuvia toimintakokonaisuuksia. Prosessinäkökulman myötä yksikön organisointitapaa voidaan tarkastella kriittisesti. (Torppa & Wallin 1996.)

Toimintojen kustannukset kohdistetaan edelleen laskentakohteille niiden kuluttamien toiminnoissa aikaansaajien suoritteiden suhteessa. Kaikissa vaiheissa käytetään aiheuttamisperiaatetta. Kustannusten kohdistamisen näkökulman tavoitteena on selvittää laskentakohteen kustannukset. (Neilimo & Uusi-Rauva 2001.)

Toimintolaskennan tehtävänä on myös tuottaa tietoa prosessien tarkasteluun (Kuvio 6). Prosessiulottuvuus tuottaa tietoa eri toimintojen kustannusten aiheuttajista. Toimintojen käyttämät voimavarat antavat tietoa siitä mitä tehdään, miksi tehdään ja miten tehdään. Se kuvaa toimintojen aikaansaannoksia ja toimintaan liittyviä syy- ja seuraussuhteita. (Torppa & Wallin 1996, 56.)

Toiminnot ovat keskeisiä prosessiulottuvuudessa. Tämän laskentajärjestelmän avulla saadaan tietoa siitä, miten toiminnot kuluttavat organisaation voimavaroja. Tunnistamalla toimintoihin vaikuttavat tekijät voidaan toimintoja kehittää. Toimintojen kehittäminen edellyttää toimintaprosessien kuvaamista. (Tammi 2006.)

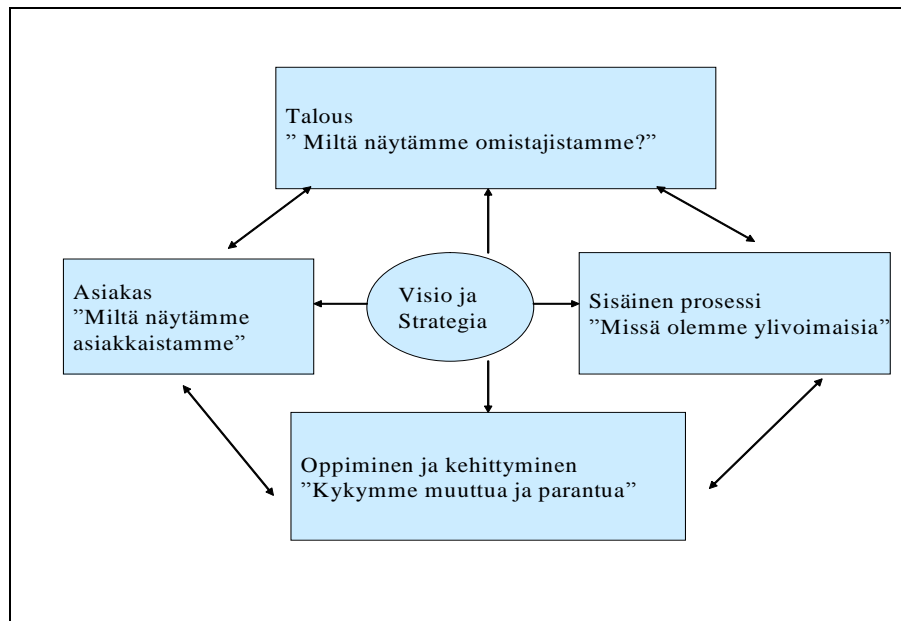
Tuottavuuden, tehokkuuden ja päätöksenteon muuttaminen liittyy toimintojohtamiseen. Toimintojohtaminen perustuu toimintolaskennan soveltamiseen. Toimintojen analysointi on toimintojohtamisen lähtökohtana. Tällöin kustannuslaskennasta on edetty erityisesti prosessien analysoinnin ja kehittämisen suunnassa eteenpäin. (Tammi 2006.)

Suoritusmittareiden avulla voidaan arvioida, analysoida ja mitata toimintojen tehokkuutta ja tuottavuutta. Mittarit voivat olla rahamääräisiä tai ei-rahamääräisiä. Toimintojen seuranta voi perustua esimerkiksi tasapainotettuun mittaristoon. (Torppa & Wallin 1996.)

### 3.3 Tasapainotettu mittaristo

Tasapainotetun mittariston avulla organisaation visio ja strategia voidaan yhdistää toimintaa ohjaavien mittareiden kokonaisuuteen. Se on kokonaisvaltainen suorituskyvyn mittausjärjestelmä. Mittaristo toimii strategisena ohjausvälineenä. Sen avulla pyritään löytämään tasapaino lyhyen ja pitkän tähtäyksen tavoitteiden, taloudellisten ja ei-taloudellisten, syytä ja seurausta kuvaavien sekä sisäistä ja ulkoista suorituskkyä kuvaavien mittareiden välille. (Lumijärvi 1999.)

Alkuperäinen Robert Kaplanin ja David Nortonin tasapainotettu mittaristo (Balanced Scorecard) koostui neljästä osasta; taloudellinen näkökulma, asiakasnäkökulma, prosessinäkökulma sekä oppimisen ja kehittymisen näkökulma (Kuvio 7). Jokaiselle näkökulmalle määritellään päämäärät, mittarit, tavoitteet ja toimenpiteet. (Kaplan & Norton 1996.)



Kuvio 7. Tasapainotettu mittaristo (Kaplan & Norton 1996, 9)

Taloudellinen näkökulma käyttää taloudellisia mittareita. Siinä kuvataan omistajien odotuksia organisaation kannattavuudesta ja kasvusta. Taloudellinen näkökulma kuvaa strategian onnistumista taloudellisesti. Siinä kuvataan myös tavoitteet joihin pyritään strategioilla ja muilla mittareilla. (Lumijärvi 1999.)

Asiakasnäkökulma voi olla asiakkaiden näkemys organisaatiosta tai organisaation näkemys asiakkaista. Mittarit voidaan jakaa kahteen ryhmään. Perusmittarit ovat samanlaisia kaikentyyppisissä organisaatioissa. Toinen ryhmä koostuu yrityskohdaisista mittareista. Mittareilla kuvataan asiakkaiden tyytyväisyyttä. Mittaaminen kohdistuu esimerkiksi nopeuteen, laatuun, palveluun ja asiakkaalle aiheutuviin kustannuksiin. (Malmi, Peltola & Toivanen 2006.)

Prosessinäkökulma mittaa sisäisten prosessien tehokkuutta ja sujuvuutta. Tarkasteltavia prosesseja voivat olla toiminto-, asiakas- tai innovaatioprosessit. Mittarit voivat liittyä prosessien läpimenoajan, laadun ja työntekijöiden tuottavuuden mittaamiseen. Organisaation strategiassa voidaan määrittää mitä prosesseja seurataan ja milloin. (Lumijärvi 1999.)

Oppimisen ja kehittymisen näkökulma liittyy organisaation uudistumiseen, kehittymiseen ja sitä kautta markkinoilla pysymiseen. Oppiminen ja kehittyminen pohjautuvat henkilöstöön, järjestelmiin ja toimintatapoihin. Henkilöstöön kohdistuvia mittareita voivat olla esimerkiksi työmotivaatio, osaaminen ja asenne. Lisäksi voidaan mitata tietojärjestelmien toimivuutta sekä työoloja, vastuunjakoa. (Toivanen 2001.)

Mittaristolla tähdätään organisaation suorituskyvyn parantamiseen ja strategian toiminnallisuuden, tavoitteellisuuden ja mitattavuuden varmistamiseen. Tuloksellisuuden arvioinnissa yhdistetään kaksi tai useampi mittari. Mittariston tulee olla tasapainossa. Tasapainoa tulee olla raha- ja ei-rahamääräisten mittareiden välillä, ja tulostittareiden ja ennakoivien mittareiden välillä. Lisäksi tasapainossa tulee olla pitkän ja lyhyen tähtäyksen tavoitteet sekä ulkoisten ja sisäisten mittareiden kuin myös keskeisten helposti ja vaikeammin mitattavien asioidenkin. (Malmi 2006.)



Tasapainotettua mittaristoa voidaan soveltaa myös julkisella sektorilla. Lumijärven (1999) mallissa nelikentässä asiakasnäkökulma ja prosessinäkökulma pysyvät entisellään. Sen sijaan taloudellinen näkökulma on korvattu vaikuttavuusnäkökulmalla. Siihen liittyy myös palvelujen riittävyys ja kohdentuvuus. Samoin innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulman korvautuu henkilöstön aikaansaannoskyvyllä. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Vaikuttavuudella tarkoitetaan palveluprosessien tai palvelujärjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia, riittävyttä ja kohdentuvuutta. Vaikutuksia voidaan kuvata ja arvioida yleensä vasta palvelutilanteen jälkeen. Yleensä vaikutus ilmenee muutoksena asiakkaiden hyvinvoinnissa. Vaikutukset ovat subjektiivisia kokemuksia tai määrällisiä muutoksia. Niitä on vaikea muuttaa rahaksi eli kustannusvaikutuksiksi. Koulutuksen vaikutuksina voidaan arvioida esimerkiksi oppilaan valmiuksia siirtyä ylemmän asteen koulutukseen. (Lumijärvi 1999.)

Kustannusvaikuttavuus on julkisten palveluorganisaatioiden keskeinen mittari. Sillä pyritään arvioimaan palvelun hintaa. Parempi laatu ei saisi automaattisesti johtaa kustannusten kohoamiseen. Parempi laatu voi merkitä myös parempaa kustannus-laatu -suhdetta eli palvelun suhteellinen hyöty asiakkaiden näkökulmasta paranee. (Brendan & Peteri 1994.)

Palvelujen riittävyttä voidaan arvioida kysynnän ja tarjonnan suhteena. Lainsäädäntö voi myös edellyttää palveluille riittävää peittävyttä tai kattavuutta. Kohdentuvuuden arvioinnissa on kyse siitä, kohdistuvatko palvelut oikein niitä tarvitseville. Vaikuttavuuden, riittävyden ja kohdentuvuuden arviointia voidaan toteuttaa esimerkiksi seuraavilla mittausasetelmilla: asiakkaille koituvat hyödyt/haitat, palvelun riittävyys alueellisesti ja kohderyhmittäin, palvelun kohdentuvuus ja laajuus, sekä palveluihin käytetyt varat kohderyhmittäin. (Lumijärvi 1999.)

Henkilöstön aikaansaannoskykyyn liittyy henkilöstön osaaminen, innovatiivisuus, jaksaminen ja viihtyvyys. Henkilöstö on keskeinen resurssi kunnallisella työvoimavaltaisella palvelualalla. Se vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen ja palvelun laatuun. Henkilöstön aikaansaannoskyky vaikuttaa kunnan tuloksellisuuteen pitkällä

aikavälillä. Mittareina voivat olla pätevyys ja koulutustaso, työkyky, työtyytyväisyys ja innovatiivisuus. (Lumijärvi 1999.)

Tasapainotetun mittariston rakentaminen liittyy vision ja strategian muuntamiseen tavoitteiksi. Tasapainotetun mittariston käyttöönoton yhteydessä voidaan päättää, mikä rooli järjestelmällä on. Mittariston avulla voidaan tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi. Toinen vaihtoehto on rakentaa järjestelmä, jolla pyritään ohjaamaan organisaatiota. Tasapainotetulla mittaristolla on yhtymäkohtia toimintolaskentaan ja -johtamiseen. Mittaristoa voidaan käyttää myös strategisena ohjausvälineenä. (Malmi 2006.)

### 3.4 Strateginen johtaminen

Johtamisen avulla organisaatiota ohjataan kohti sen tavoitteita. Strateginen johtaminen koostuu Alholan (2006, 70) mukaan vision luomisesta, kyvystä hyödyntää mahdollisuudet ja estää uhat sekä resurssien johtamisesta. Strategian laatiminen, suunnittelu, toteuttaminen, arviointi ja päivittäminen tekevät strategisesta johtamisesta jatkuvan prosessin. (Alhola 2004.)

Strateginen johtaminen tarkoittaa koko organisaatiota koskevien, menestymisen kannalta olennaisten ja tärkeiden tehtävien johtamista. Strategia voidaan määritellä pitkän aikavälin kehitysajatukseksi, punaiseksi langaksi, jonka avulla yritys pyrkii toteuttamaan toiminta-ajatustaan ja saavuttamaan asettamansa päämäärät. (Neilimo & Uusi-rauva 2001.)

Strateginen päätös liittyy toiminnan muutoksiin. Strateginen johtaminen edellyttää kustannuslaskennan roolin ymmärtämistä ja kehittämistä. Kustannuslaskennan tulee kehittyä toiminnan myötä. Kustannustietouden avulla nähdään tuotteiden, palveluiden ja asiakkaiden kannattavuus. (Puolamäki 2007.)

Kustannuslaskelmien avulla pystytään paremmin arvioimaan päätösten kustannusvaikutuksia. Kustannustiedon avulla pyritään välttämään huonoja taloudellisia

päätöksiä. Kustannusvaikutusten ohella myös muilla tekijöillä on tärkeä asema kuten laadulla. Laadulla on myös hinta, jota tulee myös arvioida. Laadun ja kustannusten välillä tulee olla kohtuullinen yhteys. (Torppa & Wallin 1996.)

Toimintolaskennan avulla saadaan tietoa myös organisaation toimintaprosesseista (Kuvio 6). Toimintolaskenta tuottaa tietoa kustannusten lisäksi kustannusten aiheuttajista. Suoritemittareiden avulla voidaan mitata aikaansaannoksia: toiminnan tehokkuutta, käytettyä aikaa ja laatua. (Alhola 2008.)

Toimintojohtaminen on toimintolaskennan soveltamista ja prosessien hallintaa. Prosessien hallinnan myötä kiinnitetään huomiota toiminnan tehostamiseen ja parantamiseen. Tehostaminen voi olla jatkuvaa tai kertaluontoista. Muutoksen taustalla on strateginen päätös, tavoitteiden asettaminen ja niiden seuranta. (Tammi 2006.)

Kaplan ja Cooper jakavat toimintojohtamisen operationaaliseen ja strategiseen johtamiseen. Toimintolaskentaa käytetään tehokkuuden parantamiseen ja sillä pyritään hallitsemaan kustannuskehitystä. Johtamisella vaikutetaan toimintojen prosessien jatkuvaan suunnitteluun, parantamiseen ja suoritusten mittaamiseen. Lisäksi pyritään keskittymään kannattaviin toimintoihin, jolloin käytettävissä olevat resurssit suunnataan kannattavaan toimintaan. (Kaplan & Cooper 1998)

Toimintolaskennan nähdään tuottavan entistä uskottavampaa ja tarkempaa kustannustietoa päätöksentekoon. Sen avulla voidaan seurata resurssien aiheuttamia kustannuksia. Toimintolaskennan rinnalla voidaan tarkastella laatua. Prosessien hallinnalla on suorayhteys laatuun. Laatu liittyy johtamistoimintoihin. Toimintolaskenta liittyy strategiseen johtamiseen, toiminnan tarkoitukseen ja tavoitteisiin. (Tammi 2006.)

Strategisessa johtamisessa voidaan hyödyntää myös tasapainotettua mittaristoa. Kaplan ja Nortonin (1996, 11) kehittämä nelivaiheinen johtamisprosessi yhdistää pitkän aikavälin strategiset päämäärät ja lyhyen aikavälin toimenpiteet. Tasapainotettu mittaristo on prosessin ympäröimä. Visiota ja strategiaa muokataan ja selkiy-

tetään niin, että organisaation johdossa päästään yhteisymmärrykseen tavoitteista. Sen jälkeen koko muulle organisaatiolle selkiytetään strategia ja sen tavoitteet. Tavoitteita edistetään kouluttamalla henkilöstöä ja kehittämällä palkitsemisjärjestelmiä, jotka perustuvat mittareihin. (Kaplan & Norton 1996.)

Kolmannessa vaiheessa toiminnalliset ja taloudelliset suunnitelmat yhdistetään. Mittariston avulla voidaan asettaa muutoshankkeet järjestykseen. Hankkeille asetetaan tavoitteita, jotka tukevat pitkän aikavälin strategisia päämääriä. Strategian tavoitteita on kyseenalaistettava ja arvioitava. Neljännessä vaiheessa käsitellään toiminnasta saatua palautetta ja tarkistetaan toiminnan suuntaa. Organisaatio seuraa toiminnan kehittymistä mittariston avulla. Se kertoo organisaation eri osalueiden toiminnasta. Mittariston avulla strategia muunnetaan toiminnaksi. (Malmi 2006.)

Kuntiin tarvitaan Lumijärven (1999) mukaan strategista johtamista. Sitä tarvitaan tasapainottamaan määrällisen ja laadullisen tuloksellisuuden. Johtamisen ja arvioinnin tulee perustua prosessien tehokkuuteen ja sujuvuuteen. Lisäksi pitää tarkastella yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Julkisella sektorilla ei ole taloudellista ydintavoitetta, johtuen yhteiskunnallisen perustehtävän toteuttamisesta. (Lumijärvi 1999.)

Kunnan johtamisjärjestelmä koostuu vaaleilla valitusta luottamushenkilöorganisaatiosta ja viranhaltijoista. Poliittinen näkemys seuraa strategian laatimista ja tulosten arviointia ja tulkintaa. Päätöksentekoa ohjaavat useimmin tarkoituksenmukaisuuskriteerit ja tulevaisuuden spekulointi kuin järjikkriteerit. (Niiranen, Stenvall & Lumijärvi 2005.)

Kunnassa on kahdenlaista johtamista: poliittista ja ammatillista. Poliittista johtoa edustavat valtuusto, hallitus ja lautakunnat. Ammatillinen johto koostuu pääasiassa kunnanjohtajasta ja johtavista viranhaltijoista. Toimiva johtamisjärjestelmä kunnassa vaatii jatkuvaa poliittisen ja ammattijohdon välistä yhteistyötä sekä johtamisen välineiden kehittämistä. Suomen Kuntaliiton (2010) mukaan valtuuston roolia kunnan strategisena johtajana tulee vahvistaa. Strategisen johtamisen työvä-

lineitä tulee myös kehittää. (Suomen Kuntaliitto 2010)

Strategiselle johtamiselle on tarvetta kunnissa. Tulevaisuus tuo suuria muutoksia kuntien johtamiseen, koska epävarmuustekijät lisääntyvät. Strateginen johtaminen voi tarjota käyttökelpoisia työkaluja muutoksen arviointiin ja hallintaan. Ranniston (2005) mukaan strategiat vaikuttavat vielä vain vähän johtamiseen ja toimintaan. Tehtyjä strategioita ei systemaattisesti toteuteta. Ne tehdään talousarvion yhteydessä kun on pakko. (Rannisto 2005.)

## 4 ALAKOULUJEN NYKYTILANNE

### 4.1 Asikkalan kunnan koulutuspoliittiset linjaukset (strategia)

Asikkalan kunnan koulutuspoliittiset linjaukset 2015 on Asikkalan sivistyslautakunnan päättämä opetustoimen strategia. Sen linjaukset on laadittu kunnan kokonaisstrategian tavoitteenasettelun mukaisesti. Opetustoimen strategia (2009) sisältää selvityksen sivistyslautakunnan alaisesta organisaatiosta, päämääristä ja tavoitteista, palvelutuotannon vaihtoehtoista, arvioinnista, henkilöstöpolitiikasta ja koulurakentamisesta.

Asikkalan kunnanvaltuuston päättämän kokonaisstrategian linjausten toteutumisen toimintajärjestys on vastuullinen talouden hoito, kehittäminen ja palvelutasoon panostaminen. Kunnan tavoitteena on kattaa taseessa olevat alijäämät vuoteen 2012 mennessä. Vahvan talouden uskotaan mahdollistavan nykyisen palvelutason ja sen kehittämisen. Palveluita tulee kuitenkin tuottaa tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tehokkuus liittyy taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Tuottavuutta pyritään kohottamaan toimintoja muuttamalla tai karsimalla niitä. (Asikkalan kunnan strategia 2009.)

Opetustoimen strategia (2009) ohjaa opetustoimen pitkän aikavälin suunnittelua. Painopistealueiden valinta ja tarkempi määrittäminen ohjaa lyhyemmän aikavälin tavoitteiden saavuttamista. Strategialla tavoitellaan vaikuttavuutta, tehokkuutta, taloudellisuutta ja laatua. Päämäärät on pyritty asettamaan riittävän pitkälle aikajänteelle, jotta niiden saavuttamiseksi voidaan tehdä todellisia toimenpiteitä. Tavoitteena on, että toiminta kehittyy haluttuun suuntaan.

Linjaukset pohjautuvat sovellettuun tasapainotettuun mittaristoon. Kaavio muodostuu neljästä päämäärästä: laadun kehittäminen, lasten hyvinvoinnin edistäminen, prosessinäkökulma, joka sisältää resurssien ja laadun yhteensovittamisen sekä johtamisen ja yhteistyön näkökulma. Eri päämäärille on valittu strategisia tavoitteita, keinoja ja tulosmittareita.

Tutkimuksen kannalta tärkeimmät päämäärät linjauksissa sisältyvät laadun kehittämiseen ja prosessinäkökulmaan. Laadun kehittämisen yhtenä strategisena tavoitteena on kohtuullinen ryhmäkoko (Taulukko 2). Keinoina määritellään opettajan virkojen suhde oppilasmäärään. Tulostittarissa on kerrottu kohtuullisen ryhmäkoon enimmäismäärät eli oppilasmäärä oppilasryhmää kohden. Tilapäinen ylitys on mahdollista, jos se on perusteltua. Kyläkouluilla alakoulun opetusta annetaan yhdysluokassa, ja keskustan kouluissa opetusta annetaan vuosiluokkakohtaisena. Nämä on huomioitu mittaria laadittaessa.

Taulukko 2. Laadun kehittäminen (Asikkalan kunnan koulutuspoliittiset linjaukset 2009)

STRATEGINEN TAVOITE	KEINOT	TULOSMITTARI
Kohtuullinen ryhmäkoko	Opettajan virkojen ja oppilasmäärän suhde valtakunnan keskitasoa	1,2 vlk max 25 opp/opr 3,4,5,6 vlk max 30 opp/opr 1-2 yhdysluokka max 20 opp/opr 3-6 yhdysluokka max 25 opp/opr - oppilasmääräraajat voidaan tilapäisesti ylittää, jos se on opetuksen järjestämisen kannalta perusteltua

Muita laadun kehittämisen tavoitteita ovat pätevä henkilöstö ja henkilöstön riittävä koulutus. Lisäksi tavoitellaan riittävää tuntikehystä ja laadukkaita opetussuunnitelmia. Riittävä erityisopetus sisältyy myös linjausten (2009) laadun kehittämiseen.

Prosessinäkökulma liittyy resurssien ja laadun yhteensovittamiseen (Taulukko 3). Tavoitteina ovat taloudellisesti tehokkaat prosessit sivistystoimessa. Taloudellisesti tehokkaat prosessit selvitetään kustannuslaskennan ja vertailutietojen perusteella. Mittarina on suhde valtionosuuden yksikköhintaan (vos).

Taulukko 3. Prosessinäkökulma; resurssien ja laadun yhteensovittaminen (Asikkalan kunnan koulutuspoliittiset linjaukset 2009)

STRATEGINEN TAVOITE	KEINOT	TULOSMITTARI
Taloudellisesti tehokkaat prosessit sivistystoimessa	Kustannuslaskenta ja vertailutiedot	Opetustoimi: yksikkökustannukset ovat vos +/- 20 %
Tehokas kouluverkon rakenne	Oppilasmäärän kasvattaminen tai kouluverkon sopeuttaminen oppilasmäärään	2 opettajainen koulu 24 - 39 opp. 3 opettajainen koulu 40 - 69 opp.

Toisena prosessien kehittämisen tavoitteena on tehokas kouluverkon rakenne. Pitkällä tähtäimellä, vuoteen 2020 mennessä, tavoitellaan noin 45 oppilaan minimiyksikkökokoja perusopetuksessa. Tähän tavoitteeseen pyritään joko oppilasmäärää kasvattamalla tai kouluverkkoa supistamalla. Mikäli kolmena peräkkäisenä vuonna toteutunut oppilasmäärä on alle 24, koulu lakkaa seuraavasta lukuvuodesta alkaen. Laskenta alkaa syksystä 2007. Kaksiopettajaisen koulun kolmannen opettajan kriteerinä on 40 oppilasta.

Johtamisen ja yhteistyön strategisena tavoitteena on hyvä johtaminen. Keinoina käytetään johtamisjärjestelmän ja johtajuuden kehittämistä. Tulosmittarina on kustannustehokkuus ja johtamisen tyytyväisyyskysely.

#### 4.2 Alakoulujen oppilasmäärät

Lukuvuoden (lkv) 2009 - 10 oppilasmäärä on 20.9.2009 tilanteen mukainen. Ennusteväli tässä tutkimuksessa on lukuvuodesta 2010 - 11 lukuvuoteen 2016 - 17. Väestörekisteristä on koottu 21.1.2010 Asikkalan kunnassa kirjoilla olevat lapset. Syntymävuoden perusteella oppilaat on sijoitettu tuleviksi 1. luokkalaisiksi. Esimerkiksi vuonna 2003 syntyneet lapset on vuonna 2010 tulevia 1. luokkalaisia. Edellisen lukuvuoden 1. luokkalaiset siirtyvät ennustetaulukon mukaan seuraavana lukuvuonna 2. luokan oppilaiksi. Lasten osoitteiden perusteella osoitetaan lähi-



koulu. Se määräytyy kouluun ottoalueiden perusteella.

Asikkalan kunnassa on kaksi 2-opettajaista koulua: Kalkkisten ja Urajärven koulut. Kalkkisten koulu sijaitsee kunnan pohjoisosassa. Vääksystä Kalkkisiin on lähes 30 kilometriä. Lähimmät alakoulut sijaitsevat Sysmän kunnan puolella. Asikkalan lähimmät alakoulut ovat Anianpellon ja Vääksyn koulut. Oppilaita oli 31 lukuvuonna 2009 - 10 (Taulukko 4). Oppilaat on jaettu kahteen ryhmään: luokat 1-2 sekä luokat 3-6. Koulunkäyntiavustajia on kaksi.

Taulukko 4. Kalkkisten koulun oppilaat lukuvuosittain ja ryhmittäin.

Kalkkisten koulu	YHT.	Ryhmät	
		1-2	3-6
LKV			
2009-10	31	13	18
2010-11	29	8	21
2011-12	33	12	21
2012-13	32	13	19
2013-14	29	4	25
2014-15	27	6	21
2015-16	25	9	16
2016-17	25	6	19

Taulukossa 4 esitetyllä ennustevälillä luokkien 1-2 oppilasmäärä ei kasva yli 20 oppilaan ryhmäksi. Yhdysluokan 3-6 oppilasmäärä on yhtenä lukuvuonna enimmäismäärässä eli 25 oppilasta. Strategian edellyttämä 2-opettajaisen koulun kokonaisoppilasmäärä 24 - 39 toteutuu Kalkkisten koululla (Taulukko 3).

Itä-Asikkalassa sijaitsevat Urajärven ja Vesivehmaan koulut. Näistä kouluista Urajärven koulu on oppilasmäärältään pienin. Lähin alakoulu on Vesivehmaan koulu. Vesivehmaan koululle on matkaa noin 9 kilometriä. Urajärveltä Vääksyyn on matkaa noin 17 kilometriä. Koululla on kaksi opettajaa. Oppilaita oli 30 lukuvuonna 2009 - 10 (Taulukko 5). Oppilasryhmät on jaettu kahteen osaan: luokat 1-2 ja luokat 3-6. Koulunkäyntiavustajia on yksi.

Taulukko 5. Urajärven koulun oppilaat lukuvuosittain ja ryhmittäin

Urajärven koulu		Ryhmät	
LKV	YHT.	1-2	3-6
2009-10	30	8	22
2010-11	26	6	20
2011-12	23	5	18
2012-13	23	9	14
2013-14	23	10	13
2014-15	23	8	15
2015-16	20	5	15
2016-17	24	7	17

Ennustevälillä ryhmien oppilasmäärä ei kasva yli strategian edellyttämän rajan (Taulukko 2). Strategian edellyttämä kokonaisoppilasmäärä 2-opettajaisella koululla ei täyty ennustevälin keskivaiheilla, lukuvuosina 2011 - 16 (Taulukko 3).

Vesivehmaan koulu on 3-opettajainen koulu. Vesivehmaalta Vääkseen on matkaa noin 8 kilometriä. Oppilaita oli 54 lukuvuonna 2009 - 10 (Taulukko 6). Oppilaat on jaettu kolmeen ryhmään: luokat 1-2, luokat 3-4 ja luokat 5-6. Koulunkäyntiavustajia on kaksi.

Taulukko 6. Vesivehmaan koulun oppilaat lukuvuosittain ja ryhmittäin

Vesivehmaan koulu		Ryhmät		
LKV	YHT.	1-2	3-4	5-6
2009-10	54	18	17	19
2010-11	56	18	21	17
2011-12	55	20	18	17
2012-13	56	17	18	21
2013-14	55	17	20	18
2014-15	55	20	17	18
2015-16	55	18	17	20
2016-17	59	22	20	17

Ennustevälillä yhdysluokan 1-2 oppilasmäärä nousee enimmäisrajalle. Muiden ryhmien oppilasmäärä pysyy strategian edellyttämässä rajoissa (Taulukko 2). Strategian edellyttämä kokonaisoppilasmäärä 3-opettajaisella koululla säilyy koko ennustevälin ajan (Taulukko 3).

Länsi-Asikkalan koulu sijaitsee nimensä mukaisesti Asikkalan länsiosassa. Länsi-Asikkalasta Vääksyyn on matkaa noin 8 kilometriä. Sen kuljetuksellisesti lähimmät koulut ovat Anianpellon ja Vääksyn koulut. Koululla on kolme opettajaa. Oppilaita oli 65 lukuvuonna 2009 - 10 (Taulukko 7). Opetusta annetaan kolmessa ryhmässä: luokat 1-2, luokat 3-4 ja luokat 5-6. Koulunkäyntiavustajia on kaksi.

Taulukko 7. Länsi-Asikkalan koulun oppilaat lukuvuosittain ja ryhmittäin.

Länsi-Asikkalan koulu		Ryhmät		
LKV	YHT.	1-2	3-4	5-6
2009-10	65	20	23	22
2010-11	63	17	22	24
2011-12	65	22	20	23
2012-13	64	25	17	22
2013-14	65	23	22	20
2014-15	63	21	25	17
2015-16	62	17	23	22
2016-17	59	13	21	25

Taulukossa 7 esitetyllä ennustevälillä yhdysluokan 1-2 oppilasmäärä nousee ajoittain yli enimmäismäärän eli 20 oppilasta. Muiden ryhmien oppilasmäärä pysyy strategian edellyttämässä rajoissa ollen muutamana lukuvuonna enimmäismäärässä (Taulukko 2). Strategian edellyttämä kokonaisoppilasmäärä 3-opettajaisella koululla säilyy koko ennustevälin ajan (Taulukko 3).

Asikkalan kunnan keskuksessa Vääksyssä sijaitsee kaksi erillistä alakoulua Anianpellon koulu ja Vääksyn koulu. Ne ovat hallinnollisesti itsenäisiä kouluja. Kummallakin koululla on oma rehtori. Koulujen välillä on etäisyyttä noin 1,5 kilometriä. Anianpellon koulussa on luokat 1-2. Oppilaita oli 117 lukuvuonna 2009

- 10 (Taulukko 8). Opetusryhmiä on kuusi. Opetusta annetaan yhden vuosiluokan käsittävässä ryhmässä. Koulunkäyntiavustajia on kaksi. Vääksyn koulussa opetetaan luokkia 3-6. Oppilaita oli 243 lukuvuonna 2009 - 10 ja opetusryhmiä on 11 (Taulukko 8). Opetusta annetaan myös yhden vuosiluokan ryhmässä. Koulunkäyntiavustajia on neljä.

Taulukko 8. Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilaat lukuvuosittain ja luokittain

Anianpellon ja Vääksyn koulut		Luokat					
LKV	YHT	1	2	3	4	5	6
2009-10	351	50	57	56	53	67	68
2010-11	324	41	50	57	56	53	67
2011-12	329	72	41	50	57	56	53
2012-13	331	55	72	41	50	57	56
2013-14	330	55	55	72	41	50	57
2014-15	333	60	55	55	72	41	50
2015-16	325	42	60	55	55	72	41
2016-17	325	41	42	60	55	55	72

#### 4.3 Alakoulujen taloustilanne

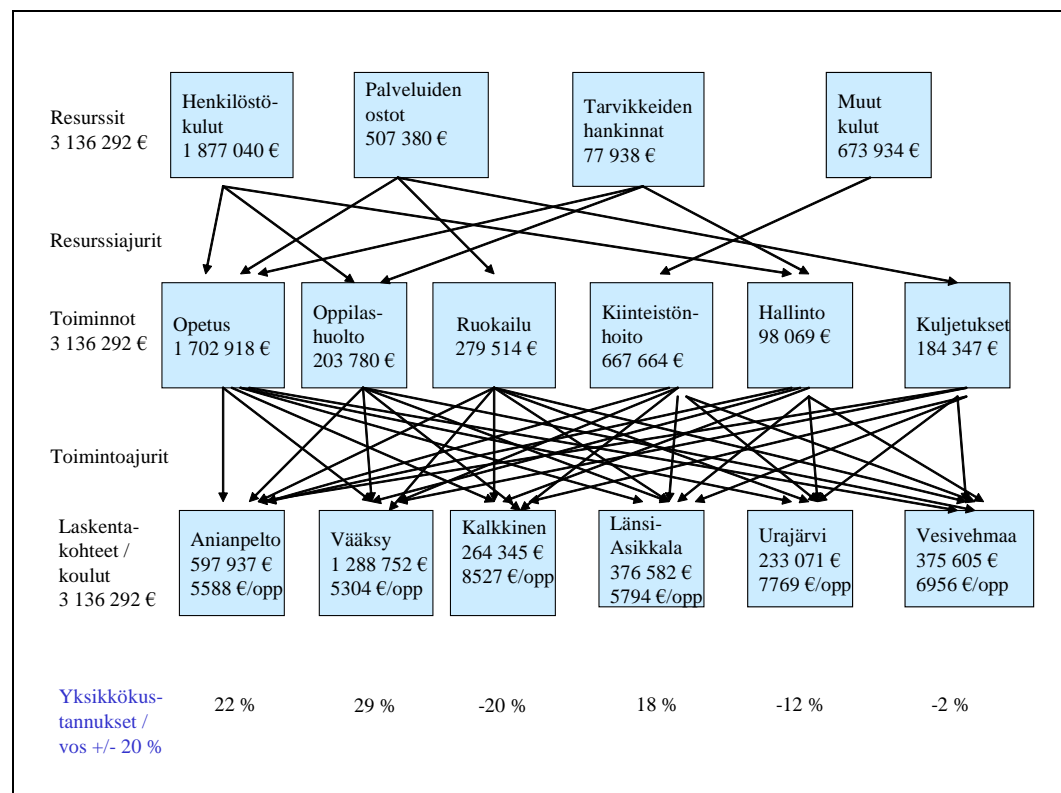
Asikkalan kunnan kirjanpidon raporteista, vuoden 2009 tilinpäätöstiedoista, on koottu tutkimuksen kustannustiedot. Tilinpäätöstietoja on muokattu toimintolaskennan periaatteella. Resurssit ovat tekijöitä, joita tarvitaan toimintojen ylläpitämiseen. Toiminnot ovat niitä tehtäviä, joita organisaatio tekee. Laskentakohteita ovat alakoulut. Alakoulujen kustannukset vuodelta 2009 olivat yhteensä 3 136 292 € (Kuvio 8).

Resursseja ovat henkilöstökulut, palveluiden ostot, tarvikkeiden ostot ja muut kulut. Henkilöstökuluihin sisältyvät palkkakustannukset sivukuluineen. Henkilöstömenojen osuus kokonaismenoista vuonna 2009 oli 60 %. Henkilöstöä ovat opettajat, koulunkäyntiavustajat ja alakoulujen yhteinen koulusihteeri.

Muut kulut sisältävät pääasiassa kiinteistönhoidon sisäisiä vuokria. Vuokrien laskutusperuste on neliöhinta. Vuokraan sisältyy kiinteistöhoitohenkilökunnan palkkakustannukset sivukuluineen ja kiinteistöhoitoon liittyvät tarvikkeiden ja palveluiden hankintakustannukset. Muiden kulujen osuus kokonaiskustannuksista oli 22 % vuonna 2009.

Palveluiden ostoja ovat esimerkiksi tietoliikennepalvelut, koulutuspalvelut, koulukuljetukset ja kouluruokailu. Palveluiden osuus kokonaismenoista vuonna 2009 oli 16 %. Kouluruokailun järjestää ruokapalveluyksikkö. Laskutusperuste on syöty ateria. Aterian hinta sisältää keittiöhenkilökunnan palkkakustannukset, elintarvikke- ja kiinteistöhoitokulut.

Suurimmat tarvikkeiden hankinnat ovat oppikirjat ja opetusvälineet. Muita tarvikkehankintoja voivat olla esimerkiksi toimisto- ja koulutarvikkeet, kalustohankinnat ja atk-laitteet. Tarvikkeiden osuus kokonaiskustannuksista oli 2 % vuonna 2009.



Kuvio 8. Alakoulujen käyttötalousmenot 2009

Resurssit kohdennetaan aiheuttamisperiaatteella toiminnoille. Toiminnot kuvaavat niitä tehtäviä, joita perusopetuksen järjestämiseen kunnassa tarvitaan. Keskeisiä toimintoja kouluilla ovat opetustoimi, kiinteistöt, muu oppilashuolto, ruokailu, sisäisen hallinto ja kuljetukset.

Opetustoimi sisältää opetukseen ja oppilaisiin suoraan kohdistuvat kustannukset. Opetustoimen kustannuksia ovat opettajien palkkakustannukset, opetusvälineet ja oppilaille hankitut oppimateriaalit. Luokanopettajia oli vuonna 2009 yhteensä 27. Kyläkouluilla opetusryhmiä on 10. Anianpellon koululla ryhmiä on kuusi ja Vääk-syn koululla 11. Jokaisella opetusryhmällä on oma luokanopettaja ja jokaisella koululla on oma rehtori. Rehtorit ovat myös luokanopettajia. Opetustoimen osuus oli 55 % kokonaiskustannuksista vuonna 2009.

Tekninen toimi laskuttaa sisäistä vuokraa kiinteistönhoidosta. Ylläpitovuokra sisältää kiinteistön kunnossapidosta aiheutuvat menot. Pääomavuokra sisältää korjausvastikkeen eli varautumisen tuleviin korjauksiin. Kiinteistönhoidon osuus kokonaiskustannuksista oli 22 % vuonna 2009.

Ruokapalvelu toimii keskitetysti yleishallinnon alaisuudessa. Ruokapalvelu las-kuttaa sivistystoimea syödyistä aterioista. Ruokapalvelu maksaa sisäistä vuokraa tekniselle toimelle keittiön tiloista. Ateriakohtaiset hinnat päätetään talousarvio-vuotta edeltävänä vuonna. Ruokailu osuus oli 9 % kokonaiskustannuksista vuonna 2009.

Muu oppilashuolto sisältää koulunkäyntiavustajien palkkakustannukset. Muita kustannuksia ovat koulutukseen ja matkustamiseen liittyvät kulut. Avustajia oli yhteensä 13. Koulunkäyntiavustajien määrään vaikuttavat oppilaiden koulunkäyn-nin avustamisen tarve. Avustajien tarpeesta päätetään lukuvuotta edeltävänä ke-väänä. Osa avustajista on vakinaisia ja osa määräaikaisia. Avustajien työ on osa-aikatyötä. Viikoittainen työmäärä on sidottu avustettavien oppilaiden opetustunti-määrään. Oppilashuollon osuus vuonna 2009 kokonaiskustannuksista oli 6 pro-senttia.

Kyläkoulujen oppilaat kulkevat kouluun koulutakseilla. Anianpellon ja Vääksyn kouluun kuljetaan pääasiassa linja-autoilla. Kuljetusten kohdistaminen eri kouluille tehdään laskennallisesti. Kuljetusten osuus oli 5 % kokonaiskustannuksista.

Sisäiseen hallintoon kuuluvat alakoulujen yhteisen koulusihteerin palkkakustannukset. Ne on kirjattu Vääksyn koululle, jossa sijaitsee hänen työpisteensä. Lisäksi kustannuksiin sisältyy menoja, jotka eivät suoraan kohdistu muille mainituille toiminnoille kuten esimerkiksi hallintotietoverkon ylläpitomaksut ja puhelinkulut. Sisäiseen hallinnon kustannusten osuus oli 3 prosenttia kokonaiskustannuksista vuonna 2009.

Toiminnoilta kustannukset kohdistetaan aiheuttamisperiaatteella laskentakohteille. Laskentakohteita ovat alakoulut: Anianpellon, Vääksyn, Kalkkisten, Länsi-Asikkalan, Urajärven ja Vesivehmaan koulut.

Taksikuljetusten kustannukset on kohdennettu eri kouluille oppilasmäärien suhteessa. Koulukohtaiseen kohdistamiseen ei ole kehitetty muuta laskentajärjestelmää. Koulutakseissa kulkee osittain yhtä aikaa eri koulujen oppilaita. Osa oppilaita kulkee vain lyhyen matkaa ja osa oppilaita voi kulkea kymmeniä kilometrejä samassa taksissa.

Strategian tulostulomittarin mukaan oppilaskohtaisten kustannusten tulee olla +/- 20 % suhteessa valtionosuuteen (Taulukko 3). Perusopetuksen valtionosuuden yksikköhinnaksi vuodelle 2009 on määrätty 6 824 € (Taulukko 1). Koulukohtaisia kustannuksia oppilasta kohden verrataan valtionosuuden yksikköhintaan. Koulukohtaiset kustannukset on jaettu 20.9.2009 tilanteen mukaisilla oppilasmäärillä.

Kalkkisten koulussa oppilaskohtaiset kustannukset ovat suurimmat, 8 527 €/opp (Kuvio 8). Suhdeluku on - 20 % eli juuri rajalla. Vääksyn koulun oppilaskohtaiset kustannukset ovat alhaisimmat, 5 282 €/opp ja suhdeluku on 29. Kouluja yhdistämällä ja oppilasmäärän kasvaessa suhdeluku paranee.

## 5 ALAKOULUJEN YHDISTÄMISVAIHTOEHTOJA

### 5.1 Laskentaperiaatteita

Kustannusten kohdistamisen lisäksi toimintolaskennan toinen ulottuvuus on prosessien tehokkuus (Kuvio 6). Tämä näkökulma antaa tietoa toimintojen tehokkuudesta. Tehokkuutta voidaan mitata suoritemittareilla. Tässä tutkimuksessa suoritemittarit perustuvat sivistystoimen strategiaan (Taulukko 2 ja 3).

Kirjanpidon raporteista on koottu tarkasteltavana olevien koulujen kustannustiedot. Niitä on käsitelty toimintolaskennan periaatteella. Kustannukset on arvioitu vuoden 2009 toteutuneista kustannuksista.

Koulujen oppilasmäärät osoittavat, että ryhmiin mahtuu lisää oppilaita (Taulukot 4-8). Opetusryhmien määrän muuttuminen vaikuttaa luokanopettajien määrän muuttumiseen. Muutos vaikuttaa resursseihin eli henkilöstökuluihin, joita tarvitaan ylläpitämään toimintoja eli opetustointia. Yhdistelmävaihtoehdoissa opettajien määrän muutoksen vaikutus on laskettu keskimääräisenä: opetustoimen henkilöstökulut jaettuna luokanopettajien määrällä.

Yhdistelmävaihtoehdoissa arvioidaan avustajien määrän pysyvän muuttumattomana. Avustettavien oppilaiden määrän muuttumista kouluja yhdistettäessä ei pystytä ennustamaan.

Koulun vuokrakustannukset poistuvat sivistystoimen käyttötalousmenoista koulun toiminnan lakattua. Tekninen toimi päättää, mitä tyhjälle koululle tehdään. Kiinteistö joko myydään tai vuokrataan muulle käyttäjälle. Kiinteistöstä mahdollisesti kunnalle jäävät kustannukset koulun toiminnan lakattua jäävät Teknisen toimen käyttötalousmenoiksi.

Ruokailun kustannuksiin ei ole laskettu muutosta. Koulujen yhdistämisellä saattaa olla vaikutusta keittiöhenkilökunnan määrään vähentävästi. Tällä muutoksella voi olla tulevaisuudessa vaikutusta aterian hintaan. Oppilasmäärän muutos vaikuttaa



laskutettavien aterioiden määrään. Aterian hinnalla on paineita kasvaa, jos henkilöstön määrä pysyy samana ja ruokapalvelun käytössä olevat kiinteistöt pysyvät samana.

Erilaisia muita palveluita hankitaan myös opetustoimeen ja hallintoon. Yhdistelmävaihtoehtoisissa arvioidaan hallinnon kustannusten poistuvan lakkautuvan koulun kustannusten määrän verran. Vastaanottavalla koululla oletetaan nykyisten määrärahojen riittävän muuttuneen hallinnon hoitamiseen.

Kouluja yhdisteltäessä materiaalihankintojen arvioidaan pysyvän samana. Oppilaan vaihtaessa koulua hän tarvitsee uudessakin koulussa oppikirjoja ja koulutarvikkeita.

Koulukuljetusten kustannusten arviointi perustuu vuonna 2009 voimassa oleviin hintoihin. Taksien kanssa tehtyjen sopimusten hintoja joudutaan soveltamaan, koska muutosta vastaavia kuljetushintoja ei ole käytettävissä. Linja-autokuljetusten hinnat perustuvat Matkahuollon hintoihin, jotka ovat olleet voimassa vuonna 2009. Kunnan päätöksen mukaan oppilaan omavastuinen matka voi olla enintään kolme kilometriä. Mikäli oppilaalla on koulumatkaa linja-autopysäkiltä yli kolme kilometriä, niin tämän matkan osuudelle järjestetään taksikuljetus.

Asikkalassa linja-autoverkosto rakentuu niin, että linja-autoilla pääsee useimmilta kyliltä Vääksyyn kello 8 ja paluukuljetus kello 14. Joihinkin kyliin paluukuljetus linja-autoilla on myös kello 12. Vääksestä kylille päin ei pääse vastaaviin aikoihin. Anianpellon ja Vääksyn kouluilla koulut alkavat yleensä kello 8.

Kyläkoulujen keskinäinen yhdistäminen maantieteellisesti ja taloudellisten kuljetusten kannalta on mahdollista vain Urajärven ja Vesivehmaan kohdalla, koska järvet, pohjoisessa Päijänne ja etelässä Vesijärvi, jakavat kunnan kahtia (Liite 1). Kunnan osia yhdistää kapea kannas, jossa sijaitsevat Anianpellon ja Vääksyn koulut. Kyläkoulujen yhdistäminen Anianpellon ja Vääksyn kouluihin on maantieteellisesti ja kuljetusten kannalta sujuvampaa. Anianpellon ja Vääksyn kouluja on

tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena, koska nämä koulut muodostavat yhdessä alakoulun, jossa on luokkia 1-6.

## 5.2 Kalkkisten koulun yhdistäminen keskustan kouluihin

Kalkkisten, Anianpellon ja Vääksyn koulujen yhteen laskettu oppilasmäärä lukuvuonna 2009 - 10 oli 382. Ennustevälillä oppilasmäärä vaihtelee 350 - 363 (Taulukot 4 ja 8). Kalkkisten koulun oppilaat sijoitetaan Anianpellon ja Vääksyn koulujen ikäluokkaa vastaaville luokille. Vuosiluokittain lasketut oppilaat muodostavat ryhmiä, joiden koko on laskettu strategian mukaan (Taulukko 9). Jokaisella opetusryhmällä on luokanopettaja.

Taulukko 9. Kalkkisten, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilasmääristä muodostuvat ryhmät.

Anianpellon ja Vääksyn koulut							
Luokat / ryhmät							
LKV	1	2	3	4	5	6	YHT
2009-10	3	3	2	2	3	3	16
2010-11	2	3	3	2	2	3	15
2011-12	4	2	2	3	2	2	15
2012-13	3	4	2	2	3	2	16
2013-14	3	3	3	2	2	3	16
2014-15	3	3	2	3	2	2	15
2015-16	2	3	2	2	3	2	14
2016-17	2	2	3	2	2	3	14

Kalkkisten koululla on tällä hetkellä kaksi luokanopettajaa. Anianpellon koululla on kuusi luokanopettajaa ja Vääksyn koululla on 11. Yhteensä luokanopettajia on 19. Oppilasennusteen mukaan ryhmiä on tulevaisuudessa tarkastelujaksolla alimmillaan 14 ja enintään 16. Luokanopettajien tarve alenee 3-5 ennustevälillä.

Yhden opettajan viran keskimääräinen vuosikustannus oli 58 500 €. Näiden kolmen koulun opettajien henkilöstökulut vuodelta 2009 on laskettu yhteen ja sitten

jaettu opettajien määrällä. Koska ryhmien määrä vaihtelee, ennustevälillä kustannusvaikutus vaihtelee -175 500 -292 500 €. Avustajien määrän oletetaan pysyvän samana.

Kalkkisten koulun oppilaiden siirtyessä Anianpellon ja Vääksyn kouluihin heille tulee järjestää koulukuljetus. Linja-autoyhteys Kalkkisista Vääksyyn on olemassa. Aamulla kaikki koululaiset pääsevät linja-autolla Vääksyyn kouluun. Paluukuljetus linja-autolla on kello 14. Vuosiluokat 1 ja 2 pääsevät koulusta aina kello 12. Luokkien 3 ja 4 oppilaat pääsevät muutaman kerran viikossa kello 12. Heille tulee järjestää taksikuljetus. Linja-autokustannusten osuus on enintään 26 500. Arvio perustuu laskelmaan, jonka mukaan 31 oppilaan edestakainen koulumatka, 190 päivää, on kerrottu matkan hinnalla 6 € ja siinä huomioidaan kunnan saama 25 % alennuksella.

Voimassa olevan kuljetussopimuksen perusteella taksimatka Vääksy – Kalkkinen välillä maksavaa 54 € päivässä. Yhden kuljetuksen hinta vuodessa on 10 260 €. Näitä kuljetuksia arvioidaan olevan enintään kolme. Kaksi reittiä niille oppilaille, jotka eivät voi kulkea linja-autoilla. Yksi reitti niille oppilaille, jotka pääsevät kello 12. Kuljetukset vuodessa ovat 57 300 €. Vuonna 2009 kuljetukset olivat 34 300 €. Kuljetuskustannukset lisääntyvät arviolta 23 000 €.

Kalkkisten koulun lakattua oletetaan, että hallinnon kustannukset pysyvät Anianpellon ja Vääksyn koulun kustannusten tasolla. Hallinnon kustannuksiin arvioidaan 1 900 € vähennys. Kun sivistystoimi ei vuokraa enää Kalkkisten koulua, vuokran määrä poistuu sivistystoimen käyttötalousmenoista. Kustannusvaikutus on 58 200 €.

Kalkkisten koulun yhdistäminen Anianpellon ja Vääksyn kouluihin arvioidaan alentavan sivistystoimen käyttötalouskustannuksia noin - 212 600 -329 600 €.

### 5.3 Urajärven koulun yhdistäminen Vesivehmaan kouluun

Urajärven ja Vesivehmaan koulun yhteen laskettu oppilasmäärä lukuvuonna 2009 - 10 oli 84. Ennustevälillä oppilasmäärä vaihtelee 75 - 83. Vesivehmaan koululla on kolme opetusryhmää. Urajärven koulun oppilaat sijoitetaan Vesivehmaan koulun vuosiluokkia vastaaviin ryhmiin. Ryhmien määrä on laskettu strategian mukaan (Taulukko 2). Tarkastelujaksolla näiden koulujen kokonaisoppilasmäärä ei laske juuri ollenkaan. Ennustevälillä ryhmiä on tulevaisuudessa alimmillaan 5 ja enintään 6 (Taulukko 10).

Taulukko 10. Urajärven ja Vesivehmaan koulujen oppilasmäärästä muodostuvat ryhmät

Vesivehmaan ja Urajärven koulut				
	Ryhmät			
LKV	1-2	3-4	5-6	YHT.
2009-10	2	2	2	6
2010-11	2	2	2	6
2011-12	2	2	2	6
2012-13	2	1	2	5
2013-14	2	1	2	5
2014-15	2	2	1	5
2015-16	2	2	1	5
2016-17	2	2	2	6

Kun ryhmiä on viisi, ei synny kustannusvaikutusta. Ryhmien määrän noustessa kuuteen henkilöstökulut kasvavat keskimäärin 59 800 €.

Urajärven oppilaiden siirtyessä Vesivehmaan kouluun heille tulee järjestää koulukuljetus. Linja-autoyhteyttä ei näiden koulujen välillä ole. Voimassa olevan kuljetussopimuksen perusteella taksin hinta on 1 € kilometriä kohden. Koulujen välinen etäisyys on yhdeksän kilometriä. Urajärven koulun keskimääräinen oppilasmäärä edellyttää kolmea taksireittiä sekä aamulla että iltapäivällä. Yhteen taksikuljetukseen mahtuu kahdeksan oppilasta.

Yhden kuljetuksen hinta vuodessa on arviolta 7 220 €. Hinnassa on huomioitu kahden 10 kilometrin lisäkuljetus niille oppilaille, jotka eivät asu Urajärven kylän keskustassa. Kuljetuskustannukset vuodessa arviolta 43 300 € vuodessa. Vuonna 2009 kuljetuskustannukset olivat 25 900 €. Kustannusten arvioidaan nousevan 17 400 €.

Hallinnon kustannuksia on vähennetty 500 €. Oletetaan, että Vesivehmaan hallinnon kustannusten määrä riittää myös yhdistelyn jälkeenkin. Urajärven koulun laattaa vuokran määrää poistuu sivistystoimen käyttötalousmenoista. Vuokran määrä vuonna 2009 oli 55 300 €.

Urajärven koulun yhdistäminen Vesivehmaan kouluun alentaa kustannuksia -38 400 € ryhmien ollessa viisi. Ryhmien ollessa kuusi kustannukset kasvavat arviolta 21 400 €.

#### 5.4 Urajärven ja Vesivehmaan koulujen yhdistäminen keskustan kouluihin

Urajärven, Vesivehmaan, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilaiden yhteen laskettu oppilasmäärä lukuvuonna 2009 - 10 oli 435. Ennustevälillä oppilas määrä vaihtelee 400 - 411 (Taulukko 5, 6 ja 8). Tällä hetkellä ryhmiä on 22. Opetusryhmien määrä vaihtelee tarkastelujaksolla 17 - 19 (Taulukko 11). Kouluja yhdistettäessä opettajien määrä alenee 3 - 5.

Näiden koulujen yhden opettajan keskimääräiset palkkakustannukset vuodessa olivat 59 200 €. Kustannusvaikutus - 177 500 – 295 800 €.

Taulukko 11. Urajärven, Vesivehmaan, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilasmäärästä muodostuvat ryhmät

Anianpellon ja Vääksyn koulut							
Luokat / ryhmät							
LKV	1	2	3	4	5	6	YHT
2009-10	3	3	3	3	3	3	18
2010-11	3	3	3	3	3	3	18
2011-12	4	3	3	3	3	3	19
2012-13	3	4	2	3	3	3	18
2013-14	3	3	3	2	3	3	17
2014-15	3	3	3	3	2	3	17
2015-16	3	3	3	3	3	2	17
2016-17	3	3	3	3	3	3	18

Urajärven ja Vesivehmaan koulun oppilaiden siirtyessä Vääksyyn kouluun heille tulee järjestää koulukuljetus. Urajärveltä Vääksyyn on linja-autoyhteys samoin Vesivehmaalta Vääksyyn. Ne oppilaat, joiden matka kotoa lähimmälle linja-autopysäkille on yli kolme kilometriä, kuljetetaan takseilla pysäkille.

Urajärven oppilaiden koulukuljetus linja-autolla Vääksyyn arvioidaan olevan 17 800 € vuodessa ja Vesivehmaan oppilaiden osuus 38 300 € vuodessa. Lisäksi arvioidaan tarvittavan syöttökuljetuksia sekä Urajärvellä että Vesivehmaalla yhteensä 10 500 €. Kuljetusten määrä yhdistelyjen jälkeen on 66 600 €. Vuonna 2009 kuljetusten määrä oli 50 400 €. Kuljetuskustannusten arvioidaan kasvavan 16 200 €

Hallinnon kustannusten arvioidaan vähenevän 2000 €. Vähennys perustuu Urajärven ja Vesivehmaan hallinnon kustannuksiin vuodelta 2009. Vuokran määrä poistuu sekä Urajärven että Vesivehmaan koulun osalta. Kustannusvaikutus on 150 500 €.

Urajärven ja Vesivehmaan koulun yhdistäminen Anianpellon ja Vääksyn kouluihin arvioidaan vähentävän käyttötalousmenoja vuodessa -313 800 - 432 100 €.

## 5.5 Länsi-Asikkalan koulun yhdistäminen keskustan kouluihin

Länsi-Asikkalan, Anianpellon ja Vääksyn koulujen yhteen laskettu oppilasmäärä lukuvuonna 2009 - 10 oli 416. Ennustevalilla oppilasmäärä vaihtelee 484 - 396. (Taulukko 7 ja 8). Lukuvuonna 2009 - 10 ryhmiä on 20. Länsi-Asikkalan koululla on tällä hetkellä kolme ryhmää. Anianpellon koululla on kuusi ryhmää ja Vääksyn koululla on 11 ryhmää. Yhdistettäessä kouluja ryhmien määrä alenee 3 - 4 ennustevalilla. (Taulukko 12).

Näiden koulujen keskimääräinen opettajan vuosikustannus on 59 200 €. Koulujen yhdistyessä kustannusvaikutus -177 700 -236 900 €.

Taulukko 12. Länsi-Asikkalan, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilasmääristä muodostuvat ryhmät.

Anianpellon ja Vääksyn koulut							
Luokat / ryhmät							
LKV	1	2	3	4	5	6	YHT
2009-10	3	3	3	3	3	3	18
2010-11	2	3	3	3	3	3	17
2011-12	4	2	2	3	3	3	17
2012-13	3	4	2	2	3	3	17
2013-14	3	3	3	2	2	3	16
2014-15	3	3	3	3	2	2	16
2015-16	2	3	3	3	3	2	16
2016-17	2	2	3	3	3	3	16

Länsi-Asikkalan koulun oppilaiden siirtyessä Vääksyyn kouluun heille tulee järjestää koulukuljetus. Länsi-Asikkalasta Vääksyyn on linja-autoyhteys. Ne oppilaat, joiden matka kotoa lähimmälle linja-autopysäkille on yli kolme kilometriä, kuljetetaan takseilla pysäkille. Länsi-Asikkalan oppilaiden koulukuljetus linja-autolla Vääksyyn arvioidaan olevan 33 300 € vuodessa. Lisäksi tarvitaan syöttöliikennettä arviolta kolme vuoroa päivässä. Yhteensä syöttöliikenne on 17 100 €.

Kuljetusten kustannukset yhdistelyjen jälkeen ovat arviolta 50 400 €. Kuljetukset vuonna 2009 olivat 39 900 €. Kuljetuskustannukset nousevat siten arviolta 10 500 €.

Länsi-Asikkalan hallinnon kustannusten arvioidaan säästyvän koulun yhdistyessä. Kustannusvaikutus on 1 400 €. Koulun yhdistyessä Anianpellon ja Vääksyn kouluun vuokran osuus säästyy. Kustannusvaikutus on 69 600 €.

Länsi-Asikkalan koulun yhdistäminen Anianpellon ja Vääksyn kouluihin arvioidaan vaikuttavan sivistystoimen käyttötalouskustannuksiin vuodessa -238 200 - 297 400 €.

#### 5.6 Kaikkien kyläkoulujen yhdistäminen keskustan kouluihin

Kalkkisten, Länsi-Asikkalan, Urajärven, Vesivehmaan, Anianpellon ja Vääksyn yhteen laskettu oppilasmäärä lukuvuonna 2009 - 10 oli 531. Ennustevälillä oppilasmäärä vaihtelee 487 - 506. Kouluilla on tällä hetkellä yhteensä 27 opetusryhmää. Koulujen opetusryhmien yhdistämisellä opetusryhmien määrä alenee 6 - 8 tarkastelujaksolla (Taulukko 13).

Opettajan keskimääräinen vuosikustannus on 59 000 €. Ryhmien alenemisen kustannusvaikutus - 353 800 - 471 700 €.



Taulukko 13. Kalkkisten, Länsi-Asikkalan, Urajärven, Vesivehmaan, Anianpellon ja Vääksyn koulujen oppilaista muodostuvat ryhmät

Anianpellon ja Vääksyn koulut							
Luokat / ryhmät							
LKV	1	2	3	4	5	6	YHT
2009-10	4	4	3	3	4	4	22
2010-11	3	4	3	3	3	4	20
2011-12	5	3	3	3	3	3	20
2012-13	4	5	3	3	3	3	21
2013-14	4	4	4	3	3	3	21
2014-15	4	4	3	4	3	3	21
2015-16	3	4	3	3	4	3	20
2016-17	3	3	3	3	3	4	19

Kalkkisten koulun kuljetukset arvioituna Vääksyyn ovat 57 300 €. Urajärven oppilaiden osuus on 24 400 €. Vesivehmaan oppilaiden osuus on 42 100 € ja Länsi-Asikkalan koulun oppilaiden osuus 50 400 €. Vuonna 2009 kustannukset olivat 184 300 €. Muutoksen jälkeen yhteensä 234 000 €. Kuljetuskustannukset lisääntyvät arviolta 49 700 €.

Hallinnon kustannuksia säästyy neljän kyläkoulun osalta. Kustannusvaikutus on 5 300 €. Kiinteistön hoidon kustannukset, vuokrat säästyvät kyläkoulujen osalta. Kustannusvaikutus on 278 200 €.

Kaikkien neljän kyläkoulun yhdistäminen Anianpellon ja Vääksyn kouluihin vaikuttaa sivistystoimen käyttötalousmenoihin - 587 600 - 705 500 €.

### 5.7 Johtopäätöksiä alakoulujen yhdistämisistä

Tämän tutkimuksen päätarkoituksena oli arvioida sivistystoimen käyttötalousmenoihin kohdistuvia kustannusvaikutuksia alakouluja yhdistettäessä. Kustannusvaikutuksia arvioitiin toimintolaskennan periaatteella ja opetustoimen strategian ohjaamana.

Alakoulujen eri yhdistelmävaihtoehdot muodostettiin strategian ryhmäkoon enimmäismäärän mukaisesti. Ennustevälillä kustannussäästöt vaihtelevat, koska oppilasmäärät vaihtelevat. Niiden vaihtelu vaikuttaa ryhmien määriin. Suurimmat säästöt saatiin kun yhdistettiin kaikki alakoulut Anianpellon ja Vääksyn kouluihin (Taulukko 14). Vähiten säästöä näyttää syntyvän Kalkkisten koulun yhdistämisestä Anianpellon ja Vääksyn kouluihin. Lähtötilanteessa näiden kahden koulun oppilasmäärät eivät olleet strategian mukaisissa ryhmissä. Tämä lisää säästövaikutusta näissä laskelmissa.

Taulukko 14. Kustannusvaikutukset kyläkouluja yhdistettäessä Anianpellon ja Vääksyn kouluihin

Kustannusvaikutukset kouluja yhdistettäessä Anianpellon ja Vääksyn kouluihin		
Koulut	Kustannusvaikutukset	
Kalkkisten koulu	-212 600	-329 600
Urajärven ja Vesivehmaan koulut	-313 800	-432 100
Länsi-Asikkalan koulu	-238 200	-297 400
Kaikki kyläkoulut	-587 600	-705 500

Kahden kyläkoulun yhdistämisestä keskenään sen sijaan kustannusvaikutus jää vähäiseksi. Oppilasmäärä pysyy melko vakiona ja ryhmien määrä jopa nousee. Oppilasmäärät ja niistä muodostettavat ryhmät ovat olennainen tekijä säästöjen syntymisessä.

Lisäksi tuli selvittää, saadaanko kirjanpidosta riittävää kustannustietoa muutoksen laskemiseen. Koska kunnan kirjanpito perustuu sovellettuun toimintolaskentaan, saatiin toimintokohtaisia lukuja melko hyvin. Hallinnon osuus kyläkouluilla oli kustannuksiltaan vähäistä, mutta joitakin hankintojen kirjauksia oli kirjattu vaihtelevasti sekä hallintoon että opetustoimeen. Näiden kirjausten ohjeistusta voisi selkiyttää.

Kirjanpidon aineisto ei antanut täsmällistä tietoa koulukohtaisista kuljetuksista. Mikäli kuljetuskustannuksia halutaan tarkastella tarkemmin, tulisi kustannusten kohdistamiseen kehittää laskentajärjestelmä. Eri koulujen kuljetuksia on yhdistelty samaan taksiin. Tämä tekee koulukohtaisten laskelmien teon vaikeahkoksi.

Koulukuljetusten kustannukset lisääntyvät koulumatkojen pidentyessä. Vuonna 2009 toteutuneet koulukohtaiset kustannukset on laskennallisesti kohdistettu kouluille. Arviot muutoksista perustuvat vuonna 2009 voimassa oleviin kuljetuskustannuksiin. Vaikka kuljetuskustannusten muutokset olisi arvioitu tutkimuksessa esitetystä suuremmiksikin, ne eivät vielä olisi syöneet kaikkea sitä säästöä, mitä muilla tekijöillä syntyy.

Oppilaiden siirtyessä Anianpellon ja Vääksyn kouluihin voidaan hyödyntää linja-autoverkostoa. Sen lisäksi todennäköisesti tarvitaan edelleenkin taksikuljetuksia ainakin osalle oppilasta ja osalle koulumatkaa. Sivistyslautakunta päättää kuljetusperiaatteista. Siinä voidaan vaikuttaa esimerkiksi omavastuisen matkan pituuteen, joka vaikuttaa erilliskuljetuksiin taksilla.

Toisena alaongelmana oli Asikkalan kunnan koulutuspoliittisten linjausten eli opetustoimen strategian ohjausvaikutuksen arviointi. Kustannusten kannalta ja tämän opinnäytetyön kannalta tärkeimmät tulospittarit olivat ryhmäkoko, vertailu yksikköhintaan ja koulun koko.

Ryhmien määrän aleneminen alentaa kustannuksia huomattavasti. Tutkimus osoitti, että eri kyläkouluja yhdistämällä Anianpellon ja Vääksyn kouluihin voidaan ryhmien määrää vähentää. Ryhmäkoko voidaan tarkistaa kunnan päätöksellä ylös- tai alaspäin. Ryhmäkoon kasvattamisella voidaan vähentää ryhmien määrää. Mutta suuret oppilasmäärät luokissa herättävät huolta oppilaiden oppimistuloksista. Jopa erityisoppilaiden määrä voi kasvaa. Tämä huoli nousi esille kouluverkko-keskusteluissa vuonna 2005 (Kouluverkkotyöryhmän loppuraportti 2005).

Ryhmien määrän muutos vaikuttaa luokanopettajien määrään. Tutkimuksessa on laskettu keskimääräiset virkakohtaiset kustannukset. Opettajien palkkaus perustuu

opetusalan virkaehtosopimukseen (Ovtes). Palkkakustannusten tarkempi arviointi edellyttää Ovtes:n tuntemusta. Palkkaus vaihtelee riippuen tutkinnosta, virkavuosien määrästä, koululle myönnetystä tuntikehyksestä ja koulujen johtamisjärjestelmästä.

Jokaisen koulun yksikköhinta, kokonaiskustannukset jaettuna oppilasmäärällä, olivat strategian määrittelemällä tasolla vuonna 2009. Koulun koon kasvaessa suhdeluku paranee. Kustannustaso nousee, mutta yksikköhintakin luultavasti nousee vuosittain. Oppilasmäärän laskiessa suhdeluku huononee, joten silloin on aiheellista tarkistaa tilanne.

Koulun koko on myös määritelty strategiassa. Tämä mittari koskee vain kyläkouluja. Ennustevälillä Kalkkisten, Länsi-Asikkalan ja Vesivehmaan koulun oppilasmäärät pysyvät strategiassa mainitulla tasolla. Sen sijaan Urajärven koulun oppilasmäärät alenevat niin, että lukuvuodesta 2011 - 12 alkaen koulun koko ei ole strategian mukaisella tasolla.

Opetustoimen strategian mittareista koulun koko ja kustannusten vertailu valtionosuuden yksikköhintaan puoltavat kyläkoulujen olemassaoloa. Ryhmäkoon enimmäismäärän hyödyntäminen puoltaa koulujen keskittämistä Anianpellon ja Vääksyn kouluille.

Vääksyn koululla todettiin vakavia kosteusvaurioita keväällä 2010. Sivistyslautakunta on asettanut työryhmän selvittämään, mikä on Vääksyn koulun tulevaisuus: korjataanko koulu vai rakennetaanko uusi. Tässä yhteydessä tulee myös pohdittavaksi kyläkoulujen tulevaisuus.

Mikäli päädytään rakentamaan uusi Vääksyn koulu, on perusteltua pohtia kaikkien alakoulujen keskittämistä Vääkseen. Syntyvät säästöt ovat niin merkittäviä, että on perusteltua pohtia esimerkiksi ryhmäkoon tarkistamista alaspäin. Tutkimustyön yhteydessä on kehittynyt laskentajärjestelmä. Sitä voidaan hyödyntää erilaisten ryhmäkokojen laskemisessa ja niiden kustannusvaikutusten arvioinnissa.

Oppilaiden keskittäminen Vääkseen takaa Niemisen (2010) mukaan oppilaille yhdenvertaisempaa opetusta. Isossa yksikössä on laajempi sosiaalinen verkosto oppilaille. Erityisopetuspalvelut on helpompi järjestää ja kohdentaa ajoissa sitä tarvitsevalle oppilaalle. (Nieminen 2010.)

Keskittämisen vahvuuksina Leppialho (2010) näkee resurssien tehokkaamman käytön, paremmat opetustilat ja piha-alueet. Opettajien sijaistaminen on helpompi järjestää. Ammattimainen johtajuus kehittyy isommassa yksikössä. Kehittämisen kohteina tulevat olemaan opetussuunnitelmat ja oppilashuolto. Uhkana keskittämislle ovat suuren yksikön sosiaaliset ongelmat esimerkiksi koulukiusaaminen. (Leppialho 2010.)

Kyläkoulujen lakkauttamisen pelätään näivettävän kylää. Kylien asukasmäärä saattaa kääntyä laskuun. Kokonaissäästöjen ei uskota olevan esitetyn kaltaisia, koska pelätään muuttotappiota. Väestömäärän aleneminen alentaa myös kunnan verotuloja. (Kouluverkkotyöryhmän loppuraportti 2005.)

Kunnassa on kaksi isoa asuinalueita rakenteilla. Näille alueille odotetaan uusien asukkaiden myötä uusia koululaisia. Tämä voisi olla perusteluna toiselle kouluverkkoratkaisulle, jossa oli kaksi kyläkoulua. Kunnan läpi kulkee valtatie, jonka lähi tuntumassa on Vesivehmaan, Anianpellon, Vääkseen ja Länsi-Asikkalan koulut. Tässä ratkaisussa kuntaan jäisi vielä kaksi kyläkoulua.

Kolmantena vaihtoehtona on säilyttää kaikki nykyiset kyläkoulut niin kauan kuin niissä riittää oppilaita. Niemisen (2010) mukaan kyläkouluja arvostetaan edelleenkin. Kouluja yhdisteltäessä kuljetuskustannukset nousevat ja koulumatkat pidentyvät. (Nieminen 2010.)

Alakouluja uudelleen järjestettäessä tulee huomioida oppilaan oppimisen edellytyksiä. Koulutusprosessin tulisi olla taloudellinen ja tehokas myös oppilaan näkökulmasta. Oppilaan oppimiskykyyn ja -haluun panostaminen vaikuttaa oppimistuloksiin ja koulutusprosessin onnistumiseen. Koulujen määrään ei saisi vaikuttaa pelkästään taloudelliset resurssit.

## 6 YHTEENVETO

Asikkalan kunnan taloutta rasittavat kattamattomat alijäämät taseessa. Talouden kohentamiseksi on selvitetty alakoulujen yhdistämisten kustannusvaikutuksia sivistystoimen käyttötalousmenoihin.

Tutkimuksen pääongelmana oli selvittää, millaisia kustannusvaikutuksia alakoulujen määrän muutoksella on sivistystoimen käyttötalousmenoihin. Alatutkimusongelmina oli, että saadaanko kirjanpidosta riittävää kustannustietoa muutoksen laskemiseen ja mitä ohjausvaikutusta Asikkalan kunnan koulutuspoliittisilla linjauksilla eli strategialla on alakoulujen yhdistelmiä muodostettaessa.

Tietoperustana on kuvattu julkisen sektorin toimintaa ja taloutta. Kunta järjestää erilaisia hyvinvointipalveluita, joista peruskoulutuksen järjestäminen on yksi kunnan tehtävistä. Kunnanvaltuusto päättää vuosittain talousarviossa toimielimille määrärahat, joiden puitteissa toiminta tulee järjestää. Toiminnan suunnittelua ohjaa valtuuston päättämä kuntastrategian. Eri toimialoilla on omat strategiat.

Toinen tietoperustaosuus käsittelee peruskoulutuksen taloudellisuutta ja tehokkuutta. Ensin kuvataan koulutusprosessi talouden näkökulmasta. Asikkalan kunnassa on käytössä sovellettu toimintolaskentaan perustuva kirjanpito. Toimintolaskentajärjestelmän avulla voidaan tarkastella eri toimintojen aiheuttamia kustannuksia ja arvioida niiden muuttumista kouluja yhdisteltäessä.

Alakoulujen eri yhdistelmävaihtoehtoja ohjaa sivistystoimen strategia, joka on tehty sovelletun tasapainotetun mittariston periaatteella. Tämä strategia ohjaa yhdistelmävaihtoehtojen muodostamista. Strategisessa johtamisessa voidaan hyödyntää toimintolaskennan ja tasapainotetun mittariston antamaa tietoa.

Tutkimus tukee sitä ennakko-oletusta, jonka mukaan oppilasmäärältään suurempi yksikkö on kustannuksiltaan edullisin. Tämä edellyttää, että opetusryhmien oppilasmäärät ovat strategian mukaisissa enimmäismäärissä. Kustannusvaikutukset vaihtelevat riippuen opetusryhmien määrästä. Kun koulun toiminta loppuu, päättyy

myös kiinteistöjen vuokraaminen sivistystoimen osalta. Kouluja yhdistettäessä koulukuljetuskustannukset kasvavat.

Reliabiliteetin avulla tarkastellaan sitä, saadaanko tutkimuksen avulla luotettavaa tietoa todellisuudesta. Tämän tutkimuksen tulos vaihtelee, koska tutkimuskohteen tiedot muuttuvat. Muuttuvia tietoja ovat oppilasmäärät ja kustannukset. Lisäksi strategian tulostittarit voivat muuttua. Reliabiliteettia voidaan arvioida uusinta-tutkimuksella. Tämän tutkimuksen reliabiliteettia voidaan arvioida tutkimalla kustannuksia ja oppilasmääriä halutuilta tarkastelujaksoilta. Tulokset todennäköisesti muuttuvat koska tarkasteltava aineisto muuttuu.

Validiteetti tarkoittaa tutkimuksen pätevyyttä. Tutkimus on validia silloin, kun on onnistuttu tutkimaan juuri sitä, mitä on ollut tarkoituskin tutkia. Tässä tutkimuksessa alakoulujen yhdistämisten kustannusvaikutukset on onnistuttu selvittämään vuoden 2009 tilinpäätöstiedoista.

Tämä tutkimus oli rajattu Asikkalan kunnan alakoulujen yhdistämisten kustannusvaikutuksiin, jotka kohdistuvat sivistystoimen käyttötalousmenoihin. Tämä tutkimus kaipaa rinnalleen selvitystä koulujen yhdistämisten kustannusvaikutuksista koko kunnan tasolla. Silloin tutkimuksen kohteeksi tulisivat esimerkiksi asukkaiden määrän muutoksen vaikutus kunnan talouteen, samoin kaavoituspolitiikan vaikutukset ja investointitarpeet.

Kokonaiskuvan saamiseksi, koulujen yhdistämisten vaikutuksista, tutkimuksen kohteena voi olla opetuksen laadun arviointi sekä kyläkoulussa että isossa yksikössä. Lisäksi koulun merkitystä kylälle kouluna ja toimintakeskuksena voidaan selvittää. Tutkimusta voidaan tehdä myös kyläkoulun lakkauttamisen vaikutuksista yksittäisiin oppilaisiin.

Taloudellisen näkökulman laajentamiseksi voidaan tutkia miten naapurikunnissa tai Asikkalan kunnan kokoisissa muissa kunnissa on ratkaistu tai tullaan ratkaisemaan kouluverkkokysymys. Mielenkiintoista on tietää myös, millä muilla tavoin on vastattu opetustoimen taloudellisuus ja tehokkuus vaatimuksiin.

## LÄHTEET

Aakkoset Sivistystoimeen. 2004. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Alhola, K. 2008. Toimintolaskenta - Perusteet ja käytäntö. 4. uudistettu painos. Helsinki: WSOY.

Alhola, K., Lauslahti, S. 2006. Taloutta johtamista varten – esimiehille ja asiantuntijoille. Helsinki: Edita.

Asikkalan kunnan koulutuspoliittiset linjaukset 2015. 2009.

Asikkalan kunnan strategia 2000 - 2012. 2009.

Asikkalan kunta. 2010. [Viitattu 18.10.2010]. Saatavissa: <http://www.asikkala.fi/>

Asikkalan Sivistyslautakunnan kouluverkkojärjestelmän loppuraportti. 2005.

Brendan, M., Peteri, J. (suom.). 1994. Kenen etu? yksityistäminen ja julkisen sektorin uudistaminen. Tampere: Vastapaino Oy.

Creutz, K., Sundquist, S. (toim.). 2002. Miksi arvioida kunnan palveluja? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Halme, J-P. 2005. Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. Helsinki: Gummerus

Haveri, A., Majoinen, K. Jäntti, A. (toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Heikkilä, J., Juva, S., Kettunen, T., Lahtinen, M., Tiihonen, R. 2008. Koulutuksen talouden käsikirja. Jyväskylä: PS-kustannus.

Houni, M., Nupponen, M., Pakarinen, K. 2002. Kuntien strategiatyön avaimet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Junkkari, T. 2001. Julkiset palvelut ja koulujen markkinoinnin säännöt. Helsinki: Talentum Media Oy.

Järvinen, P, Järvinen, A. 2004. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpaja.

Kaplan, R., Norton.D. 1996. The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action. America. Harvard College.

Kaplan, R., Cooper. R. 1998. Cost & Effect. Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance. America.

Kauppinen, M. 2005. Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin – Yhteistyö, uudistuvat palvelurakenteet ja työhyvin-



vointi kuntastrategioiden ytimiksi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja taloussuunnitelma. Suositus. 2000. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntalaki 365/1995.

Kyrö, P. 2004. Tutkimusprosessi valintojen polkuna. Tampereen yliopisto.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009.

Leppialho, J. 2000. Tutkimus kouluverkosta Kurikan kaupungissa. Tampere. Tampereen yliopisto.

Leppialho, J. 2010. Sivistystoimenjohtaja. Asikkalan kunta. Haastattelu 8.11.2010.

Lonkila, T. (kirj.) 1991. Koulun tulosjohtaminen. Helsinki: VAPK-kustannus.

Lumijärvi, I. 1999. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Lumijärvi, O-P. 1995. Toimintolaskenta johdon apuvälineenä. Helsinki: WSOY.

Malmi, T., Peltola, J., Toivanen, J. 2006. Balanced Scorecard – Rakenna ja sovela tehokkaasti. Helsinki: Talentum.

Meklin, P., Martikainen, J-P. 2003. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä – Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Miettinen, R. (toim.) 2001. Kunta – kahden johtajuuden arena. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Myllyntaus, O. (toim.) 2008. Kuntatalous – Monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Myllyntaus, O. 2002. Kuntatalouden ohjaus - Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Mäkelä, P. 2000. Kuntien vaihtelevat koulutiet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Neilimo, K., Uusi-Rauva, E. 2007. Johdon laskentatoimi. Helsinki: Edita.

Nieminen, J. Kunnanjohtaja. Asikkalan kunta. Haastattelu 2.11.2010.

Niiranen, V., Stenvall, J., Lumijärvi, I. (toim). 2005. Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi - Tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatiossa. Jyväskylä: PS-kustannus.

Ojala, I. 1997. Koulu vapautuu – Kuka tekee valinnat? Helsinki: Suomen Kunta-

liitto.

Opetushallitus. 2010. [Viitattu 18.10.2010]. Saatavissa: <http://www.oph.fi/>

Opetusministeriö. 2010.[Viitattu 19.10.2010]. Saatavissa:  
<http://www.minedu.fi/OPM/?lang=fi>

Oulasvirta, L. 2007. Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Perusopetuslaki 628/1998.

Puolamäki, E. 2007. Strateginen johdon laskentatoimi - Kasvuyrityksen liiketoiminnan ohjausmenetelmät. Helsinki: Tietosanoma.

Rannisto, P. 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Tampere. Tampereen yliopisto.

Suomen Kuntaliitto. 2010. [Viitattu 19.10.2010]. Saatavissa:  
[http://www.kunnat.net/k\\_etusivu.asp?path=1](http://www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1)

Säilä, E., Hellen-Toivanen, P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A., Urrila, A. 2008. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita.

Tammi, J. 2006. Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä. Tampere: Tampereen yliopisto.

Toimintolaskenta opetustoimessa. 1996. Helsinki: Efektia.

Toivanen, J. 2001. Balanced Scorecardin implementointi ja käytön nykytila Suomessa. Lappeenrannan Teknillinen Korkeakoulu.

Torppa, P., Wallin, J. 1996. Toimintolaskenta kehittämisen tukena. Helsinki: Edita.

Tuomala, M. 2009. Julkistalous. Helsinki: Yliopistokustannus.

Turney, P., Lehmusvirta, M. (suom.) Malmi, T. (suom.) 2002. Toimintolaskenta – Avain tuottavampaan toimintaan. Helsinki: Tietosanoma.

Tyni, T., Myllyntaus, O., Rajala, P., Suorto, A. 2009. Kustannuslaskentaopas kunnille ja kuntayhtymille. Helsinki: Kuntaliitto.

Vakkuri, J. (toim.) 2009 Paras mahdollinen julkishallinto? Helsinki: Yliopistokustannus.

Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 1435/2001.

Valtiovarainministeriö. 2010. [Viitattu 20.10.2010]. Saatavissa:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/01\\_etusivu/](http://www.vm.fi/vm/fi/01_etusivu/)

Vilka, H. 2007. Tutki ja mittaa – Määrällisen tutkimuksen perusteet. Helsinki:  
Tammi.

Virtanen, J. 2004. Kyläkoulu – uhanalainen laji. Tampereen yliopisto: pro gradu  
tutkielma.