

Kansalais- ja työväenopistojen valtionosuusjärjestelmä

— Menoperusteisesta suoritteeseen?

Vuoden 1984 alussa on valmiina tai valmistumassa neljä erilaista vaihtoehtoa kansalais- ja työväenopistojen nykyisen valtionosuusjärjestelmän muuttamiseksi. **Kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan** mietinnössä esitetty kokonaisratkaisu koskee myös opistoja. Opetusministeriön asettaman **kansalais- ja työväenopistojen sekä musiikkioppilaitosten valtionosuustyöryhmä** päätyi erävien mielipiteiden säestämänä esittämään laskennallista, suoriteperusteista järjestelmää. **Kunnallisen aikuiskoulutuksen toimikunta** esittää oman sekajärjestelmänsä ja opetusministeriön **kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen valtionosuustyöryhmä** tulee jättämään mietintönsä maaliskuussa.

Tällä hetkellä maamme 278 opistoa saavat valtionosuutta määräytyistä käyttömenoista 70 % sekä lisäksi mahdollisen lisävastuksen (max. 15 %). Muutospaineet järjestelmää kohtaan ovat kovat — muiden kuin opistojen taholta. Yleisesti on todettu, että opistolainsäädäntö on lähes ainut, joka määrittelee valtionosuuden kunnissa menoperusteisesti. Valtion tilintarkastajat ovat huomauttaneet, että valtionosuustilitykset valtiolta opistojen omistajille ovat myöhässä ja että niiden tarkistaminen on hidasta ja työlästä. Saamattomat valtionosuudet ovat tällä hetkellä noin 10 milj. mk.

Opistojen saama valtioneuti on tällä hetkellä varmaankin suurimmillaan. Mikäli muutoksia järjestelmään tehdään, tuloksena on varmasti heikonnus nykyiseen verrattuna.

Kunnallisen aikuiskoulutuksen toimikunta esitti mietinnössään ne perusteet, joita tulevan valtionosuusjärjestelmän tulee täyttää, mikäli järjestelmää ei voida säilyttää nykyisenä menoperusteisena pienin joustavammaksi tekevin muutoksin. Tällaisiksi todettiin:

1) valtionosuuden on kohdennettava opistotoimintaan,

2) sen täytyy olla tasapuolinen erilaisille opistoille,

3) valtionosuuteen täytyy oikeuttaa kaikkien niiden menoerien, jotka ovat opistojen toiminoille tärkeitä,

4) järjestelmän täytyy olla riittävän joustava ilman liiallisia rajoituksia,

5) tilitysten on yksinkertaistuttava sekä

6) järjestelmän on oltava niin vakaa, että opistot voivat suunnitella toimintojaan riittävän pitkällä aikavälillä.

Mikäli aikaan saadaan edellä kuvatut ehdot täyttävät järjestelmä, opistojen saama valtionosuus tulee olemaan myös toiminnallisesti riittävä ja tasapuolinen.

Kunnallistalouden neuvottelukunta

Kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan mietintöön ”Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen” (1982:66) sisältyy pääideana ehdotus, jonka mukaan kuntien saama käyttökustannusten valtionosuus jakautuisi yleisiin sekä tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin. Viimeksimainitut, jotka ovat noin 87 % kaikista osuuksista, jakautuisivat opetus- ja sivistystoimen sekä terveys- ja sosiaali-toimen valtionosuuksiin. ”Kansalais- ja työväenopistot sisältyisivät opetus- ja sivistystoimeen, jolle valtionosuus määräytyisi asukasta sekä perus- ja keskiasteen koulutuksen piiriin ikänsä puolesta kuuluvaa asukasta kohti laskettuna markkamääränä. Tästä markkamäärästä kunnat itse jakaisivat osuudet erilaisille opetus- ja sivistystoiminnoille — myös opistoille.

Esitetty ”könttäsumma” -järjestelmä tuskin toteutuu tällä vuosikymmenellä. Opistot eivät varmaankaan ainakaan yksiselitteisesti ole valmiita vielä tällä hetkellä tasapuolisesti ”taistelemaan” kyseisestä valtionrahasta.

Opetusministeriön valtionosuustyöryhmä

Kansalais- ja työväenopistojen sekä musiikkioppilaitoksen valtionosuustyöryhmä esitti muistiossaan (1983:41) siirtymistä laskennalliseen järjestelmään, missä suoritteena tulisi olemaan oppitunti. Valtioneuvosto vahvistaisi etukäteen vuosittain käyttömenojen opetustuntia kohti lasketun markkamäärän todennäköisten keskimääräisten kustannusten perusteella. Tästä näin lasketusta summasta (mk x opetustunnit) valtionosuus tulisi olemaan 69 %. Opiskelijoiden matkat määräytyisivät edelleen todellisten kustannusten mukaisesti. Vuokra-arvoihin ei enää tulisi valtionosuutta saamaan, mikäli työryhmän esitys sellaisenaan toteutuisi.

Opetustuntimäärä ei suoritteena tällä hetkellä ole sopiva. Jo useamman työvuoden ajan on tuntimäärän rajoitettu työvuoden 1981—82 tasoon. Tästä toimenpiteestä ovat kärsineet eniten kasvavien asutuskeskusten opistot, harvaan asuttujen seutujen opistot sekä juuri toimintansa aloittaneet opistot. Voidaan sanoa, että opistojen toiminta on kärsinyt ja useita toimintoja on jouduttu supistamaan samalla kun yhteiskunnan taholta on esitetty uusia tehtäviä opistoille.

Vuokra-arvon jättäminen kokonaan valtionosuuden ulkopuolelle tullee katkaisemaan kehityksen, jolloin opistoille valtionkin kannalta tarkoituksenmukaisessa määrin rakennettiin tai muutoin hankittiin opistotoiminnalle välttämättömät perustilat. Samoin en voi hyväksyä sitä, että nykyisin jo hankittujen vuokra-arvoiloiden pääomakorvaukset jäävät valtionosuuden ulkopuolelle.

Jotta opistoa voitaisiin kehittää toimivaksi aikuisoppilaitokseksi, tarvittaisiin aikuisopetukseen soveltuvia tiloja, opetusvälineitä, päteviä opettajia sekä aivan välttämättä varautumista myös opettajien matkoihin harvaan asutuilla seuduilla. Nyt tällaisten menokohtien sitominen tuntimääräsuoritteeseen tekee ”väkivaltaa” sellaisille opistoille, jotka kehittävät palvelujaan muita paremmin. Kärsimään tulevat sellaiset opistot, jotka joutuvat vuokraamaan enemmän tiloja käyttöönsä, jotka käyttävät ”pätevämpiä” opettajia, jotka joutuvat maksamaan harvaan asutuilla seuduilla runsaasti matkakorvauksia opettajille, jotka haluaisivat kehittää opetusvälineistöä ja -kalustoa aikuisille soveltuviksi. Kiinteistömenot vaihtelevat 0,0 mk:sta 67,1 mk:aan, opettajien ja rehtoreiden palkkauskustannukset 62,2 mk:sta 116 mk:aan, matkakorvaukset opettajille 0,3

mk:sta 16,7 mk:aan. Kaiken kaikkiaan lähes sata opistoa saisi valtionosuutta vähemmän kuin nykyisin.

Mikäli suorite otettaisiin opiston valtionosuuksien perustaksi tulisi siis ensinnäkin opetustuntien määrää tasata opistojen kesken lisäämällä kokonaistuntimäärää sekä pohtia eräänlaista sekajärjestelmää, jolloin sellaiset menoerät, jotka huomattavasti eroavat opistojen kesken, jätettäisiin suoritteen ulkopuolelle ja niiden valtionosuus määräytyisi todellisten kustannusten mukaisesti.

Opetusministeriön kulttuuri- ja vapaa-aikatoiminnan valtionosuustyöryhmä

Opetusministeriön asettaman kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen valtionosuustyöryhmän tehtäväksi annettiin selvittää mahdollisuudet kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen valtionosuus- ja -avustussäännösten yleisen rakenteen sekä valtionrahoituksen osuuksien yhtenäistämiseksi. Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tuli ottaa huomioon, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjakko ei valtakunnallisesti eikä kantokäyttökohtaisesti tarkastellen muutu. Samoin oli selvittävää mahdollisuudet lisätä hallinnonalan eri toimintojen valtionosuuskohtelun yhdenmukaisuutta sekä erityisesti kiinnittää huomiota kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen valtionosuuksien määräämisessä ja suorittamisessa noudatettavien menettelytapojen laatimiseen laskennalliseksi ja suoritepohjaiseksi siten, että menettelyt voidaan toteuttaa hallinnollisesti yksinkertaisina. Työryhmän toimeksianto käsittää ao. hallinnonalalta kansalais- ja työväenopistot, musiikkioppilaitokset, kulttuuritoimen, kirjastot, teatterit, orkesterit, museot, liikunta- ja nuorisotoimen.

Mikäli valtionosuusasteikkoa tullaan järjestämään siten, että se kaikille edellä mainituille ryhmille olisi tasapuolinen, ”luovuttavia” osapuolia tulisivat olemaan kansalaisopistot ja kirjastot, joiden valtionosuus on huomattavasti suurempi kuin muiden toimintojen. Näin ollen kantokäyttökohtiin siirretty valtionosuusporras tus liikkuisi ehkä 30—65 %:n välillä.

Kansalais- ja työväenopistot aikuisoppilaitoksina eroavat toiminnoltaan muista edellä mainituista hallinnonaloista niin paljon, ettei niitä pitäisi rinnastaa valtionosuusasioissaan. Tulevaisuudessa joudutaan kuitenkin pohtimaan kuntatason aikuiskoulutuksen rahoituksen kokonaisuudistusta, jolloin myös opistojen valtionosuusasiat tulisi ratkaista.

Kunnallisen aikuiskoulutuksen toimikunta

Kunnallisen aikuiskoulutuksen toimikunnan mietinnössä esitetään kaksi ratkaisua valtionosuusjärjestelmän kehittämiseksi. Ensimmäisenä ja parhaana pidetään nykyisen järjestelmän säilyttämistä entisellään lähinnä teknisin muutoksin, joilla tilityskäytäntöä voitaisiin nopeuttaa ja yksinkertaistaa. Mikäli kuitenkin kaikesta huolimatta joudutaan järjestelmää muuttamaan, toimikunta esittää vaihtoehtona seuraavaa:

1) Todellisten kustannusten mukainen valtionosuus maksettaisiin opettajien ja opiskelijoiden matkoista sekä kiinteistökustannuksista, joihin luetaan myös vuokra-arvot.

2) Rehtorien ja opettajien palkkausten ja muut käyttömenot sisältyisivät laskennalliseen järjestelmään, missä suoritteena olisi opitunti.

3) Lisäavustusjärjestelmästä tulisi niin joustava, että sillä voitaisiin korjata opistojen taloudellista asemaa sekä opitunnin keskihin-

nan ja todellisten kustannusten välistä erotusta.

4) Opistot itse ilmoittaisivat opetustunti-maaransa opetussuunnitelman yhteydessä, minkä lääninhallitus sitten vahvistaisi tai muuttaisi. Lähtökohtana olisi siis oltava opiston toiminnallisiin tarpeisiin perustuva tunti-määrä.

5) Välittömästi korjataan opistokohtaisia oppituntikiintiöitä siten, että ne paremmin ja tasapuolisemmin ottavat huomioon opistoalueen aikuisväestömäärän, toimialueen laajuuden sekä asutusrakenteen.

6) Valtionosuuden määräksi esitetään 70 %.

Tapahtui valtionosuusjärjestelmälle mitä tahansa, opistojen olisi syytä entistä enemmän kiinnittää huomiota siihen, että ne koettaisiin kunnissa tarpeellisiksi palvelu- ja koulutuslaitoksiksi muutoinkin kuin pelkästään suuren valtionosuutensa vuoksi. Mikäli kunnallisen aikuiskoulutuksen toimikunnan esittämät muutkin ehdotukset, kuin valtionosuutta koskevat, toteutuvat, opistot saavat entistä paremmat mahdollisuudet antaa entistä parempia näyttöjä tarpeellisuudestaan.