

# Tiivistelmä kunnallisen aikuiskoulutuksen toimikunnan esityksistä<sup>1)</sup>

Toimikunta on mietintönsä ensimmäisessä luvussa päättänyt käyttämään kunnallisesta ja muusta kunnan tasolla tapahtuvasta aikuis-koulutuksesta yhteistä nimitystä ”kuntatason aikuiskoulutus”. Tähän koulutukseen se on laskenut kuuluviksi kansalais- ja työväenopistojen, iltakoulujen, kuntien henkilöstökoulutuksen ja kuntatason ammatillisen aikuiskoulutuksen piirissä annettavan opetuksen. Viime mainittua toimikunta on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut vain kuntatason aikuiskoulutuksen organisaation ja hallinnon mallin yhteydessä.

Mietinnön toisessa luvussa toimikunta on hahmotellut kuntatason aikuiskoulutuksen historiallista kehitystä ja suhdetta yhteiskunnallisiin muutoksiin sekä tähän koulutukseen liittyviä sivistyksellisiä pyrkimyksiä ja sen hallinnon muotoutumista. Mietinnön kolmas luku sisältää kuntatason aikuiskoulutuksen kehittämistoimenpiteet. Eriteltään ensin kuntatason aikuiskoulutukseen liittyviä tarpeita ja tavoiteasettelua toimikunta siirtyy varsinaisiin toimenpide-esityksiin, jotka voidaan jakaa kolmeen pääryhmään:

- 1) kuntatason aikuiskoulutuksen kehittämistä kokonaisuudessa koskevat toimenpide-esitykset;
- 2) kuntatason organisaation ja hallinnon mallia koskevat toimenpide-esitykset;
- 3) kuntatason aikuiskoulutuksen eri muotojen kehittämistä koskevat toimenpide-esitykset;

<sup>1)</sup>Kunnallisen aikuiskoulutuksen toimikunta luovutti mietintönsä 3.2.84 opetusministeriölle ja mietintö ilmestyy kesän aikana komiteamietintöjen sarjassa numerolla 1984:10.

Aikuiskasvatus -lehti yritti saada yleisesittelyä toimikunnan työstä, mutta ei onnistunut siinä. Toimikunnan mietinnön tiivistelmän julkaiseminen liittyy tässä numerossa olevaan Juha Sihvosen kirjoitukseen.

## *Kuntatason aikuiskoulutuksen yleiset kehittämistoimet*

Kuntatason aikuiskoulutuksen yleisen yhteiskunnallisen roolin muuttamisesta toimikunta toteaa, että ”yhteiskuntapolitiikassa on otettava huomioon aikuiskoulutuksen jatkuvasti kasvava merkitys ja sen muuttaminen yhdeksi avainalueeksi, joka vaikuttaa koko yhteiskunnan kehitykseen”.

Niin koulutuksellisen tasa-arvon kuin yhteiskunnallisen kehityksenkin kannalta onkin toimikunnan näkemyksen mukaan lähdettävä siitä, että ”kuntatason aikuiskoulutukselle on turvattava kaikissa kunnissa vakaat toiminta- ja kehitysedellytykset yhtenä kunnallisena peruspalveluna”.

Tämän vuoksi toimikunta esittääkin, että ”kunnallisen aikuiskoulutuksen taloudelliset toimintaedellytykset on turvattava riittävinä siten, että kehittämissuunnitelmat voidaan toteuttaa kuntasuunnittelun edellyttämällä viiden vuoden aikavälillä”.

Kuntatason aikuiskoulutuksen eri muotojen välisestä yhteistyöstä toimikunta esittää, että ”kuntatason aikuiskoulutuksen eri muotojen välistä yhteistyötä tarvitaan työnjaon ja yhteisten tehtävien suorittamiseksi sekä yhteisten voimavarojen suunnitelmalliseksi käyttämiseksi. Yhteistyöelimen tulee joustavasti vastata kunkin kunnan olosuhteita”.

Aikuisten peruskoulun ja lukion opintojen järjestämistä koskevan työnjaon osalta toimikunta esittää, että ”ensisijaisesti iltakoulut vastaavat aikuisten peruskoulun ja lukion opinnoista. Siellä, missä iltakouluja ei ole ja mihin niitä ei ole tarkoituksenmukaista perustaa, tämän opetuksen järjestämisestä vastaavat myös muut aikuisille soveltuvat oppilaitokset kuten kansalais- ja työväenopistot”.

Koska tällaiset opiskelun onnistuminen ja myös opiskelumahdollisuudet riippuvat olennaisesti opintososiaalisista edellytyksistä, toimikunta esittää, että

”kehiteltäessä palkallista opintovapaajärjestelmää ja muita opintososiaalisia tukimuotoja on aikuisten yleissivistävä tutkintotavoitteinen opiskelu rinnastettava ammatilliseen aikuiskoulutukseen”.

## *Kuntatason organisaatio ja hallinto*

Toimikunta esittää kahta vaihtoehtoista hallintomallia, joiden toteuttaminen riippuu toisaalta kuntakohtaisista olosuhteista ja toisaalta eri koulutusmuodoista. Toimikunta esittää ensimmäisenä vaihtoehtona, että ”kunnissa kehitetään yhteistyötä aikuiskoulutuksen ja kunnan koko kulttuuri- ja vapaa-ai-katoiminnan kanssa esimerkiksi viranhaltijoiden yhteiskokousten muodossa, jolloin kokoonpano voi vaihdella käsiteltävän asian sisällön mukaan”.

Nimenomaan sellaisten kuntien osalta, joissa toimii useita aikuiskoulutuksen yksiköitä, toimikunta esittää toisena vaihtoehtona, että ”kunnat asettaisivat väljämutoisen aikuiskoulutuksen neuvottelukunnan kunkin kunnan sisällä toimivien aikuiskoulutusyksikköjen edustajista, jotka voivat olla luottamushenkilöitä, viranhaltijoita tai molempia yhdessä”.

Lisäksi toimikunta pohti hallintomallia, jossa kunnilla olisi aikuiskoulutuslautakunta. Tämän aikuiskoulutuslautakunnan alaisuudessa toimisi sitten ammatillisen koulutuksen, kansalais- ja työväenopiston sekä iltakoulun johtokunnat. Tällainen malli edellyttäisi huomattavia muutoksia eri sektoreiden lainsäädäntöön, joita toimikunta ei nähnyt mahdolliseksi eikä tarpeelliseksi selvittää lähemmin. Toimikunnassa oli ideatasolla esillä myös ajatus, että pitkällä aikavälillä eri aikuiskoulutuksen muodot yhdistettäisiin yhdeksi, aikuiskoulutuslautakunnan alaisuudessa toimivaksi aikuisopistoksi. Näiltä osin toimikunta ei kuitenkaan tehnyt esityksiä.

## *Kuntatason aikuis-koulutuksen eri muotojen kehittäminen*

**Kansalais- ja työväenopistojen** luonteen ja tehtävien osalta toimikunta esittää, että — ”kansalais- ja työväenopistojen tulee olla ensisijaisesti aikuisten vapaa-ajan sivistyslaitoksia, joiden tehtävänä on tyydyttää kansa-

laisten sivistystarpeita järjestämällä opetusta, joka edesauttaa kansalaisten omaehtoista henkistä itsensä kehittämistä sekä tarjoaa heille kansalaiselämässä tarvittavia tietoja ja taitoja”;

— ”kansalais- ja työväenopistot voivat toimikunnan esittämin edellytyksin antaa taideaineissa opetusta alle 16-vuotiaille sekä järjestää ammatillista aikuiskoulutusta ja yleissivistävää tutkintotavoitteista opetusta. Tällainen opetus ei kuitenkaan saa kaventaa opistojen muuta perinteistä toimintaa, joten se on resurssoitava erikseen”.

Opistojen organisaation ja hallinnon osalta toimikunta esittää, että

— ”kansalais- ja työväenopistojen toiminnan kehittämisen lähtökohtana on niiden nykyinen hallinnollinen asema”;

— ”kansalais- ja työväenopistojen hallintoa ja toimintaa johtaa ja valvoo kunnanvaltuuston toimikaudekseen valitsema kansalais-/työväenopistolautakunta, josta tehtävät määritellään kansalais- ja työväenopistojen valtiosuutta ja -avustusta koskevassa laissa ja asetuksessa”;

— ”kansalais- ja työväenopistojen organisaatorista joustavuutta on voitava lisätä tehostaen tarvittaessa aluepohjaisten sivuosastojen ja ainepohjaisten sektoriosastojen perustamista”;

— ”valtion keskushallinnon rooli rajataan ensisijaisesti kansalais- ja työväenopistotoiminnalle edellytyksiä luovaksi ja opistojen valvonta ja ohjaus toteutuu läänin tasolla”.

Opistojen valtiosuusjärjestelmän osalta toimikunta esittää, että

— ”valtiosuusjärjestelmää uudistettaessa on otettava huomioon seuraavat näkökohdat: opistojen taloudellisten toimintaedellytysten tulee pysyä vähintään nykyisellään, uudistuksen tulee ottaa huomioon paikkakunta- ja opistokohtaisesti vaihtelevat olosuhteet, valtionavun tulee kohdistua suoraan opistotoimintaan ja valtiosuusjärjestelmää on yksinkertaistettava”;

— ”valtiosuusjärjestelmästä muodostetaan sekajärjestelmä, jossa osaan kustannuksia saadaan todellisten menojen mukainen valtiosuus ja osaan laskennallinen valtiosuus seuraavan mallin mukaan: todellisten kustannusten mukainen valtiosuus rehtorin, opettajien ja luennoitsijoiden sekä opiskelijain matkoista aiheutuvat kustannukset, vuokrista ja vuokra-arvoista aiheutuvat kustannukset; laskennallinen valtiosuus, rehtorin ja opettajien palkat ja niistä menevät työnantajan sosiaaliturvamaksut, muut opiston käyttömenot, joihin ei lueta raaka- ja työainekustannuksia

eikä johtokunnan jäsenille maksettavia palkkioita ja muita kustannuksia”;

— ”luovutaan sellaisista kaavamaisin arviointiperusteista toteuttavista kansalais- ja työväenopistotoiminnan rajoituksista, jotka eivät ota huomioon opistokohtaisia olosuhteita”.

Opistojen yleisten toimintapuitteiden osalta toimikunta esittää, että

— ”opistoverkostoa on kehitettävä siten, että opistojen tarjoamat sivustyspalvelut tulee olla jokaisessa kunnassa kaikkien saatavilla ottaen opetustarjonnan huomioon myös kunnan kielellisten vähemmistöjen asema. Jokaisella kunnalla tulee olla mahdollisuus perustaa oma opistonsa tai käytännön syistä järjestää opisto toiminta yhteistyössä muiden kuntien kanssa esimerkiksi sivuosastojärjestelmää kehittämällä”;

— ”kansalais- ja työväenopistoissa luovutaan työkauden käsitteestä. Opetuksen on jaksotuttava työvuoden sisällä siten, että se palvelee parhaiten kansalaisten opiskelumahdollisuuksia ja pedagogista tarkoituksenmukaisuutta”;

— ”kansalais- ja työväenopistot saisivat oikeuden päättää itsenäisesti ryhmäkokoon liittyvistä kysymyksistä sen periaatteen mukaisesti, että opetuksen on oltava ryhmäopetusta”;

— ”kansalais- ja työväenopistoilla tulee olla käytettävissään omat ajanmukaiset perustilat toimistoa ja opetusta varten sekä eri aineiden opetuksessa tarvittava perusvälineistö. Valtion tulo- ja menoarvioon on vuosittain varattava määräraha opistorakentamista varten”.

Opistojen henkilöstön osalta toimikunta esittää, että

— ”kansalais- ja työväenopistojen virkarakenne on saatettava ajan tasalle siten, että opistoihin voidaan perustaa toiminnallisen kehityksen edellyttämiä uusia virkoja”;

— ”kansalais- ja työväenopistojen päätoimisten opettajien työvelvollisuuden jakaminen opetus- ja muun työvelvollisuuden kesken on oltava nykyistä joustavampi”;

— ”kansalais- ja työväenopistojen opetustunneista muunnetaan päätoimisten opettajien antamaksi opetuksiksi niin paljon, että opistoihin saadaan riittävä määrä päätoimista opetushenkilöstöä opetuksen tason parantamiseksi”;

— ”kansalais- ja työväenopistoihin luodaan päätoimisten tuntiopettajien järjestelmä, jossa tuntiopettajat voidaan palkata toistaiseksi samoin palvelussuhteen ehdoin kuin päätoimiset opettajat. Päätoimisuuden edellyttämän tuntimäärän voi kerätä useammasta eri oppilaitoksesta. Tuntiopettajilla saa olla muuna valtionosuuteen oikeuttavana työnä myös suunnitte-

lutehtavia, jotka eivät liity välittömästi opetukseen”;

— ”kansalais- ja työväenopistojen oman henkilöstön koulutuksen aiheuttamat kustannukset oikeuttavat valtionosuuteen”;

— ”yksityisten kansalais- ja työväenopistojen henkilöstön palvelussuhteen ehtojen on oltava samanlaisia kuin kunnallisissa opistoissa”.

Opistojen kehittämistyöstä toimikunta esittää, että

— ”kansalais- ja työväenopistojen harjoittamaa, opistotoiminnan kehittämistä koskevaan alueellisesti ja valtakunnallisesti merkittävään kokeilutoimintaan tarkoitettuja määrärahoja on olennaisesti lisättävä”.

Lisäksi toimikunta esittää kansalais- ja työväenopistoja koskevan lainsäädännön uudistamista siten, että se vastaa toimikunnan ehdotuksia. Mietintöön sisältyy esitys uudeksi laiksi kansalais- ja työväenopistojen valtionosuuksista ja -avustuksista. Lisäksi mietinnössä on tarkasteltu, miltä osin opistoasetusta tulisi muuttaa.

**Iltakoulujen luonteesta ja tehtävistä** toimikunta esittää, että

— ”iltakouluja kehitetään tutkintotavoitteista yleissivistävää opetusta järjestävinä oppilaitoksina ja että niiden lukioasteen oppilasikäraja tulee edelleenkin säilyttää 16 vuotena”;

— ”iltakouluille on pyrittävä löytämään nimi, joka iltalukio-nimeä paremmin kuvaa iltakoulujen toiminnan luonnetta”.

Iltakoulujen organisaatiosta ja hallinnosta toimikunta esittää, että

— ”itsenäinen iltakoulu on paras vaihtoehto toimintaedellytysten niin salliessa, mutta myös iltalinjojen olemassaolon ja perustamisen mahdollisuus tulee säilyttää. Iltalinjoille on lainsäädännöllisesti turvattava nykyistä joustavimmat mahdollisuudet muuttua iltakouluiksi”;

— ”perustetaan kouluhallituksen iltakoulujen kehittämistä, valvonnasta ja tarkastamisesta vastaavan ylitarkastajan virka”;

— ”iltakoulujen tavoitettavuutta on organisatorisesti parannettava siten, että koulutustarpeen niin vaatiessa laajennetaan iltakouluverkostoa perustamalla uusia iltakouluja ja iltalinjoja sekä luomalla sivuosastojärjestelmä. Lisäksi on luotava edellytykset uudennaisille opetusjärjestöille, ja opetuksen järjestämiselle myös päivisin ja loma-aikoina”;

— ”myös iltalinjan rehtorin läsnäolo-oikeus johtokunnan kokouksissa turvataan ja että iltalinjan rehtori esittelee johtokunnalle iltalinjan koskevat asiat”.

Iltakoulujen opetuksen järjestämisestä toimikunta esittää, että

— ”iltakoulut voisivat nykyistä vapaammin kokeilla erilaisia opetusjärjestelyitä, jotka liisäisivät opetuksen tavoitettavuuden lisäksi sen mielekkyyttä ja tehokkuutta”;

— ”iltakoulujen opetusryhmien keskikokoa lasketaan, koulukohtaista porrastusta tarkistetaan ja opetusryhmien muodostamista koskevaa järjestelmää kehitetään. Peruskoulun oppimäärää suorittavia ryhmiä sekä vammaisten ja vankien ryhmiä ei tule laskea keskikokoon”;

— ”kunnan kieliohjelmaa laadittaessa on otettava huomioon iltakoulujen kielitarjonnan monipuolisuus ja oppilaiden mahdollisuus jatkaa aikaisemman kielivalintansa mukaan myös iltakouluissa”.

Iltakoulujen henkilöstön ja tilojen osalta toimikunta esittää, että

— ”iltakouluilla tulee olla riittävästi päätöimistä henkilöstöä, asianmukaiset tilat ja omia tiloja päiväopetusta varten”;

— ”jokaisessa iltakoulussa tulee olla päätöimisen rehtorin virka”.

Iltakoulujen opintososiaalisten kysymysten osalta toimikunta esittää, että

— ”iltakouluissa opiskelevat tulee opiskeluun liittyvien maksujen ja kulujen osalta saattaa tasavertaiseen asemaan perus- ja keskiasteen oppilaitoksissa opiskelevien kanssa”;

— ”iltakouluissa opiskeleville erityisryhmille on opintososiaalisin toimin luotava tasavertaiset opiskelumahdollisuudet muiden kanssa”.

**Kuntien henkilöstökoulutuksen** osalta toimikunta korostaa sen

— ”merkitystä kuntien palvelutason kehittämiseen ja kunnallisen demokratian toteutumisen kannalta”.

Kuntien henkilöstökoulutuksen kehittämistä toimikunta esittää, että

— ”kuntien henkilöstökoulutuksen suunnitelmallisuutta on kehitettävä kuntakohtaisesti pyrkimyksenä parantaa kunnallishallinnon ky-

kyä reagoida tapahtuviin yhteiskunnallisiin muutoksiin”.

Henkilöstökoulutuksen organisoimisesta toimikunta esittää, että

— ”jokaisessa kunnassa tulee olla elin, joka vastaa henkilöstökoulutuksen suunnittelussa ja järjestämisestä”.

Lisäksi toimikunta pitää tärkeänä, että

— ”jokaisessa kunnassa nimetään koulutukseen perehtynyt henkilö koulutusasiamieheksi, jonka tehtävänä on huolehtia henkilöstökoulutuksen suunnitteluun liittyvistä tehtävistä yhdessä muiden hallintokuntien kanssa”.

Henkilöstökoulutuksen järjestämiseen liittyvän yhteistyön osalta toimikunta esittää, että — ”kuntien itsensä viran- ja toimenhaltijoille sekä kunnallisille luottamushenkilöille järjestämä henkilöstökoulutus kytkettäisiin silloin, kun se on tarkoituksenmukaista, nykyistä kiinteämmin kansalais- ja työväenopistojen sekä soveltuvin osin muiden oppilaitosten opetusohjelmiin. Oppilaitoksille on turvattava tällaisen koulutuksen edellyttämät lisäresurssit”.

## *Esitysten taloudelliset vaikutukset*

Esitettyihin laskelmiin perustuen toimikunta toteaa, että

valtiolle aiheutuvat kustannukset ovat vuositasolla seuraavat:

Kansalais- ja työväen- opistot milj. mk	Iltakoulut milj. mk
1985—87 13,26	1985—94 25,5—27,5
1988—89 11,68	
1990—94 11,33	

Kansalais- ja työväenopistojen vuosittaisiin kustannuksiin on lisättävä 5 miljoonaa markkaa rakennusavustuksina.

Edellä esitettyjen tietojen perusteella toimikunnan esityksistä aiheutuisi valtiolle vuosittain lisäkustannuksia keskimäärin 44,0 miljoonaa markkaa.