

Aikuiskasvatus valtion budjetissa ja koulutuskustannukset vapaassa sivistystyössä

Aikuiskasvatus valtion budjetissa

Valtion budjetin yleisperusteluissa on aikuiskoulutuksesta kirjoitettu entistä vähemmän. Perusteluissa todetaan vain lisäykseksi 3% ja sitten on muutama rivi työllisyyskoulutuksesta ja ammattikursseista.

Oheisiin taulukoihin on koottu opetusministeriön ja aikuiskoulutuksen määrärahojen kehitys viime vuosina. Aikuiskoulutuksen suhteellinen osuus sekä budjetin loppusummasta että

OPM:n pääluokan menoista näyttää alenevan, mutta koska työllisyyskoulutuksen koulutus- ja erityistuki siirrettiin 1984 työvoimaministeriön hallinnonalalle, niin pieneminen ei ole todellinen.

Kohdassa "muut" on ammatillisen kirjeopetuksen valtionapu 5,8 milj. suurimpana summana. Budjetin mukaan opintokeskuksiin ei voida palkata uutta valtionapuhenkilöstöä. Kansanopistoissa ja kansalais- ja työväenopistoissa voidaan tuntiopetusta muuttaa päätoimiseen opettajien hoidettavaksi opetuksen enimmäismäärän rajoissa.

Taulukko 1. Opetusministeriön hallinnonalan menojen kehitys valtion budjetissa 1982—85

	1982 milj.mk	1983 milj.mk	1984 milj.mk	1985 milj.mk
Budjetin loppusumma	65 000	72 100	84 480	92 927
— siitä OPM:n pääluokka	17 %	17 %	16 %	15,6%
— yleissivistävä				
opetus	4 500	5 000	5 584	5 831
— ammattiopetus	2 100	2 400	2 739	3 029
— korkeakouluopetus	1 400	1 700	1 790	2 044
— aikuiskoulutus	1 049	1 200	1 083	1 120
— aikuiskoulutus budjetin loppusummasta	1,6%	1,7%	1,3%	1,2%
— aikuiskoulutus OPM:n pääluokasta	9,5%	10 %	8 %	7,7%

Taulukko 2. Aikuiskoulutuksen määrärahojen jakaantuminen 1982—85

	1982 milj.mk	1983 milj.mk	1984 milj.mk	1985 milj.mk
Ammattikurssit	723	842	638	632
Yhteiskunnallinen sivistystyö			(+ 273)	(+ 372)
— kansanopistot	119	141	156	163
— kansalais- ja työväenopistot	168	200	227	259
— opintokeskukset	28	38	43	46
— sivistysjärjestöt	9	10	11	11
— muut	2	2	8	9
Yhteensä	1 049	1 233	1 083	1 120

Vapaan sivistystyön volyyymi

Viime vuosina on tavallisesti vapaan sivistystyön toiminnan määrästä ilmoitettu osallistujamäärät ja niiden muutokset. Taulukko 3. opiskelijatilastosta voidaan havaita toiminnan

volyymin pysyneen viimeiset pari — kolme vuotta suunnilleen ennallaan. Pienoista kasvua on tapahtunut. Eniten on kasvanut luentojen kuulijakunta. Kuitenkin vertailtaessa eri organisaatioissa tapahtuvaa opiskelua on muistettava niiden erilaisuus, sillä esim. luento on tavallisesti vain yksittäinen kaksoisluento.

Taulukko 3. Vapaan sivistystyön opiskelijat 1981—84

Työvuosi	1981/82	1982/83	1983/84
Kansalais- ja työväenopistot	592 309	599 145	603 865
Kansanopistot			
— perusoppijaksot	6 761	6 944	6 898
— kurssit	31 922	32 509	33 221
Kalenterivuosi	1981	1982	1983
Opintokeskukset			
— kerhot	210 546	231 387	231 671
— kurssit	221 633	199 602	208 294
— ohjaajakoulutus	16 861	19 146	21 858
— luennot	92 926	140 452	204 497
Yhteensä	1 172 955	1 229 185	1 310 404

Vuoden 1983/84 osallistujamäärä noin 1,3 milj. ilmaisee käytännössä opintonsa aloittaneiden kokonaismäärän, mutta ei karsi keskeyttäneitä eikä poista päällekkäisyyttä. Tämä on tietysti puute, mikäli halutaan tietää, moniko kansalainen ylipäättään osallistuu vapaaseen sivistystyöhön.

Osallistujamäärän bruttolukujen mukaan on osallistujia suunnilleen yhtä paljon kansalais- ja työväenopistoissa kuin kaikissa opintokeskuksen työmuodoissa yhteensä ja kansanopistoissa opiskelien määrä on huomattavasti alle kahden muun. Tämä 1,3 milj. osallistujaa kuvaa sitä kattavuutta, mikä tällä toiminnalla on yhteiskunnassa verrattuna joihinkin muihin vapaa-ajan käyttömuotoihin. Esim. teatteri- ja oopperalippuja myytiin näytäntökautena 1980/81 noin 2,6 milj., kunnallisissa kirjastoissa oli vuonna 1983 lainaajia kaikkiaan noin 2 milj. ja taidemuseoiden kävijämäärä 1980 oli 1,3 milj.

Valtionapu ja opetustunti

Valtion ensi vuoden tulo- ja menoarvioesityksestä selviää, paljonko valtionapua on luv-

sa vapaan sivistystyön eri organisaatioille. Kun oletetaan toiminnan volyymin pysyvän suurin piirtein samalla tasolla kuin 1983/84, voidaan laskea suunnilleen, kuinka suuri on yhteiskunnan tuki yhtä opetustuntia kohti vuonna 1985. Valtiovallan kasvun rajoittamistoimet osaltaan pysyttänevät volyymit suunnilleen nykytasolla.

Opetustunnilla tarkoitetaan yhtä opettajan/kouluttajan tms. pitämään tuntia. Mittarina tämä on käyttökelpoisempi kuin osallistujamäärä, vaikkakin yhdelle opetustunnille osallistuu erilainen määrä opiskelijoita. Eräissä Pohjoismaissa onkin sivistystyötä tuettu nimenomaan opetustuntikohtaisilla valtionavulla. Yhteen opetustuntiin kohdistettu valtiontuki voidaan myös melko helposti muuttaa opiskelijatuntiin perustuvaksi arvioksi. Opiskelijatuntia pyrkii esim. UNESCO käyttämään kansainvälisten vertailujensa lähtökohtana.

Kansanopistojen opiskelijamäärät on muutettu *opiskelijaviikoiksi*, eli yhden opiskelijan viikon (vähintään 30 opetustuntia) kestäväksi opiskeluksi. Opintokerhojen opetusmäärä on saatu kertomalla kerhojen määrä 25 942 keskimääräisen yhden opintokerhon tuntimäärällä

Taulukko 4. Vapaan sivistystyön toiminnan volyymi ja valtionapu

	opiskelijaviikoja 1983/84	opetustunteja 1983/84	valtionapu 1985 milj.mk
Kansanopistot (89 kpl)	264 816	552 862	163
	opiskelijoita 1983/84		
Kansalais- ja työväenopistot (278 kpl)	603 865	1 877 999	259
	osallistujia 1983	opetust. 1983	
Opintokeskukset (10 kpl)			
— opintokerho	231 671	570 700	7,2
— kurssitoiminta	208 294	119 829	17,5
— ohjaajakoulutus	21 858	10 012	2,2
— luentotoiminta	204 497	7 506	1,2

(22). Opintokerhotunnit kuitenkin poikkeavat muista opetustunneista perusluonteensa vuoksi siten, että nämä tunnit eivät ole opettajajoh-toisia ja kukin kerho saa valtionapua saman summan. Vuonna 1984 tavallinen opintokerho sai valtionapua 260 mk ja laajuutensa ja tasonsa perusteella korotettua valtionapua (450 mk) sai kerhoista noin 15% (vuoden 1983 tilaston mukaan).

Opetustuntien määrä on viime vuosina tullut tärkeäksi toiminnan volyymin mittariksi, sillä valtiovalta on ryhtynyt sen avulla säätelemään toiminnan kasvua. Kouluhallitus onkin vahvis-tanut jokaiselle kansalais- ja työväenopistolle valtionapuun oikeuttavien opetustuntien enimmäismäärän. Samalla tavalla on jokaisen opintokeskuksen eri työmuodolle, poissulkien opintokerhot, vahvistettu sekä opetustunti- et- tä markkamääräinen valtionavun katto. Kan- sanopistojen opetuksen enimmäismäärä sää- dellään valtionapulakiin perustuvalla opetus- tuntien ja opiskelijaviikkojen kokonaismäärän suhteella.

Kansalais- ja työväenopistoissa annetaan opetusta noin kolme kertaa enemmän kuin kansanopistoissa tai opintokeskuksissa.

Valtionapu opetustuntia kohti

Kansanopistojen saama valtionapu yhtä opetustuntia kohti saadaan yksinkertaisella ja-

kolaskulla: jaetaan valtionapu (163 milj.mk) opetustuntien kokonaismäärällä. Osamääräksi tulee 294,8 mk. On huomattava, että tähän lu- kuun vaikuttaa opistojen internaattiluonne, eli rakennuksiin ja muun kuin opetushenkilöstön palkkaukseen tuleva valtionapu. Laskelmasta puuttuu opintotukilain perusteella kan- sanopiston opiskelijoille myönnetty valtion tu- ki.

Kansanopistojen tuloista on valtionavun osuus keskimäärin 55% ja opiskelumaksujen 30% ja loput 15% kerätään eri lähteistä.

Jakolaskun avulla saadaan kansalais- ja työ- väenopistojen yhden opetustunnin valtion- avuksi 137,9 mk. Mutta opistothan ovat 89 prosenttisesti kunnallisia oppilaitoksia, joiden valtionavun ulkopuolelle jäävä osuus katetaan kuntien varoin. Onkin arvioitu, että opistojen tuloista 67% tulee valtiolta, 30% kunnilta ja noin 3% muualta. Suhteutettuna vuoden 1985 valtionapuun saadaan kuntien tueksi noin 61,7 milj. mk, jolloin yhteiskunnan tueksi yhtä ope- tustuntia kohti tulee 199,7 mk.

Opintokeskusten osalta on yhden opetus- tunnin valtionavun osuuden laskeminen ongel- mallisempaa, sillä keskusket saavat valtion- apua ensin yleismenoihinsa ja sitten erikseen kuhunkin työmuotoon. Seuraavassa taulukos- sa on jaettu opintokeskuksen yleisvaltionapu eri toimintamuotoihin myönnettävän valtion- avun määrän suhteessa.

Taulukko 5. Opintokeskusten yleismenojen jako eri toimintamuotoihin

	valtionapu toiminta- muodoille	%	yleismenoihin tulevan valt. avun jako	toiminta- muodoille jyvitetty valtionapu
Opintokerho	7 250 000	26	4 639 000	11 889 000
Kurssitoiminta	17 500 000	62	11 063 300	28 563 300
Ohjaajakoulutus	2 200 000	8	1 427 500	3 627 500
Luentotoiminta	1 200 000	4	713 800	1 913 800
Yhteensä	28 150 000	100	17 843 600	45 993 600 mk
Yleismenot	17 844 000			
Valtionapu yht.	45 994 000		mk	

Kun jyvitetty valtionapu jaetaan taulukossa 2. esitetyillä eri toimintamuotojen opetustunti- määrällä, saadaan että opintokerhotuntia val- tio tukee 20,8, kurssituntia 238,4, opinto-oh- jaajakoulutuksen tuntia 362,3 ja luentotuntia 254,9 markalla. Selvästi kalleimmaksi nousee opinto-ohjaajakoulutus sille myönnettävän valtionavun erityisehtojen vuoksi, sillä valtion-

apu mahdollistaa myös opiskelijoiden matka- ja majoituskustannusten korvaamisen. Edel- leen halvimpana työmuotona on kerhotoimin- ta.

Opintokeskusten tuloista arvioidaan val- tionavun kattavan 74%, opiskelijamaksujen 16% ja loput tulee hajanaisesti muista lähteis- tä.

Yhteenveto

Joku voisi ehkä laskelmien pohjalta leimata vapaan sivistystyön eräät toimintamuodot tai mahdollisesti koko vapaan sivistystyön liian kalliiksi yhteiskunnalle. Jotta näin voitaisiin väittää, tulisi vapaan sivistystyön menoja verrata esim. kouluopetuksen kuluihin. Valitettavasti tämän kirjoittajalla ei ollut näitä tietoja käytössään. Ehkäpä joku toinen tuntee paremmin tämän koulutusjärjestelmämme osan ja voisi tehdä tällaisen vertailun.

Taulukko 6. Vapaan sivistystyön organisaatioiden saama yhteiskunnan tuki opetustuntia kohti

	tuki mk/opetustunti
Organisaatio	295
Kansanopisto	295
Kansalais- ja työväenopisto	200
Opintokeskus	
— opinto-ohjaajak.	362
— luentotunti	255
— kurssitunti	238
— kerhotunti	21

Mielestäni tämä taulukko joka tapauksessa osoittaa, mihin päädytään kun varsinaisen opetustunnin oheistoimia tuetaan menoperusteisesti, monasti harkinnanvaraisten kriteerien pohjalta. Opettajan saama palkka keskimäärin lienee 80—90 mk tunnilta mahdollisine matkakustannuksineen. Erot eri organisaatioiden välillä ovat mielestäni melko pieniä, kun taas tuntia kohti lasketun valtionavun suuruus yllätti minut.

Lopuksi lainaan varoitukseksi aikuiskoulutuskomitean II osamietintöä sivuilta 35 ja 36 kohdasta ”Taloudellinen vaatimus”.

— Toiminnan taloudellisuus — käytettyjen resurssien hyötysuhde — on otettava huomi-

oon, kun vertaillaan erilaisten organisaatio- ja koulutusmuotojen, työtapojen ja muiden toimintamallien käyttö- ja kehittämismahdollisuuksia. Eri organisaatio- ja koulutusmuotojen käyttömahdollisuuksia vertailtaessa ei päätelmiä kuitenkaan saa tehdä pelkästään jäykästi yhdenmukaisten ja yksinkertaistettujen kustannuskriteerien eikä yleensäkin vain taloudellisuusvertailujen perusteella. On kyettävä arvioimaan myös kunkin organisaatiomuodon erityisluonne ja toimintaedellytykset. Jokin koulutuslohko esim. vaatii kalliimpaa välineistöä kuin toinen. Jollakin työmuodolla taas voi olla sellaisia kasvatuksellisia erityiseturja, joita on vaikea osoittaa täsmällisenä hyötynä.

— Yksipuolinen, kokonaisnäkemyksestä irtautuva taloudellisuuden arviointi johtaa erityisesti kahdenlaisiin harhoihin. Ensinnäkin hyödyn käsitteen tulkitseminen on koulutuksen tuotoksia käsiteltäessä vaikeaa; hyötyä ei pidä käsittää näkyväksi ja tarkasti osoitettavaksi, kvantifioitavaksi aineelliseksi hyödyksi. Toiseksi koulutusta ei pidä arvioida ahtaasti ja yksipuolisesti työvoiman kysynnän perusteella, jolloin kaikki työmarkkinoiden kysynnän tiettynä ajankohtana ylittävä koulutus olisi epätaloudellista.

Lähteet

Valtion tulo- ja menoarvioesitys 1985. Helsinki 1984. Tutkimuksia ja selvityksiä 1/1984. Kouluhallitus,

Vapaan sivistystyön osasto, Tilastotietoja kansanopistoista, kansalais- ja työväenopistoista ja musiikkioppilaitoksista 1983—1984 sekä opintokeskuksista, urheiluopistoista ja yleisistä kirjastoista vuonna 1983.

Matti Peltonen, Aikuiskoulutuksen kustannukset. Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen valtionosuustyöryhmän muistio. Helsinki 1984.

Kulttuuritilasto 1981, Tilastokeskus, Tilastollisia tiedonantoja Nro 73.