

# Vapaa sivistystyö valtion budjetissa

Joensuun konferenssin jälkeen aikuiskoulutus on "hyväksytty" niiden aihepiirien joukkoon, joita tiedotusvälineet käsittelevät ahkerasti ja joista myös poliitikot eri puolueissa tuntuvat kiinnostuneen. Opetusministeriön johdolla aikuiskoulutuksen suunnittelu- ja kehittämistyötä on kuitenkin tehty tiiviisti jo pitkään. Pieniä ja vähän isompiakin osauudistuksia on toteutettu siitä esitystulvasta, jota eri komiteat ja toimikunnat ovat laatineet.

Vapaan sivistystyön kohdalla kansanopistojen lainsäädännön uudistus 1980-luvun puolivälissä oli merkittävä. Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitukseen ja kehittämiseen liittyvät periaatepäätökset ja niiden pohjalta tehtävät uudistukset saattavat merkitä suuria muutoksia ammatillisessa aikuiskoulutuksessa. Myös vapaan sivistystyön eri työmuodoissa odotetaan lainsäädännön kehittämistä, mikä vaikuttaa myös valtionrahoitukseen.

Kun seuraavassa tarkastelen joitakin vapaan sivistystyön budjettilukuja, voidaan edellä esitettyyn liittyen todeta, että valtion talousarvioon tämä aikuiskoulutuksen saama yleinen huomio ja sen merkityksen korostaminen ei ole jättänyt ainakaan vielä merkkejä. Budjetti toteuttaa pienten askelten linjaansa. Eri vuosien vertailua haittaa budjettirakenteessa silloin tällöin tehdyt muutokset. Esim: vuonna 1984 aikuiskoulutuksen osuus näyttää pienentyneen

10 %:sta 8 %:iin opetusministeriön pääluokasta. Muutos aiheutui kuitenkin työllisyyskoulutuksen koulutus- ja erityistuen siirtämisestä työvoimaministeriön pääluokkaan, joten se ei ollut todellinen. Myös v. 1988 nk. maksullisen palvelutoiminnan periaatteen johdosta aikuiskoulutuksen määrärahoja siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan.

Tutkittaessa valtion tulo- ja menoarviossa aikuiskoulutukseen osoitettuja varoja, joudutaan myös määrittelyvaikeuksiin. Mikä on aikuiskoulutusta? Poimitaanko aikuiskoulutukseen liittyvät menot vain opetusministeriön pääluokasta ja miten ne voidaan poimia sieltäkään luotettavasti, kun on oppilaitosryhmiä, joissa annetaan sekä nuorisosteeseen opetusta että aikuiskoulutusta. Seuraavassa vertailussa tämä ongelma on ohitettu käyttämällä tulo- ja menoarvion yleisperustelujen jaottelua. Siinä aikuiskoulutuksen keskeisen osan muodostavat yhteiskunnallinen sivistystyö ja ammatillinen kurssitoiminta.

Koulutuskustannuksia kokonaisuudessa tarkastelu ei siis kata, vaan esityksessä on keskitytty valtion antamaan tukeen, joka on erilainen eri koulutusmuodoille. Vuosittain oppilaitoksilta kerätään tiedot taloudesta ja suoritteista nk. koulutuskustannusrekisteriin. Tätä rekisteriä ei ole ollut käytettävissä esitystä laadittaessa.

*Taulukko 1: Opetusministeriön hallinnonalan menojen kehitys valtion tulo- ja menoarviossa 1986—88*

|   | 1986<br>milj. | 1987<br>milj. | 1988<br>milj. |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Budjetin loppusumma                     | 101 428       | 102 628       | 113 816       |
| Opm:n pääluokka                         | 16 090        | 17 664        | 19 483        |
| Opm:n osuus budjetin loppusummasta %    | 15.9          | 17.2          | 17.1          |
| Yleissiv. opetus                        |               |               |               |
| opm:n pääluokasta %                     | 40.8          | 39.8          | 39.3          |
| Ammattiopetus %                         | 19.9          | 20.6          | 21.2          |
| Korkeakouluopetus %                     | 14.1          | 14.5          | 14.9          |
| Aikuiskoulutus %                        | 7.9           | 7.9           | 7.4           |
| Aikuiskoulutus budjetin loppusummasta % | 1.2           | 1.4           | 1.3           |

Opetusministeriön hallinnonalan lisäys oli 1988 budjetissa 10 %. Ammattiopetus ja korkeakoulut saivat osalleen suurimman kasvun (14 %), aikuiskoulutuksen lisäys oli 4 % (1987 1397 milj. ja 1988 1450 milj.). Aikuiskoulutuksen absoluuttinen markkamäärä siis kasvoi jonkin verran, vaikka sen suhteellinen osuus opetusministeriön pääluokassa pieneni. Muutaman vuoden aikavälillä voidaan todeta, että v. 1984 aikuiskoulutuksen osuus opm:n mää-

rärahoista oli 8 %, v. 1985 7.2 % sekä v. 1988 7.4 %. Koko talousarviosta aikuiskoulutuksen osuus vaihtelee samalla aikavälillä 1.2—1.4 % välillä.

Valtion talousarvion perusteella ei siis aikuiskoulutus ainakaan toistaiseksi ole ollut painopistealue yhteiskuntaa kehitettäessä, vaan määrärahojen suhteellinen osuus on ollut verraten vakaa.

*Taulukko 2: Yhteiskunnallisen sivistystyön määrärahat valtion tulo- ja menoarviossa 1986—88*

| Määrärahan kohde  | 1986<br>milj. | 1987<br>milj. | 1988<br>milj. |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Kansanopistot   | 170           | 178           | 201           |
| Kansalais- ja työväenopistot  | 270           | 284           | 301           |
| Opintokeskukset   | 50            | 54            | 56            |
| Sivistysjärjestöt   | 12            | 13            | 14            |
| Muut  | 7             | 8             | 8             |
| Yhteensä  | 509           | 537           | 580           |
| Yhteiskunnallisen sivistystyön osuus<br>aikuiskoulutusmäärärahoista % | 40.2          | 38.4          | 40.0          |

*Taulukko 3: Vapaan sivistystyön opiskelijat 1984—86*

| Työvuosi                     | 1984—85 | 1985—86 | 1986—87   |
|------------------------------|---------|---------|-----------|
| Kansalais- ja työväenopistot | 624 715 | 623 829 | 629 039   |
| Kansanopistot                |         |         |           |
| perusoppijaksot              | 6 405   | 6 244   | 5 971     |
| kurssit                      | 41 624  | 44 478  | n. 45 000 |
| Kalenterivuosi               | 1984    | 1985    | 1986      |
| Opintokeskukset              |         |         |           |
| opintokerhot                 | 235 468 | 210 149 | 179 290   |
| kurssit                      | 230 931 | 225 086 | 214 321   |
| ohjaajakoulutus              | 20 297  | 19 113  | 18 916    |
| luennot                      | 246 454 | 212 747 | 259 505   |

Vapaan sivistystyön volyymin tarkastelua haittaa erilainen tilastointitapa. Kansanopistojen valtionapujärjestelmän muututtua vuoden 1985 alusta, tuli siellä ensiarvoisen tärkeäksi laskennan perusteeksi opiskelijaviikko eli yhden opiskelijan vähintään 25 opetustuntia kestävä opiskelu. Koko maata koskevia tuntimääriä ja opiskelijamääriä ei ole enää systemaattisesti saatavissa, on vain opiskelijaviikkoja.

Kansalais- ja työväenopistojen opiskelijamäärissä ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia. Kansanopistojen toiminnalle kurssit näyttävät tulevan yhä merkityksellisemmiksi, sillä vielä viitisen vuotta kurssien opiskelijamäärät

olivat noin 10 000 nykyistä pienemmät. Perusoppijaksos opiskelijamäärän laskusta ei voi vielä vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä, lasku voi olla satunnainenkin. Opintokerhojen osallistujien määrän laskua voidaan pitää hädkähdyttävänä eikä toistaiseksi ole selvitetty, mistä näin voimakas määrällinen väheneminen on aiheutunut. Koko vapaa sivistystyön toiminnan volyymi on noin 1.3 miljoonaa opiskelijaa, mikä tietysti merkitsee vain opintojensa aloittaneiden määrää sisältäen myös päällekkäisyyttä. Huomattava on myös se, että mukana on kovin erilaisia opiskelijoita: sekä kertatilaisuuksiin osallistuvia että koko työvuoden kansanopistossa puurtavia.

Taulukko 4: Toiminnan volyymi ja valtionosuus

|   |                               |                          |                      |
|---|-------------------------------|--------------------------|----------------------|
| <i>Kansanopistot (90)</i>                     | opiskelijaviikkoja<br>1986—87 | opetustunteja<br>1986—87 | valtionapu<br>1987   |
|   | 254 715                       | 585 844                  | 178 milj.            |
| <i>Kansalais-<br/>ja työväenopistot (278)</i> | opiskelijoita<br>1986—87      | opetustunteja<br>1986—87 | valtionosuus<br>1987 |
|   | 629 039                       | 2 023 671                | 284 milj.            |
| <i>Opintokeskukset (10)</i>                   | opiskelijoita<br>1986         | opetustunteja<br>1986    | valtionapu<br>1986   |
| opintokerhot                                  | 179 290                       | 408 166                  | 7.5 milj.            |
| kurssit                                       | 214 321                       | 103 829                  | 18.0 milj.           |
| ohjaajakoulutus                               | 18 916                        | 9 524                    | 2.6 milj.            |
| luennot                                       | 259 505                       | 9 988                    | 1.9 milj.            |

Opetustunti on viime vuosina vakiintunut toiminnan laajuuden keskeiseksi mittariksi. Sillä myös säädellään toiminnan kasvua eri työmuodoissa. Kansanopistoissa suoriteperusteisen valtionosuuden perustana käytetty opiskelijaviikko merkitsee yhden opiskelijan viikon opiskelua. Opetuksen enimmäismäärä opiskelijaviikkoa kohti saa olla opiston koosta riippuen 2.2—2.4. Yllä olevassa taulukossa kansanopistojen opetustuntien määrä on saatu kertomalla opiskelijaviikot 2.3:lla. Kansanopistojen valtionapu opiskelijaviikkoa kohti saadaan jakamalla kokonaisavustus opiskelijaviikoilla ja vastaavasti opetustuntia kohti jakamalla opetustuntien määrällä. On huomattava, että lukuun vaikuttaa opistojen internaattiluonne. Opiskelijaviikkoa kohti valtionrahoitus on 698.8 mk ja opetustuntia kohti 303.8 mk. Laskelmasta puuttuvat erilliset rakennusavustukset sekä opiskelijoille myönnettävä valtioneuti. Kansanopistojen tuloista 1986 valtionapu oli

41.5 %, kurssi- yms. maksut 28.1 %, kuntien ja yksityisten avustukset 5.7 %, avustukset sijoitusmenoihin sekä lainat 14.9 %, muut tulot 9.8 %. Valtionosuus käyttömenoihin oli 54.0 %.

Kansalais- ja työväenopistojen valtionosuudeksi annettua opetustuntia kohti saadaan 136.2 mk. Valtionosuus käyttömenoihin oli keskimäärin 63.7 %. Koska opistoista 90 % on kuntien omistamia, ne myös vastaavat pääosasta niitä kustannuksia, joita valtionosuus ei kata. Opintomaksujen yms. osuus tuloista on vain 3-4 %.

Opintokerhojen tuntimäärä on tässä myös laskennallinen; kerhomäärä on kerrottu 22:lla. Opintokerhojen saama avustus oli tavallisten kerhojen osalta v. 1986 270 mk ja v. 1987 280 mk. Tasonsa perusteella korotettua avustusta saivat kerhot v. 1986 670 mk ja v. 1987 700 mk. Opintokerhojen määrän lasku on aiheuttanut sellaisen harvinaisen tilanteen, että kerhomäärärahaa on jäänyt käyttämättä (v. 1987 opinto-

Taulukko 5: Opintokeskusten yleismenojen jako eri toimintamuodoille 1986

| Toimintamuoto   | valtionapu<br>toimintamuodoille | %          | yleismenoihin<br>tulevan valt.<br>avun jako | toimintamuodoille<br>jyvitetty valtion-<br>apu |
|-----------------|---------------------------------|------------|---|--|
| Opintokerho     | 7.450 000                       | 25         | 4.907 500                                   | 12.357 500                                     |
| Kurssit         | 18.000 000                      | 60         | 11.778 000                                  | 29.778 000                                     |
| Ohjaajakoulutus | 2.600 000                       | 9          | 1.766 700                                   | 4.366 700                                      |
| Luennot         | 1.900 000                       | 6          | 1.177 800                                   | 3.077 800                                      |
| <b>Yhteensä</b> | <b>29.950 000</b>               | <b>100</b> | <b>19.630 000</b>                           | <b>49.560 000</b>                              |
| Yleismenot      | 19.630 000                      |            |   |  |
| Valtionapu yht. | 49.580 000                      |            |   |  |

kerhojen 7.5 milj. määrärahasta käytettiin kerhotoimintaan vain n. 4.5 milj.).

Opintokeskukset saavat valtionapua yleismenoihinsa sekä erikseen kuhunkin toimintamuotoon. Taulukossa 5 opintokeskusten saama tuki yleismenoihin on jyvitetty toimintamuodoille niille myönnetyn valtionavun määrän suhteessa.

Kun jyvitetty valtionapu jaetaan eri toimintamuotojen opetustunneille, saadaan valtion tueksi opintokerhotunnille 30.3 mk, kurssitunnille 286.8 mk sekä ohjaajakoulutustunnille 458.5 mk ja luentotunnille 308.1 mk.

Ohjaajakoulutuksessa valtio osallistuu myös opiskelijain majoitus- ja matkakustannuksiin. Myös kurssien osallistujille voidaan maksaa matkakorvauksia tietyn ehdoin. Luentotoiminnassa taas asiantuntijapalkkiot ovat muuta opetustoimintaa kalliimmat. Halvinta toimintaa on opintokerho.

Opintokeskusten käyttömenoista valtionapua kattoi v. 1986 67 %, toimitus- ja opintomaksujen osuus oli 19 %, taustajärjestöt tukivat 9 %.

## *Yhteenvetoa*

Edellä on tarkasteltu vain valtion budjetissa ilmenevää yhteiskunnan tahtoa tukea aikuiskoulutusta ja erityisesti vapaata sivistystyötä. Vertailua muihin koulutusmuotoihin ei ole tehty. Selvitystä tehtäessä nousi esiin kysymys tilastoinnista ja seurantajärjestelmästä, vaikka valtion keskushallinnolla lieneekin käytettävissä enemmän tietolähteitä kuin minulla artikkelia kirjoittaessani. Esimerkiksi: tietääkö joku, kuinka paljon yhteiskunta tosiasiaassa käyttää aikuiskoulutukseen? Vuoden 1988 budjetissa ilmaistu 1450 milj. mk ei ole koko totuus, sillä opetusministeriön pääluokassa ei ole suinkaan kaikki koulutusmäärärahat, vaan niitä on myös muiden pääluokkien kohdalla. Myös opetusministeriön pääluokassa on momenteja, jotka sisältävät osittain aikuiskoulutusmäärärahoja, mutta niitä ei ole erotettu muiden koulutusasteiden määrärahoista. Tulevaisuudessa opetusministeriön osuus ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksesta tulee pienemään, koska aikuiskoulutusmäärärahoja on yhä enemmän muiden ministeriöiden kohdalla.

Verrattaessa vapaan sivistystyön eri työmuotojen kustannuksia ja niiden saamaa tukea, täytyy muistaa toimintamuotojen erilaisuus.

Kustannukset muodostuvat suorien opetuspalkkioiden lisäksi hyvin eri tavoin. Jos tarkastellaan esimerkiksi kansanopistojen menoja toiminnoittain, havaitaan, että v. 1986 opetus toiminta muodosti menoista 23.7 %. Jos siihen lisätään hallinto, saadaan tulokseksi 36.5 %. Sen sijaan kiinteistö- ja sijoitusmenot yhdessä ovat peräti 46.9 %. Kansalais- ja työväenopistoissa opetus muodostaa 57.8 % menoista ja yhdessä hallinnon kanssa 80.3 %. Kiinteistöjen hoito ja sijoitusmenot ovat yhteensä 19.1 %.

Kun opettajakustannukset ovat kalliimpaa luento-opetusta lukuunottamatta noin 100 markan vaiheilla opetustuntia kohti, voidaan todeta, että niissä työmuodoissa, joissa yleensä käytetään opettajaa, valtionosuus kattaa opetuspalkkiot ja osittain muitakin menoryhmiä. Valtion tuki oppituntia kohti vaihtelee 30 markasta (opintokerho) 458 markkaan (ohjaajakoulutus). Kustannuksia tarkasteltaessa on kuitenkin muistettava, että mikäli näiden työmuotojen edellytetään järjestävän täysipainoisia koulutustilaisuuksia aikuisille, ei enää riitä opettaja ja karttakeppi. Ei riitä, että jotakin kerran onnistuneesti toteutettua kurssia tai koulutusohjelmaa junnataan samanlaisena vuodesta toiseen. Täysipainoista opetusta ei järjestetä, ellei huolehdi esim. opettajien ja kouluttajien täydennyskoulutuksesta ja opetusohjelmien jatkuvasta kehittämisestä ja muokkaamisesta. Tämä on edellytys, halutaan sitten painottaa vapaan sivistystyön perinteisiä arvoja tai mennä mukaan ”hyötytavoitteiseen” opetukseen.

## *Lähteet*

- Sirén, Hannu, Näkökulma aikuiskasvatuksen kustannuksiin. Aikuiskasvatus 1/1985.
- Tilastotietoja kansanopistoista, kansalais- ja työväenopistoista ja musiikkioppilaitoksista työvuonna 1986—87 sekä opintokeskuksista ja urheiluopistoista vuonna 1986. Tutkimuksia ja selvityksiä 2/1987, Kouluhallitus.
- Uuden kansanopistolainsäädännön toimivuuden seuranta. Lausunto 1986. Kouluhallitus.
- Valtion tulo- ja menoarvioesitykset 1986, 1987 ja 1988.
- Yhteenveto vapaan sivistystyön oppilaitosten kustannuksista vuosilta 1984—86. Kouluhallitus. Suunnittelutoimisto.
- Yrjölä, Pentti, Aikuiskasvatus valtion budjetissa ja koulutuskustannukset vapaassa sivistystyössä. Aikuiskasvatus 4/1984