

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

Liiketalouden koulutusohjelma / Julkishallinto ja juridiikka

Mika Könönen

JULKISYHTEISÖ KUSTANNUSPAINIEN PURISTUKSESSA –
TARKASTELEVANA KOTKAN OPISTO

Opinnäytetyö 2014

TIIVISTELMÄ

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

Julkishallinto ja juridiikka

KÖNÖNEN, MIKA

Julkisyhteisö kustannuspaineiden puristuksessa –
tarkasteltavana Kotkan opisto

Opinnäytetyö

60 sivua

Työn ohjaaja

Lehtori Päivi Ollila

Toimeksiantaja

Kotkan opisto

Tammikuu 2014

Avainsanat

julkishyödyke, kansalaisopisto, vapaa sivistys,
yhdenvertaisuus, yhteisöllinen koheesio

Opinnäytetyön tarkoituksena on tarkastella Kotkan opistoon kohdistuvia kustannus- ja säästöpaineita sekä analysoida niiden vaikutuksia niin käytännön päivittäiseen toimintaan kuin laajemminkin. Erityisesti huomioidaan kysymykset kansalaisopiston toiminnan yhteiskunnallisesta merkityksestä, kunnan vastuusta kansalaisopistotoiminnan ylläpitämiseen ja vähävaraisen kuntalaisen mahdollisuuksista päästä osallistumaan vapaaseen sivistystyöhön.

Opinnäytetyö pohjautuu pääasiallisesti kirjoittajan omiin kokemuksiin ja havaintoihin viiden vuoden työskentelystä Kotkan opistolla sekä aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen, lainsäädäntöön ja käytännössä saatavilta osin Kotkan kaupungin sekä itse Kotkan opiston kirjanpitoon.

Tämä opinnäytetyö pyrkii toimimaan sekä kuvauksena että analyysinä yksittäisen Kotkan kaupungin alaisen yksikön tilanteesta, ja se on aikalaiskertomus samalla kun se tarjoaa mahdollisuuden tarkastella käsittelemiään tapahtumia vaikutuksineen laajemmalti yhteiskunnassa ja verrata niitä muussa julkishallinnossa esiintyviin samankaltaisiin ilmiöihin.

ABSTRACT

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

University of Applied Sciences

Public Administration and Law

KÖNÖNEN, MIKA

Public Community Under Economic Pressure – Kotka

Adult Education Center in Focus

Bachelor's Thesis

60 pages

Supervisor

Päivi Ollila, Senior Lecturer

Commissioned by

Kotka Adult Education Center

January 2014

Keywords

adult education, community college, equality, public good,
social cohesion

This bachelor's thesis focuses on the economic pressures and cost cutting measures that Kotka Adult Education Center faces, analyzing their effects not only on day-to-day activity but also on larger scale in society. Particular attention is paid to questions of the social importance of adult education, on the municipal government responsibility for funding adult education and on the opportunities provided for the financially less fortunate citizens to participate in adult education.

The thesis has its basis on the personal experiences and observations of the writer during five years of working at Kotka Adult Education Center, while the actual empirical research of the thesis comes mainly from literature, legislation and from the accounting files of the City of Kotka and Kotka Adult Education Center.

This thesis aims to provide both a description and analysis on the situation of a single department of the City of Kotka, being at the same time a kind of a contemporary insider view and research that, both reflects on a larger scale in society and provides comparison to similar changes and pressures elsewhere in public administration.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1 JOHDANTO	7
1.1 Työn taustoja ja tarkoitusta	7
1.2 Työ tutkimuksena	8
2 KOTKAN OPISTO	10
2.1 Kotkan opisto kansalaisopistona	10
2.2 Kotkan opisto organisaationa	11
3 KUSTANNUSPAINeita JA SÄÄSTÖJÄ	13
3.1 Leikkaukset opiston toiminnan puitteisiin	13
3.2 Leikkaukset opiston ydintoimintaan	15
3.3 Leikkausten tuntuminen	16
4 EPÄONNISTUNUTTA YRITYSTOIMINTAA	17
4.1 Historiallinen viitekehys	18
4.2 Teoreettinen viitekehys	19
4.3 Julkishyödyke	22
5 KANSALAIsoPISTO JULKISENA PALVELUNA	23
5.1 Neljä näkökulmaa kansalaisopiston toimintaan	24
5.2 Eriävien näkökulmien yhteenveto	25
6 KANSALAIsoPISTON YHTEISKUNNALLINEN TEHTÄVÄ	26
6.1 Heimoja ja ryhmiä	27
6.2 Keskiluokkaisia hyveitä	28

6.3 Osallistumisen tarve ja tasa-arvo	28
7 VÄHÄVARAINEN KUNTALAINEN OPISKELIJANA	30
7.1 Kurssihintojen kehitys	30
7.2 Kurssihintojen merkitys vähävaraiselle	34
7.3 Maantieteellinen eriarvoistuminen	36
8 OIKEUKSIA JA VELVOITTEITA – JURIDINEN ULOTTUVUUS	37
8.1 Vähävaraisen kuntalaisen oikeus sivistää itseään	38
8.2 Kunnallinen itsehallinto ristiriidassa	39
8.3 Kunta palvelujen järjestäjänä	40
9 LUKUJA JA NUMEROITA	45
9.1 Kotkan opiston opetustoiminnan kustannusrakenne	46
9.2 Valtionosuudet ja Kotkan opisto	47
9.3 Onko Kotkan opiston kustannuksilla merkitystä?	54
10 YHTEENVETO	56
LÄHTEET	59

1 JOHDANTO

Perinteisesti vapaata sivistystyötä on pidetty jonkinlaisena itsestänselvyytenä, ja kuten monilla taiteenaloilla, myös kansalaisopistoissa on perinteisesti keskitytty enemmän sivistykselliseen työhön kuin ns. ”tuottavaan työhön”, eli painopiste ei ole suinkaan ollut taloudellisissa seikoissa, eikä toiminnan tuottavuus ole ollut kysymys, jota olisi tarvinnut miettiä. 1970-luvulta liikkeelle lähtenyt julkistalouden kehitys ja sittemmin 1990-luvun lama toivat mukanaan kustannustehokkuuden vaatimuksia ja liiketaloudellisen johtamisen trendejä myös kansalaisopistoille, ja tämä liike on jatkunut kohta neljättä vuosikymmentä. Kuitenkin satunnaiselle tarkkailijalle saattaa helposti tulla mielikuva, ettei kustannustehokkuus ole tuottanut tulosta, koska vaatimukset kulujen leikkaukseen ja hintojen korotukseen vaikuttavat vain jatkuvan. Kotkan opisto ei ole jäänyt sivuun tältä kehitykseltä, päinvastoin, ja riippumatta tämän kehityksen koskettamien ihmisten mielipiteistä, muutos vaikuttaa väistämättömältä ja vaihtoehdottomalta.

Vaikkakin voidaan ehkä sanoa yleisluontoisesti, että kehitys on aina tarpeellista ja muutos kuuluu elämään, voitaneen yhtäläillä kysyä, ovatko kustannustehokkuuden vaatimukset tarpeellisia kansalaisopistolle näin yleisesti tai Kotkan opistolle spesifisesti. Sinänsä voitaneen myös kysyä, ovatko tällaiset vaatimukset peräisin enemmän kunnallistalouden ongelmista ja poliittisista valinnoista kuin varsinaisista puutteista tai tarpeista Kotkan opiston toiminnassa. Voidaan toki myös kysyä, onko kunnallistalouden kustannuspaineissa tapahtuvien, enemmän tai vähemmän paniikinomaisten, leikkausten suhteen huomioitu sitä, ettei esimerkiksi kansalaisopisto ole vain jonkin-laista heikosti toimivaa liiketoimintaa, vaan sillä on myös julkisena palveluna toki aivan omanlaisensa rooli ja yhteiskunnallinen merkitys.

1.1 Työn taustoja ja tarkoitusta

Tämä työ pyrkii luomaan selkeää, yhdessä paketissa olevaa kuvaa viimeaikaisista (2012 - 2013) kustannuspaineiden vaikutuksista Kotkan opistoon ja kuvaa siitä mitä nämä muutokset myös laajemmin merkitsevät, toimien ehkä jonkinlaisena yleiskuvana tai yksinkertaistettuna pohjana jonka kautta ja avulla tätä muutosta voidaan osaltaan jäsenellä. Tyypillisesti toimittaessa erityisesti kunnallishallinnossa, kukin koneiston

ratas havaitsee vain hyvin rajallisesti, mitä ympärillä tapahtuu ja mitä tämä merkitsee, joten minkäänlainen kokonaisnäkemys omaa työpöytää kauemmas on usein vaikeaa. Tämä työ pyrkii tarjoamaan käyttökelpoisen kuvauksen ja analyysin näistä tapahtumista, kuvaamalla ei vain pelkästään säästötoimenpiteitä ja niiden vaikutusta Kotkan opistoon suoraan, vaan myös niiden vaikutusta vähävaraisiin kuntalaisiin sekä asian heijastuksia teoreettisella ja juridisella tasolla. Lisäksi tämä työ pyrkii tarjoamaan näkökulmaa tai ehkä paremminkin näkökulmia joilla nämä muutokset ja tapahtumat yksittäisessä julkisyhteisössä voidaan heijastaa ja johtaa osaksi laajempaa kokonaisuutta yhteiskunnassa myös suuremmassa mittakaavassa.

Tämä työ pohjaa ennen kaikkea kirjoittajan omiin kokemuksiin viiden vuoden työskentelystä Kotkan opistossa kaiken muutoksen keskellä, ja siinä mielessä tätä voitaneekin pitää aikalaiskertomuksena tutkimuksellisen aspektin lisäksi.

Alun perin tämä työ lähti liikkeelle kehitysprojektina, jolla oli tarkoitus tutkia mahdollisuuksia Kotkan opiston toiminnan tehostamiseen, mutta kuten itse opistoon, myös opinnäytteeseen vaikuttivat suoraan työn valmistumisaikana tapahtuneet leikkaukset ja muutokset Kotkan opiston toiminnassa sekä taloudessa. Ajan kuluessa kävi enemmän ja enemmän selväksi ettei kehitystyölle Kotkan opistossa ollut tilaa tai tilausta. Päinvastoin. Tässä taloustilanteessa ei voitu puhuaakaan kehitystyöstä vaan ennemminkin vain selviytymisestä ja pyrkimyksestä jatkaa toimintaa entiseen tapaan jatkuvasti hupenevin resurssein. Täten myös tutkimustyö vaihtoi suuntaa ja siitä kehkeytyi opinnäytetyö joka toivottavasti tarjoaa työkaluja käsitellä tilannetta, tai kuten eräs nimetömäksi jäävä henkilö tätä työtä kommentoi: ”Joskus pelkkä uskon vahvistaminen on tärkeää”.

1.2 Työ tutkimuksena

Aikalaiskertomuksen lisäksi, ja ennen kaikkea, tämä työ voidaan nähdä tutkimuksena. Pääasiallinen huomio tässä työssä keskittyy Kotkan opiston talouteen, siihen kohdistuviin kustannuspaineisiin ja leikkauksiin sekä näiden vaikutuksiin. Opinnäytetyö on yhdistelmä empiiristä tutkimusta ja kirjoituspöytätyöstä. Se kokoaa ja analysoi tietoa lähinnä kvalitatiivisesti. Työssä hyödynnetään jo valmiiksi koottua materiaalia, ei niinkään tuoteta uutta tietoa.

Jos ja kun ajattelemme tätä työtä tutkimuksena (ja miksi emme ajattelisi) niin tutkimuskysymyksiä, jotka toimivat tämän työn kantavana runkona, on neljä.

- Voidaanko kansalaisopistoa pitää peruspalveluna tai sellaista vastaavana vai onko se pelkästään julkisilla varoilla tuettua harrastustoimintaa? Tämä on perustavanlaatuinen kysymys tiukassa taloustilanteessa toimivassa kunnassa, ja vastaus tähän antaa suuntaa siihen, voiko kansalaisopistotoiminnan tulevaisuudesta huolestunut kuntalainen vedota muuhunkin kuin kunnallis päättäjien hyvän tahtoisuuteen.
- Voidaanko kansalaisopistolla nähdä todellista yhteiskunnallista tehtävää, jota vain kansalaisopisto pystyy tarjoamaan, vai onko sitä pidettävä enemmän vain yhtenä harrastuksellisenä toimintana muiden ohella, jota vain sattumalta tarjotaan julkisena palveluna, mutta joka voisi myös olla yksityinen palvelu? Vaikeina taloudellisina aikoina kuntapäätäjille tulee tarve karsia turhia kustannuseriä, joten (yksinkertaistaen ja hyvin karkeasti ilmaisten) tämän ehkä kaikkein oleellimmän kysymyksen voi esittää muodossa: ”Onko kansalaisopisto turha kustannuserä yhteiskunnalle?”
- Mikä on pienituloisen kuntalaisen asema vapaan sivistystyön suhteen, kun kustannuspaineet nostavat kansalaisopiston hintoja ja rajaavat etuuksia? Onko pienituloisen kuntalaisen tuomittu tyytymään jatkuvasti heikkenevään mahdollisuuden osallistua vapaaseen sivistykseen, vai voiko hän vedota oikeudellisiin periaatteisiin tai ehkä jopa lakiin oikeudestaan osallistua enemmän tai vähemmän tasa-arvoisesti kansalaisopiston palveluihin kuten varakkaammat tai ehkä paremminkin keskiluokkaisemmat kansalaiset?
- Voidaanko Kotkan opistoon kohdistuvia leikkaus- ja säästöpainetta perustella sen huonolla taloudenhoidolla tai näiden säästöjen merkityksellä Kotkan kaupungin talouteen kokonaisuutena? Tällä on merkitystä kahdellakin tavalla. Ensinnäkin mikäli selvää korjauksen varaa on, tämä antaa mahdollisuutta toiminnan parantamiseen, mutta vastaavasti mikäli kustannuspaineiden ja toiminnan välillä ei voi havaita suoraa yhteyttä, Kotkan opisto ei sinänsä pysty itse vaikuttamaan tilanteeseensa, ja tällöin kaikenlainen kehitystoiminta

sen puolelta on melko turhaa. Vastaavasti taas mikäli Kotkan opiston toimintaan kohdistuvilla säästöillä on koko kaupungin taloudelle huomattavaa merkitystä, on ymmärrettävää että tiukassa taloustilanteessa tähän kiinnitetään huomiota. Jos taas tällaista yhteyttä ei voida osoittaa, säästöpaineeet asettuvat Kotkan opiston kohdalta jossain määrin epäilyttävään valoon.

Tätä opinnäytetyötä voinee pitää tutkimukselliselta otteeltaan poikkitieteellisenä työnä. Aihepiiri ylittää juridiikasta taloushallintoon ja yhteiskuntatieteistä jopa jossain määrin psykologiaan. Suurin osa tutkimuksesta voidaan katsoa lähinnä kvalitatiiviseksi. Käsiteltäessä taloudellisia asioita tarkemmin, siirtyy tutkimus enemmänkin kvalitatiiviseksi numeroiden tullessa kehiin. Vastaavasti tutkimusmenetelmien suhteen työ toimii lähinnä empiirisen (perustuen pääasiassa kirjoittaja henkilökohtaisiin kokemuksiin ja havaintoihin) tutkimuksen tyyppisesti. Haastattelu on myös menetelmänä. Empiirisen otteen ohessa, työn teoreettinen puoli ja analyysi ovat puhtaasti kirjoituspöytä tutkimusta.

2 KOTKAN OPISTO

Kotkan opisto on Kotkan kaupungin omistama ja hallinnoima kansalaisopisto joka perustettiin vuonna 1910 Kotkan työväenopistona ja se on siitä eteenpäin muotoutunut lähes nykyiseen tilaansa 1980-luvulle tultaessa. Vuonna 1991 se sai nykyisen nimensä. Sinänsä tämä opisto on ollut koko ikänsä muutoksessa ja kehittynyt vuosikymmenten aikana, aina oman aikakautensa tarpeiden ja lainsäädännön mukaan tarjoamaan Kotkan alueen kuntalaisille opetusta, harrastetta ja jopa viihdettä samalla kun se on täyttänyt kansansivistyksellistä tehtäväänsä.

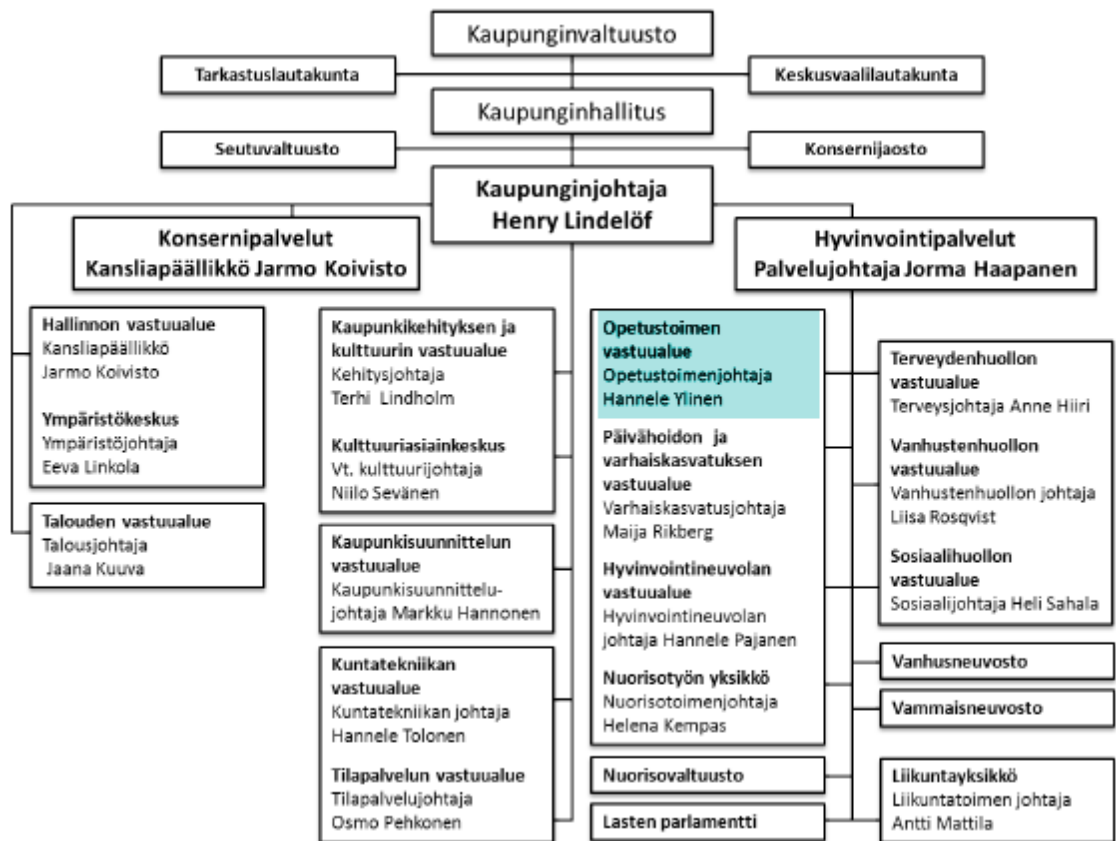
2.1 Kotkan opisto kansalaisopistona

Kansalaisopistona Kotkan opiston työkenttänä on vapaa sivistystyö ja se tarjoaa kuntalaisille ja kauempaakin tuleville opetusta kielistä, tietotekniikasta, tanssista ja liikunnasta lähtien aina meditointiin, henkivarannukseen, kuvataiteisiin, musiikkiin ja lähes kaikkeen näiden väliltä. Opetuksen lisäksi opisto toki myös järjestää erilaisia tilaisuuksia, näyttelyitä ja vuosittaisia opiskelijoiden esityksiä. Myös Kotkan opisto tarjoaa lapsille ja nuorille taiteen perusopetusta laidasta laitaan, aina kuvataiteesta ja

käsityöstä sirkustaiteeseen ja tanssiin. Viime vuosina opiston tarjonta on myös alkanut suuntautua maahanmuuttajien kieliopetukseen, ja tulevaisuudessa on mahdollista, että muutakin maahanmuuttajakoulutusta opistossa tarjottaisiin. Lisäksi Kotkan opisto on myös vuokrannut tiloja ulkopuoliseen maahanmuuttajakoulutukseen. Tämä toiminta on melko tyyppillistä kansalaisopistoille ja heijastelee kansalaisopistotoimintaan kunakin aikana kohdistuvia odotuksia ja tarpeita. Vuosien varrella on myös opiston toimintaan yhdistetty aiemmin muissa yhteyksissä toimineita palveluita kuten entinen Kotkan kaupungin AV-keskuksen videopajatoiminta ja puutyöpajoja, joista osa (kuten videopaja ja osa kutomotoiminnasta) ovat sittemmin hiipuneet osin kustannussyistä ja osin asiakkaiden kiinnostuksen hiipussa.

2.2 Kotkan opisto organisaationa

Organisaationa Kotkan opisto on, kuten mainittu, osa Kotkan kaupunkia ja kaupungin sisäisessä organisaatiossa se sijoittuu hyvinvointipalvelujen alaisen opetustoimen vastuualueen sisälle (tummennettuna seuraavassa kaaviossa).



Kuva 1, Kotkan kaupungin organisaatio (Kotkan kaupungin tilinpäätös 2012, 5)

On huomattava, että Kotkan opisto ei siis asemansa puolesta ole tilanteessa, jossa sillä olisi juurikaan autonomiaa minkäänlaisissa taloudellisissa päätöksissä ja taloudellisten tiukennusten vuoksi myös pedagogisten päätösten suhteen opisto joutuu turvautumaan aika-ajoin ylempiin päätöksenteon portaisiin, koska se on kaupungin organisaation sisällä. Tämä merkitsee siis tällä hetkellä sitä, ettei Kotkan opisto ole tällä hetkellä sellaisessa asemassa, että se varsinaisesti pystyisi itsenäiseen kehitystyöhön organisaation tai talouden suhteen, koska se on monessa mielessä täysin riippuvainen ylemmistä Kotkan kaupungin hallinnon portaista ja niiden päätöksistä. Tämä toki on tilanne lähes kaikissa julkisyhteisöissä, tavalla tai toisella, mutta nykyisessä taloustilanteessa tämä riippuvuussuhde korostuu huomattavasti ja tulee entistä näkyvämmäksi.

Opisto on aikanaan toiminut monissa paikoissa ja tiloissa Kotkan alueella. Tällä hetkellä sen päätoimipiste on Karhulassa sijaitseva Opintokeskus Karhu, mutta toimintaa on myös Karhuvuoressa olevassa Velhon päiväkodissa (lähinnä liikunnan ja tanssin opetusta), Kotkan vanhalla paloasemalla (musiikkia, liikuntaa, tanssia, kieliä), Pekkasen koululla (atk-opetusta) ja satunnaisia tunteja sekä tilaisuuksia monilla paikallis-kouluilla ja kirjastoissa.

Vuonna 2012 Kotkan opistolla opiskeli yhteensä 6084 opiskelijaa ja kaikkiin opiston tilaisuuksiin osallistujat mukaan lukien opiston toimintoihin osallistui yhteensä 7831 henkeä eli noin neljätoista prosenttia tai jotakuinkin joka seitsemäs asukas Kotkan väestöstä on osallistunut jossain mielessä Kotkan opiston toimintaan vuonna 2012. Tätä kirjoitettaessa ei ollut vielä riittävää kuvaa koko vuoden 2013 osallistujamääristä, joten vuoden 2012 luvut saavat toimia tässä suuntaa antavana mittakaavana. Vakituista ja osa-aikaista henkilökuntaa, sekä opettajia että toimistohenkilökuntaa, opistolla on vuoden 2013 lopulla ja todennäköisesti vuonna 2014 yhteensä 11,5 (siis laskien työtunnit täysiksi työviikoiksi) ja peräti 83 tuntiopettajaa, jotka ovat lähinnä tilapäisissä työsuhteissa opistolla.

3 KUSTANNUSPAINIITA JA SÄÄSTÖJÄ

Kotkan kaupungin talous ei viime vuosina ole antanut kovin iloisia uutisia kunnan asukkaille tai sen alaisille toimintayksiköille, eikä lähitulevaisuudessakaan liene tällaisia näkyvissä, vaikkakin toiveita paremmasta toki aina on. Vuoteen 2013 tultaessa Kotkan kaupungin alijäämä ylitti 30 miljoonaa euroa (Yleisradion uutiset. 25.3.2013) ja säästötoimet sekä muut ”rationalisointitoimenpiteet” toki kohdistuvat kaikkiin kaupungin alaisiin toimintoihin tavalla tai toisella. Kotkan opisto ei ole ollut poikkeus, vaikkakin toki kustannuspaineet ovat olleet viimeisen vuosikymmenen aina tapetilla riippumatta kaupungin talouden nousuista ja laskuista (Kempas 2013).

Vuonna 2011 opisto sai niskaansa ylimääräisiä kustannuksia ottaessaan hoiviinsa useita opetusryhmiä tällöin lopetetusta Toukolan kansalaisopistosta (Sivistys.net 2011) , mutta ilmeisesti ylemmillä hallinnon tasoilla oli katsottu että nämä opintoryhmät ja niiden opettajat tulee siirtää Kotkan opiston alle eikä asiasta (sen aiheuttamasta menoerästä huolimatta) juurikaan ollut neuvotteluvarama (Kempas 2013). Paradoksaalisesti, mutta ei toki mitenkään yllättävästi, tämän ylimääräisen kuluerän aiheuttamaa notkahdusta Kotkan opiston katteessa on sittemmin pidetty osittain syynä toteuttaa leikkaustoimenpiteitä opiston menoihin.

3.1 Leikkaukset opiston toiminnan puitteisiin

Suurimpana leikkauksena joka Kotkan opistoon on kohdistunut on ollut opiston toisen päätoimipaikan, Mariankatu 24:n tilojen menettäminen. Tilat joihin Kotkan opisto pääsi vuonna 2007 ja jotka erikseen opiston toimintaa varten korjattiin (Yleisradion uutiset 8.4.2013), katsottiin jossain vuoden 2011 ja vuoden 2012 välillä liian suureksi kustannuseräksi (jossain määrin kyseenalaisella logiikalla) nimenomaisesti kyseisen peruskorjauksen vuoksi nousseiden tilavuokrien tähden, ja se johti 2013 keväällä tiloista muuttamiseen. Tämä oli leikkaus johon myös Kotkan opiston opiskelijat reagoivat hyvin voimakkaasti, keräten puolessatoista viikossa yli kaksituhatta nimeä adressiin Mariankadun tilojen pelastamiseksi, mutta tästä ei loppujen lopuksi ollut apua. Koska Kotkan kaupunki ei ole luopumassa kyseisistä tiloista vaan ne ovat siirtymässä mahdollisesti kaupungin varhaisen tuen keskukselle (vaatien oletettavasti uusia korjaus- ja muutostoimenpiteitä), voidaan kysyä onko tässä tapahtunut muuta

kuin symbolista säästöä. On tietenkin mahdollista, että nyt Mariankadulle siirtyvät toiminnot siirtyvät kaupungin ulkopuoliselta taholta vuokraamista tiloista, jolloin todellista säästöä tietenkin tapahtuisi ainakin periaatteessa, mutta tästä ei juuri ole tietoa joten on vaikea arvioida päätöksen olleen loppujenlopuksi muuta kuin symbolinen luonteeltaan.

Tämä muuttoliike on aiheuttanut sen, että Kotkan opiston toiminnot ovat osin keskittyneet sen pääpaikalle Opintokeskus Karhuun ja osittain hajaannuttanut niitä ympäri kaupunkia. Monia kursseja on keskitetty Kotkan Vanhalle paloasemalle, joka toimittaa nykyisin opiston Kotkansaaren toimintojen keskipisteen virkaa ja jossa aiemmin tapahtui lähinnä vain taiteen opetusta. Nyt samoihin, melko ahtaisiin tiloihin on siirretty myös liikuntaa ja kielikursseja, mutta siirtymistä on varjostanut tilojen puutteellisuus. Suihkutilat puuttuvat, wc- ja pukeutumistilat ovat olemattomat ja portaikot hankalat. Nämä sinänsä melko ilmeiset seikat tekevät Vanhasta paloasemasta vaikeakulkuisen ellei mahdottoman paikan kulkea hiemankaan liikuntarajoitteisille asiakkaille. Myös toimivien toimistotilojen järjestäminen käytännössä samassa rakennuksessa toimivan taidegallerian kanssa yhteen on osoittautunut erityisen haastavaksi, ja käytännössä se johtaa yhä enemmän toimistotoimintojen keskittymiseen Opintokeskus Karhuun, kuten todennäköisesti yhä enenemässä määrin käy myös opetustoiminnalle. Niin opettajien kuin opiskelijoidenkin kannalta Opintokeskus Karhussa on opiston parhaiten toimivat tilat. Voidaan sanoa, että tilat määrittelevät toiminnan.

Henkilökunta on toki saanut oman osansa säästöistä ja tätä kuvaa ehkä parhaiten se fakta, että vuonna 2006 Kotkan opistolla oli vakituista ja osa-aikaista henkilökuntaa 24,5 henkeä (taulukko 3) ja, kuten jo mainittu, vuoden 2013 lopulla henkilökuntaa oli jäljellä enää 11,5 eli henkilökuntaa on leikattu 53 prosenttia seitsemässä vuodessa. Painopistettä on siirretty opetuksessa entistä enemmän tuntiopettajille ja samalla nostettu jäljelle jäävien suunnittelijaopettajien vastuuta tuntiopettajien ohjeistamisessa. Tukipalveluita vuorostaan on ulkoistettu esimerkiksi monien atk-tukitoimintojen ja kirjanpidon suhteen. 2012 tietojärjestelmien hallinnointi siirtyi lopullisesti kokonaisuudessaan ulkoistetuksi Kotkan kaupungin kunnalliselle liikelaitokselle ICT-Kymille, ja viimeisimmäksi lokakuun alussa 2013 palkanlaskenta siirtyi kokonaisuudessaan vastaavalle taloushallinnon laitokselle, Taitoa Oy:lle.

Suorassa suhteessa henkilöstön määrään on tässä välissä myös toimistosihteerien määrä puolittunut neljästä kahteen. Osa heidän työtehtävistään on siis siirtynyt ulkoistetuiksi toiminnoiksi ja osa yksinkertaisesti jakautunut jäljelle jäävien työtehtäviin. Monia tehtäviä joita toimistosihteerit aiemmin suorittivat opettajien puolesta on täten myös siirtynyt opettajille itselleen. Ylimääräistä hankaluutta erityisesti opettajille tuottaa myös jatkuvasti kutistuvat määrärahat henkilökunnan koulutukseen, vaikkakin opettajilla on samaan aikaan velvoite itsensä kehittämiseen ja kansalaisopiston henkilökuntaetu eli mahdollisuus ilmaiseksi osallistua muutamalle kurssille vuodessa, on jouduttu poistamaan myöskin osana leikkauksia. Sanomattakin on selvää, ettei tämä yhdistelmä vaikuta järkevältä pidemmällä tähtäimellä.

3.2 Leikkaukset opiston ydintoimintaan

Kustannuspaineet ja leikkaukset eivät toki ole vaikuttaneet pelkästään opiston toiminnan puitteisiin, vaan myös opiston ydintoimintaan eli opetukseen ja kursseihin. Merkittävin muutos tällä puolella on ollut tiukan osallistujaminimin muotoutuminen kurssien aloittamisen ehdoksi, eli toisin sanoen opiston kurssit alkavat vain, mikäli osallistujia on ilmoittautunut riittävän suuri määrä noin viikkoa ennen kurssin alkua. Muutama vuosi aiemmin minimi oli seitsemän opiskelijaa mutta, vuonna 2013 on noustu 10 opiskelijan minimikokoon jolla opetusryhmä voi alkaa. Poikkeukset tästä ovat nimenomaisesti poikkeuksia, eikä edes opiston rehtori voi tässä tilanteessa antaa hyväksyntää kymmentä pienemmille opetusryhmille, vaan hän joutuu hyväksyttämään päätöksensä kaupungin hierarkiassa ylempänä. Aiemmin aloitusryhmäkoot olivat enemmänkin ohjeellisia kuin tarkkoja vaatimuksia ja niistä saatettiin rehtorin päätöksellä joustaa. Opistoon kohdistuvien kustannusten suhteen voidaan toki nähdä positiivistakin siinä, ettei turhaan aloiteta kovin pienillä ryhmillä kurseja, mutta tällainen tiukasti tiettyyn, joidenkin kurssien suhteen melko suurehkoon osallistujamäärään sidottu raja ei ota huomioon sitä, että erilaisia kurseja voidaan aloittaa erilaisilla osallistujamäärillä paremmin sovittamalla kurssien hintoja, kuten aiemmin on tehtykin ja laskennallisesti pienillä mutta korkeampihintaisilla kursseilla on ollut jopa parempi tuotto kuin suuremmilla mutta enemmän osallistujia keräävillä kursseilla. Jos tästä halutaan nähdä jotain positiivista, voidaan sanoa, että keskittymisvaatimus kursseihin, joilla on suurempi kysyntä on tietysti ehkä jossain määrin tasaveroisempaa kuntalaisia kohtaan kuin se, että tarjonta keskittyisi kalliimpiin lyhytkursseihin, joille

vähävaraisemmilla kuntalaisilla on vaikeampi osallistua, mutta tähän asiaan lienee parempi palata takaisin luvussa seitsemän.

Myös muu päivittäinen työ ja toiminta Kotkan opistolla on kokenut tavalla tai toisella säästöpainetta joka päivä. Mariankadun toimipisteen sulkeminen on vienyt neljänneksen henkilökunnan käytössä olleista tietokoneista ja puolet erityisesti opettajien käytössä olleesta työtilasta kurssien valmisteluun, joten tietty jatkuvasti lisääntyvä tilanahtaus ei ole ollut positiivista. Vastaavasti kustannuspaineet ovat vaikuttaneet myös pieniin asioihin kuten toimiston muistilappuihin, joita ei ole nykyisin soveliasta ostaa vaan leikellä ylijäämäpapereista, ja valokopioihin, joita tulee välttää tai tehdä kaksipuolisina. Tällaisiin pikkuseikkoihin huomion kiinnittäminen voinee vaikuttaa vähintäänkin oudolta, mutta on toki muistettava, että tällainen toiminta on aina enemmän tai vähemmän seurausta tai ehkä paremminkin heijastelua isommista ongelmista, tässä tapauksessa kaupungin taloudesta, ja byrokraattiselle organisaatiolle tyypillisestä tarpeesta näyttää, että jotain tehdään. Mitä tahansa jotain.

3.3 Leikkausten tuntuminen

Jonkinlaisena työkuultuurin kuvauksena nykytilaa Kotkan opiston työssä voidaan verrata 1970-luvun brittiläiseen julkiseen palveluun, joka muotoutui kynttilänvalossa tunnollisesti puurtavine nuhrisine virkamiehineen lähes ikoniseksi, jopa Suomessa asti tunnetuksi ajankuvaksi, eli toisin sanoen kaikessa toiminnassa on jonkinlainen askeettisen nukkavieruuden tuntu.

Ehkä suurin vaikutus säästöillä ja leikkauksilla on ollut opiston imagoon. Tämä osittain nimenomaisesti säästötoimenpiteiden mukanaan tuoman nukkavierun mielikuvan vuoksi, jota ei helpota se, että toimintojen hajaantuessa Mariankadun toimipisteestä ympäri Kotkaa opiston asiakkaille ei enää jää mielikuvaa ”opistosta” instituutiona sinänsä vaan puhtaasti mielikuvia ainoastaan siitä toiminnasta, johon he ovat ottaneet osaa. Tässä voidaan myös tavallaan nähdä eräänlainen kulttuurien törmäys kuntalaisten asiakkaina kansalaisopiston toiminnalle asettamien odotusten ja kunnan hallinnon asettamien toiminnan puitteiden välillä.

Huolimatta siitä, että kansalaisopistotoiminta on nimenomaisesti julkista palvelua ja siten eroaa monessa mielessä kaupallisesta toiminnasta, kuten käsitellään neljännessä ja viidennessä luvussa, asiakkaiden eli lähinnä kuntalaisten näkökulmasta kyseessä on ennen kaikkea palvelu, josta he maksavat ja täten siis odottavat saavansa rahalleen vastiketta. Tässä mielessä asiakkaat suhtautuvat julkiseen palveluun kuten yksityisen liiketoiminnan tarjoamiin palveluihin, ja tällöin ikävä kyllä säästöjen tuoma tietynlainen nukkavieruus niin tilojen kuin muunkin toimintaympäristön suhteen jää valokeilaan kuten asiakaspalautteessa ikävän usein tulee esille. Vastaavasti taas kunnallisen päätöksenteon kannalta kansalaisopisto on tavallaan yksi virasto muiden joukossa ja riittää, että sen toiminnan suhteen täytyvät muodolliset vaatimukset. Tämä ajattelullinen ristiriita, ristiriitaisine odotuksineen, on tilanne jonka kanssa Kotkan opisto joutuu tietynlaiseen ristituleen päivittäin.

Mitä tästä eteenpäin, se toki jää nähtäväksi mutta Jyrki Kataisen hallituksen kaavailemat kuntiin kohdistuvat säästöt lupaavat vähentää miljardilla eurolla kuntien vastuita samalla kun ne uhkaavat myöskin vaatimuksella miljardin euron säästöistä kuntien menoissa vuoteen 2017 mennessä. (Kuntalehti 29.8.2013.) Tämän ei voine ennustavan ainakaan kovin positiivisia talouslukemia Kotkan kaupungille ja luo pelottavia uhkakuvia Kotkan opiston tulevaisuudesta kun otetaan huomioon, että vuoden 2013 talousarviosta on tarkoitus vielä vuoden loppuun mennessä leikata kaksi prosenttia pois (Kempas 2013).

4 EPÄONNISTUNUTTA YRITYSTOIMINTAA

Käsitys yritystoiminnan kustannustehokkuudesta, julkisen palvelun rinnasteisuudesta yritystoimintaan ja kustannustehokkuuden nimenomaisesta tarpeellisuudesta kaikessa toiminnassa ovat iskostuneet niin keskimääräisen kuntalaisen kuin kunnanpäättäjänkin mieliin jo useamman vuosikymmenen ajan.

Vaikuttaa siltä, että pohjaoletukseksi on muodostunut ajatus siitä, että kaikki on pohjimmiltaan liiketoimintaa, ja täten siis liiketoiminnan toimintamallit voidaan ja ne tulee siirtää myös muuhunkin yhteiskuntaan sellaisinaan, käyttäen samoja mittareita niin julkisen kuin yksityisenkin talouden tehokkuuden määrittämiseen. Nykyisen talousvetoisen julkishallinnollisen ajattelun pohjana voitaneen pitää niin sanottua

”uutta julkisjohtamista” eli New Public Management (Charbonneau 2012), joka on 1970-luvulle juontava erityisesti anglosaksisten maiden hallintoperinne keskittyen nimenomaisesti tälle ajatukselle, jonka voi enemmän tai vähemmän tiivistää käsitteeksi julkisesta palvelusta pelkkänä epäonnistuneena liiketoimintana.

Kustannustehokkuuden tarpeellisuuden sijasta ehkä olisi parempi ja tarkempi määritelmä puhua sen järkevästä mittaamisesta tai oikeammin määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen järkevästä mittaamisesta tiettyjen arvokysymysten lisäksi, mutta tämä on sen verran perustavanlaatuinen kysymys, että se on tämän työn yhteydessä pakko jättää laajuutensa vuoksi käsittelemättä.

4.1 Historiallinen viitekehys

Vaikkakin tällaisen edellä muotoillun ja hahmotellun kaltaisen ajattelun lähtölaukauksena voidaan erityisesti Suomessa pitää 1990-luvun lamaa, eikä tule unohtaa että samaan aikaan tapahtui myös Neuvostoliiton lopullinen romahdus ja sen mukanaan tuomat muutokset myös Suomen poliittiselle kartalle, mutta todellisuudessa nyt nähtävien muutosten juuret voidaan johtaa jopa 1970-luvulle asti. Tällöin läntinen maailma kärsi energiakriisin ja talouden kokonaisvaltaisen hidastumisen aiheuttamista muutoksista ja uusliberalistinen, tai ehkä paremminkin sanoen uusklassinen ja myöhemmin monetaristinen, politiikka alkoi saamaan näkyvää jalansijaa, vahvistaen 1980-luvun alussa Thatcherin ja Reaganin hallintokausilla asemansa uudeksi läntisen maailman taloususkonnoksi, mikäli tällaista ilmaisua voinee käyttää. Vetävinä perusteluina tässä uudessa politiikassa olivat näkemykset julkisen sektorin olemuksesta byrokraattisena ja raskaana entiteettinä joka on este talouskasvulle aiheuttaen tehottomuutta heikolla resurssienjaolla. (Honkasalo 2009, 9).

Kansalaisopistojen suhteen 1970-luvun loppupuoli toi myös muutosten aallon, jolle nykytilanne on enemmänkin jatkoa kuin mitenkään uusi ja dramaattinen muutos huonompaan, vaikkakaan ei voida sanoa, että liukumäen suunta olisi ainakaan juuri muuttunut neljässä vuosikymmenessä. 1960-luvulta aina 1980-luvulle asti kansalaisopistotoiminta oli niin sanotusti suunnittelukeskeistä. Sen valtiontuet perustuivat ennen kaikkea kansalaisopistojen kokonaismenoihin, mutta jo 1970-luvulla alkoi näkyä merkkejä huolestumisesta mahdollisesta taloudellisesta tehottomuudesta mutta ennen

kaikkea huolestuneita äänenpainoja nosti kysymys siitä, vääristääkö kansalaisopistojen valtionosuusjärjestelmä aikuiskoulutuksen kysyntää ja tarjontaa. (Honkasalo 2009, 15). Tämä kuulostaa yllättävän modernilta.

Mielenkiintoista on myös huomata, että noin vuoden 1978 paikkeilla tämän kehityksen mukana saimme ensimmäistä kertaa varsinaiset opintomaksut kansalaisopistoihin, tosin tällöin puhuttiin tyypillisesti vain noin 3 - 5 markan vuosimaksuista (Kotkan opistossa 5 markkaa kannatusyhdistyksen jäsenyydestä) jotka nykyrahaan muunnettuna riittäisivät kustantamaan parhaimmillaan 2 - 5 oppituntia riippuen kansalaisopistosta, eli tuolloin kyseessä oli vielä enemmänkin symbolinen ele verrattuna nykyiseen kustannusrakenteeseen.

4.2 Teoreettinen viitekehys

”There is no alternative” eli ”Meillä ei ole vaihtoehtoja”, julisti Margaret Thatcher lähes jokaisessa poliittisessa puheessaan Ison Britannian pääministeriksi päästyään ja tällä hän viittasi nimenomaisesti siihen, että uusliberalistiselle talousopille ei hänen mukaansa ole vaihtoehtoa ja kaikenlainen suunnitelmatalous kuten valtionyhtiöt (ja tietenkin siis muut julkiset palvelut) tulee alistaa vapaalle markkinataloudelle joka on resurssien jakamisessa huomattavasti tehokkaampi vaihtoehto. Tämä ilmiö toki suodattui myös ajan myötä Suomeen, mutta siinä vaiheessa kun 1990-luvun alussa maaperä oli todella hedelmällinen tällaisille uudistuksille laman iskiessä ei Suomessa, toisin kuin monissa muissa OECD-maissa kuten Isossa Britanniassa ja Uudessa Seelannissa, ei asiasta tehty poliittista kysymystä, joka olisi jakanut puoluekarttaa ja vaatinut todellista arvokeskustelua yhteiskunnan toiminnan suuntaviivoista vaan koko asia hoidettiin teknisin ratkaisuin pala kerrallaan. (Siltala 2007, 444.) Koska meillä ei ole vaihtoehtoja. Tämä lause sopii niin oudon hyvin suomalaiseen poliittiseen todellisuuteen.

Joka tapauksessa tämä sekä niin muodikas että päältä päin katsoen järkevältä vaikuttava käsitysten vyyhti julkisesta palvelusta pelkästään liiketoimintaan verrannollisena toimintana on lähtökohdiltaan virheellinen, vaikkakin toki sillä on sen verran yhtymäkohtia todellisuuden kanssa että näiden erottaminen toisistaan on ilmeisen vaikeaa silloinkin kun tätä käsitysvyyhteä ei pidetä aksiomaattisesti oikeana.

On hyvin helppoa ja samalla älyllisesti epärehellistä rinnastaa yksityinen yritystoiminta julkiseen palveluun ja ikään kuin huomioida, että kyseessä on lähestulkoon sama asia, paitsi että toinen onnistuu tuottamaan voittoa eli on tehokasta, ja toinen taas ei. Toisin sanoen siis nähdään julkinen palvelu pelkästään jonkinlaisena epäonnistuneena liiketoimintana, jota tulee korjata, jotta se tuottaisi osakkeenomistajille voittoa. Tästä virheellisestä olettamasta edetään tietysti ajatuksella, että koska julkisessa palvelussa käytetään yhteisiä varoja, niin toki toiminta, joka on tehokkaampaa on täten parempaa, koska sen tällöin voinee olettaa hyödyntävän yhteisiä varoja paremmin. Päätelyketju tässä vaiheessa alkaa vaikuttamaan jo järkevältä, mutta koska sen lähtökohta on perustaltaan virheellinen niin voidaan vähintäänkin kyseenalaistaa tämän päätelyketjun tuottaman lopputuloksen mielekkyys järkevyydestä puhumattakaan. Tästä lopputuloksesta ehkä kertoo parhaiten se, että noin neljännes kunnista on alkanut 2011 - 12 aikana palauttaa aikaisemmin ulkoistamiaan palveluita takaisin kunnan omaksi työksi (KEVA:n Toimintaympäristötutkimuksen tuloksia, 12-14).

Jotta tässä ei sorruttaisi saman tien samaan ansaan kuin näkökanta, jota tässä kritisoidaan, on avattava hieman syvemmältä eroavaisuuksia julkisen palvelun ja yksityisen liiketoiminnan välillä. Yksityinen liiketoiminta perustuu ja tähtää voiton tuottamiseen yrityksen omistajille, ja mikäli toiminta ei ole tällä tavoin mitattuna tuottoisaa, toiminta lopetetaan joko vapaaehtoisesti tai lopulta konkurssina. Vastaavaa lyhyttä tiivistystä ei voida tehdä julkisesta palvelusta. Syy tähän on sinänsä yksinkertainen ja samalla vaikea muotoilla lyhyeksi iskulauseeksi, jota olisi helppoa viljellä. Nimittäin jokainen julkinen palvelu erikseen perustuu ja tähtää omaan, sille asetettuun tavoitteeseensa, eikä näistä voida tiivistää mitään yleistä tavoitetta tai määritelmää samalla tavoin kuin liiketoiminnan voitollisuus, koska toisin kuin tilinpäätöksessä näkyvä voitto tai tappio, julkisen palvelun tavoitteiden toteutuminen ei yleensä ole näin selkeästi osoitettavissa.

Lähimmäksi iskulausetta ehkä voidaan päästä sanomalla että julkinen palvelu tuottaa sille laissa ja asetuksissa annettuja tehtäviä, mutta tämä ei oikein kuulosta vetävältä tai ainakaan kovin myyvältä. Oikeastaan tämä on koko problematiikan ydin siinä mielessä että selkeästi ja lyhyesti muotoiltavan yleistavoitteen sijasta julkinen palvelu antaa eteemme laajan skaalan tavoitteita, joihin sillä pyritään, ja tämä houkuttaa pyrki- myksiin yksinkertaistaa kuvaa esimerkiksi keskittyen puhtaasti taloudellisiin mittareihin.

hin. Tämä toki tuo mukanaan kysymyksen siitä, mitkä ovat tällaisessa tapauksessa oikeat mittarit ja kuinka niitä tulisi soveltaa, mutta tähän kysymykseen lienee parempi palata hieman myöhemmin. Taloudellisen tuoton osalta voinee nimittäin jopa sanoa, että julkinen palvelu on toimintaa, jota voidaan tuottaa jopa tappiolla jos sitä nimenomaisesti tarvitaan, koska tällä palvelulla ei nimenomaisesti pyritä taloudellisen voiton tavoitteluun. Tosin tämä ei ole kovin täsmällinen määritelmä ja antaa kuvan pelkästä varojen tuhlaamisesta jotenkin oleellisena osana julkista palvelua. Toisin sanoen ei se, että kyseessä on julkinen palvelu, sinänsä poista mahdollisuutta tuottaa palvelua myös taloudellisesti kannattavasti. **Tätä tule toki myöskään pitää minään määritelmänä siitä että julkisen palvelun ei voida vaatia hyödyntävänsä sille annettuja resursseja mahdollisimman tehokkaasti**, mutta taloudellinen kannattavuus ei myöskään ole mikään erityinen edellytys sille, että palvelua tuotettaisiin. Kun otetaan huomioon, että silloin kun palvelua voidaan vastaavassa muodossa tuottaa taloudellisella voitolla niin palvelulle luonnostaan ilmaantuu tarjontaa myös yksityiseltä yrityspuolelta, ellei kyseistä palvelua olla lakiteknisesti jollain tavoin rajattu nimenomaisesti julkisyhteisöjen kautta tuotettavaksi.

Tässä voimme myös nähdä yritystoiminnan ja julkisen palvelun näennäisen tuottavuuseron ytimen, sillä yksityinen yritystoiminta luonnostaan keskittyy palveluihin ja tuotteisiin, joilla voidaan tuottaa voittoa ja jättää syrjään sellaiset, joilla tällaista ei saada aikaiseksi ja keskittyy toimintaan, jolle on ei vain tosiasiallista kysyntää vaan myöskin maksukykyisiä asiakkaita. Tämä myös käytännössä tarkoittaa sitä, että yritystoiminta sysää syrjään jonkun toisen maksettavaksi omat oheisvaikutuksensa, joihin sen ei lain mukaan ole pakko puuttua ja tietenkin yritystoiminnan kannattavuuden kannalta olisikin seinähullua, mikäli yritys alkaisi vapaaehtoisesti maksamaan kustannuksia joita sen ei lain mukaan tarvitse maksaa. Tätä voidaan kutsua ”kermankuorinnaksi” tai hieman sivistyneemmin ”keskittymiseksi ydinosaamiseen”.

Juha Siltala siteeraa kirjassaan tällaista toimintaa koskien haastattelemaansa julkisen terveydenhuollon lääkäriä jonka hän nimeää vain ”Olaviksi” ja tämä seuraava ote kyseisestä haastattelusta. Tapaus koskee julkisen ja yksityisen terveydenhuollon eroavuuksia mutta on sen verran kuvaava, että se lienee sopiva ottaa tähän kuvastamaan nimenomaisesti käsiteltävää ilmiötä: *Yksityinen terveydenhuoltohan ei aidost kata niitä kuluja. Ei niil oo mitään vastuuta täst jälkihoidost ja näist tehohoidoista ja*

kaikista komplikaatioista. Kaikki mikä siellä brakaa, niin ne tulee tänne näin. Totta kai sen tuotantokustannukset on pienemmät, että jos se ei kata tavallaan sitä riskiä. (Siltala 2007, 452).

Kuten lienee melko ymmärrettävää, yhteiskunta ei pysty toimimaan niin, että ainoastaan sellaisia tuotteita ja palveluita, joille on sekä huomattavaa kysyntää että riittävästi maksukykyisiä asiakkaita tuottamaan lyhyellä tähtämellä voittoa, tarjottaisiin jättäen kaikki muut huomommin tuottavat palvelut pois. Väistämättä jollekulle jää niin sanotusti ”Musta Pekka” käteen eli hoidettavaksi kaikki oheisvaikutukset ja jälkiseuraukset, joita ilmenee mutta joiden hoitaminen ei ole taloudellisesti tuottoisaa. Tässä tulee esille sekä tarve että perustelu julkisille palveluille, jotka rahoitetaan julkisilla verovaroilla.

4.3 Julkishyödyke

Julkisten palvelujen suhteen erityisen tärkeä käsite on julkishyödyke (Samuelson 1954). Julkinen palvelu nimenomaisesti eroaa yksityisestä liiketoiminnasta erityisesti siinä suhteessa että julkinen palvelu on tai se tuottaa julkishyödykkeitä eli hyödykkeitä, jotka ovat vapaasti saatavilla ilman, että niiden kuluttamista varsinaisesti voidaan estää ja jotka eivät ole niukkoja siinä mielessä, että hyödykkeen kuluttaminen ei vähennä muiden mahdollisuutta kuluttaa hyödykettä.

Sellaisten hyödykkeiden suhteen kuin esimerkiksi julkiset tiet tämä määritelmä on hyvin yksinkertainen, sillä sen jälkeen kun tie on avattu käyttöön, ei sillä liikkumista juurikaan estetä tai edes voida estää, joten tästä hyödykkeestä voivat nauttia kaikki, jotka kyseiselle tielle päätyvät. Toisten julkisten palvelujen suhteen kysymys ei ole aivan vastaavan yksioikoinen. Esimerkiksi julkinen terveydenhuolto, joka toisaalta tavallaan tuottaa myös yksityishyödykkeitä, koska yhdelle henkilölle tarjottu terveyspalvelu ja tähän käytetty lääkäriaika ovat tavallaan rajallisia ja kohdistuvat vain yhteen henkilöön kerrallaan. Toisaalta kuitenkin julkinen terveydenhoito järjestelmänä toimii ennen kaikkea julkishyödykkeenä, eli se ei voi rajata ketään pois saamasta palveluaan, ja toisaalta riippumatta siitä, kuinka paljon resursseja käytetään toiseen potilaaseen niin toiselle potilaalle tulee myös tarjota lakien ja asetusten määräämänä riittävästi resursseja. Käytäntö toki vaihtelee, ja fyysisessä mielessä toki ei voida

puhua niukkuuden puuttumisesta tällaisessa tilanteessa (fyysisesti käytetty resurssi on käytetty resurssi), mutta toisaalta aivan vastaavasti voidaan myös väittää, että jokainen tienkäyttäjä kuluttaa tietä sitä käyttäessään, joten myöskään julkisia teitä ei siis voida pitää puhtaasti niukkuudesta vapaana hyödykkeenä.

Myös vastaavasti julkinen terveydenhoito tuo oheisvaikutuksia, joista nauttiakseen satunnaisen yksilön tai yhteisön ei tarvitse erikseen maksaa eli esimerkiksi julkisen terveydenhuollon tarjoamien rokotusten antamasta suojasta tautien leviämistä vastaan voivat toki nauttia myös ihmiset, jotka eivät tätä rokotusta ole hankkineet tai eivät myöskään kyseisen terveydenhuollon rahoitukseen ole osallistuneet. Tällaista välillistä hyödykkeen nauttimista toki voi esiintyä jossain määrin myös yksityisen liiketoiminnan hyödykkeissä, tai ainakin tätä tulkintaa voidaan jossain määrin myös venyttää niin, että se soveltuu osittain yksityisen liiketoiminnan hyödykkeisiin, kuten esimerkiksi tilanne, jossa yksi henkilö ostaa auton ja koko suku pääsee siitä nauttimaan. Pääsääntöisesti ilmiötä kuitenkin esiintyy vain julkisen palvelun puolella, koska palvelun yleinen saatavuus julkisella puolella on aina vähemmän rajattua johtuen ennen kaikkea siitä, että julkinen palvelu on lainsäädännöllisesti määrätty olemaan syrjimättä asiakkaitaan ja pyrkimään tarjoamamaan palveluaan tasapuolisesti.

5 KANSALAI SOPISTO JULKISENA PALVELUNA

Kuinka kansalaisopisto siis liittyy edellä käytyyn määrittelyyn julkisesta palvelusta ja sen eroavaisuudesta yksityisestä liiketoiminnasta? Voidaan sanoa, että monessa mielessä kansalaisopisto on erityisesti sellainen julkinen palvelu, jollaista nimenomaisesti ei voida tarjota liiketoimintana ja joka (vaikkakaan suoranaisesti se ei itse tai sen tuottama palvelu ole suoraan puhdas julkishyödyke), tuottaa julkishyödykettä jolle ei ole tai oikeastaan voikaan olla markkinavetoista vastiketta. Lain vapaasta sivistystyötä neljännen pykälän toinen momentti määrää ettei kansalaisopistoa saa perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi (Laki vapaasta sivistystyöstä 21.8.1998/632. 4 §), mutta tämä ei ole varsinaisesti kuitenkaan se ajatus, jota tässä ajetaan takaa. Ajatus tässä on enemmänkin se, että monenlaista koulutusta ja opetusta voidaan tietenkin tarjota ja tarjotaankin yksityisesti, mutta tämä ei silti tee niistä vastaavia instituutioita kuin kansalaisopisto, koska kansalaisopisto on nimenomaisesti julkista palvelua kaikkine sen mukanaan tuomine oheisvaikutuksineen.

5.1 Neljä näkökulmaa kansalaisopiston toimintaan

Peruspalvelunaan kansalaisopisto tarjoaa hyvin monenlaista opetusta, eikä tätä suoraan voida pitää julkishyödykkeenä, koska sen lisäksi koulutuspalveluja toki voi ostaa myös yksityiseltä yritykseltä niin myöskin se että opetuksesta nauttiminen on tietenkin rajattu hyödyke, eli osallistuja joutuu pääasiallisesti tästä maksamaan ja kullekin kurssille on toki rajallinen määrä paikkoja. Voidaan toki katsoa myös, että kyseessä tältä osin on osittainen julkishyödyke, koska kuten kaikissa julkisissa palveluissa, ei satunnaiselta osallistumalla haluavalta voida sinänsä evätä pääsyä, kuten yksityinen yritys voi melko vapaasti tehdä, ja vaikkakin kurssit ovat maksullisia, eri kunnat tarjoavat toki vaihtelevin tavoin mahdollisuuksia myös vähävaraisille osallistua kansalaisopistojen kursseille. Tai ainakin ovat tarjonneet tähän asti.

Kansalaisopistoa voidaan myös ajatella eräänlaisena sosiaalitoimen jatkeena, sillä se tarjoaa vähävaraisille kuntalaisille mahdollisuuden sekä harrastaa että kehittää ja ylläpitää taitoja, joista on sekä mahdollista hyötyä työelämään, että myös henkilökohtaiseen hyvinvointiin. Opintomaksujen nousun tuomien osallistujamäärien vähentymisen (erityisesti alempiin sosiaaliluokkiin kuuluvien opiskelijoiden suhteen) voidaan pelätä johtavan myös juuri nimenomaisesti tämän henkilökohtaisen hyvinvoinnin aspektin suhteen pidemmällä tähtäimellä vastaavasti sosiaali- ja terveystenon nousuun (Kempas 2013).

Perinteisesti kansalaisopistojen tarjoamaa opetusta on ajateltu kansansivistyksellisenä työnä eli jonkinlaisen valistusateen ilmentymänä tarjoamassa myös vähävaraisemalle ja kouluja käymättömämmälle kansanosalle mahdollisuutta yleissivistävään opetukseen. 1800-luvulla Johan Snellman muotoili sivistyskäsitettään niin, että nimenomaisesti sivistyksen kautta yhteiskunnan varallisuuserot tasoittuvat ja oleellista tässä prosessissa on yhtäläinen oikeus sekä sivistykseen että yhteiskunnalliseen osallistumiseen. (Mäkelä 2013, 7.) Tämä käsitys heijastuu myös jopa perustuslaissamme, mutta palaamme tähän seikkaan hieman myöhemmin.

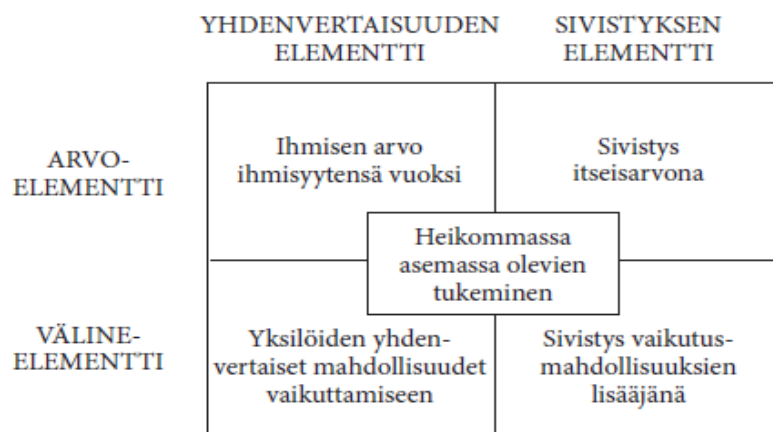
Tässä kohtaa lienee hyvä huomioda se, että kansalaisopisto ei toki ole ainoa sivistyksen lähde yhteiskunnassa, mutta koska tämän työn tarkastelukohteena on nimenomai-

nen kansalaisopisto (Kotkan opisto) niin täten huomio keskittyy nimenomaisesti kansalaisopistoon.

Modernin tavoiterationaalisen ajattelun kannalta asiaa voidaan myös ajatella niin, että kansalaisopisto tarjoaa vähävaraisemmalle kansanosalle mahdollisuuden (usein ainoan mahdollisuuden ottaen huomioon sosiaalietuuksien rajoitteet opiskelulle, tutkintoon valmistavien oppilaitosten pääsyvaatimukset ja niin edelleen) opiskella työelämän vaatimia taitoja kuten kieliä ja tietotekniikkaa sekä ylläpitää taitojaan sekä ihmiskontaktejaan tilanteessa, jossa heillä ei ole muita päivittäiselämän mahdollisuuksia näiden taitojen käyttämiseen ja oppimiseen tai vastaavaan kontaktinpitoon muuten.

5.2 Eriävien näkökulmien yhteenveto

Kuten edellä on havaittu, saman käsiteltävä olevan asian voi nähdä usealla eri tavalla, mutta ytimeltään se pysyy samana eli korostaa kansalaisopiston merkitystä erityisesti yhteiskunnan alimmilla portailla oleville. Siis vähävaraisille.



Kuva 2. Sivistys ja heikommassa asemassa olevien tukeminen (Mäkelä 2013, 15)

Yllä oleva nelikenttäkaavio (Kuva 2), jonka Marianne Mäkelä (2012) on työssään koostanut John Rawlsin, Georg Hegelin ja Jürgen Habermasin sivistystä käsitelleiden teorioiden pohjalta. Kaavio kuvastaa hyvin juuri hahmoteltua näkemystä kansalaisopistotoiminnan merkityksestä sekä arvokysymyksenä että välinerationaaliselta kan-

nalta keskittäen asian nimenomaisesti yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevien suhteen.

Palataksemme takaisin julkishyödykkeen käsitteeseen, riippumatta oikeastaan kuitenkaan siitä, onko kansalaisopistotoiminta itsessään julkishyödyke, se joka tapauksessa tuottaa sellaista, ja nimenomaisesti tämä on se, mikä erottaa kansalaisopistotoiminnan mistä tahansa muusta opetuksellisesta toiminnasta, jota toki voidaan tarjota ja ostaa vapailla markkinoilla. Tällä ei tarkoiteta pelkästään sitä, että muutkin kuin jotakin opiskelleet toki hyötyvät siitä, että toiset ovat kursseja käyneet, vaan asiassa on myös syvempi merkitys. Kansalaisopisto on nimittäin eräs niitä harvoja instituutioita jäljellä Suomessa, jotka tuottavat yhteisöllistä koheesiota eri kansanryhmien välillä luonnollisessa ympäristössä juuri siksi, että kansalaisopistoon eivät, tähän asti ainakaan, periaatteessa opiskelijat valikoidu pelkästään maksukykynsä perusteella.

6 KANSALAIPOISTON YHTEISKUNNALLINEN TEHTÄVÄ

Kansalaisopiston ehkä merkittävin yhteiskunnallinen tehtävä ei suoranaisesti ole listattuna sen päivittäiseen työnkuvaan, mutta se muodostuu kuitenkin kansalaisopiston päivittäisestä työstä. Toisin kuin lähes mikä tahansa harrastetoiminta nykyisin, osallistuminen kansalaisopiston tarjoamille kursseille tuo yhteen melkolailla tasaväkisesti ja ainakin jossain määrin tasa-arvoisesti ihmisiä kaikista yhteiskuntaluokista, kulttuureista ja sosiaaliryhmistä, jotka muutoin harvoin kohtaisivat toisiaan niin sanotusti epämuodollisessa tilanteessa.

Muutaman tunnin ajan, kerran tai muutaman viikossa ihmiset, joita päivittäisessä elämässä ei käytännössä yhdistä maantieteen lisäksi mikään muu, kohtaavat toisensa kanssaihmisinä. Tällä on yllättävän suuri merkitys yhteiskunnalle laajemmassa mittakaavassa, sillä tuloerojen kasvu ja muu kulttuurinen eriytyminen yhteiskunnan sisällä merkitsee enenemässä määrin sitä, etteivät eri yhteiskunnan ryhmiin kuuluvat ihmiset käytännössä kohtaa toisiinsa ryhmiin kuuluvia ihmisiä muuten kuin ”harmaana massana” tai jonkinlaisena abstraktiona.

6.1 Heimoja ja ryhmiä

Koska nykyelämässä ihmiset helposti jakautuvat ajattelullisesti sisäryhmiin ja ulkoryhmiin (Hornsey 2008) eli toisin sanoen he näkevät maailman käytännössä vain tuntemiensa ihmisten kautta ja heijastelevat näitä tuntemuksia myös laajemmalle yhteiskuntaan, niin ihmisiltä alkaa hiljaksen katoamaan yleinen solidaarisuus sisäryhmästä poikkeavia ihmisiä kohtaan. Tai ehkä parempi ilmaisu on, että ihmiset hiljalleen menettävät solidaarisuuttaan muita kuin oman sisäryhmänsä jäseniä kohtaan, mitä vähemmän he ovat näiden muiden kanssa tekemisissä ja mitä vähemmän he siis kokevat nämä muut tavallisina, enemmän tai vähemmän itsensä kaltaisina. Siis ihmisinä sen sijaan, että he näkisivät nämä vain homogeenisenä ”muiden” massana.

Ihmiset Suomessakin alkavat hiljalleen elää yhä enemmän omissa pienissä yhteiskunnissaan tai ”heimoissaan”, jotka vain fyysisesti sijaitsevat saman valtion sisällä, tuntematta mitään erityistä solidaarisuutta muita kansanryhmiä kohtaan. Tai itse asiassa voidaan jopa väittää, että suhteet näiden eri ”heimojen” välillä ovat luonnollisesti jossain määrin antagonistisia, sillä tutkimuksellisesti on voitu osoittaa (Lemyre & Smith 1985), että ihmiset pyrkivät saavuttamaan omalle sisäryhmälleen etuja sekä myöskin suhteellista etua muihin ryhmiin nähden jopa tilanteissa, joissa tällainen suhteellinen etu aiheuttaa tosiasiallisia tappioita omalle sisäryhmälle. Tätä voitaneekin kutsua jonkinlaiseksi altruistisen rankaisemisen inverssiksi.

Tämä sisäryhmä-ulkoryhmäjako johtaa toki myös siihen, että sisäryhmän jäsenten näkemykset muista kuin oman ”heimon” jäsenistä muodostuvat enemmän tai vähemmän karikatyyriseksi. Tämä taas johtaa siihen, että päätöksiä tehdään näiden karikatyyrien pohjalta aivan rehellisesti (siis ilman tarkoituksellista mala fide karikatyrisointia) ymmärtämättä, että kyseessä ei ole mitenkään realistinen kuvaus todellisuudesta ja tämä ei missään mielessä ole yhteiskunnan toiminnan kannalta järkevää. Tai toivottavaa, vaikkakin toki tällaiset asiat ovat aina arvovalintakysymyksiä yhteiskunnassa.

Kansalaisopisto toimii osaltaan edellä hahmotellun kaltaista kokonaisyhteiskuntaa murentavaa kehitystä vastaan (vaikkakaan ei pakosta sinänsä minkäänlaisen yhtenäiskulttuurin puolesta) tai ainakin kansalaisopiston toiminta pyrkii pehmentämään tällaisen murenemisen sosiaalisia vaikutuksia ja tasaamaan omalta osaltaan tämän aiheut-

tamia ongelmia, mutta tämä yhteiskunnan puolustuksellinen tai ehkä paremminkin ilmaistuna yhdistävä vaikutus toimii toki vain niin kauan kuin eri yhteiskunnan ryhmillä ja kerroksilla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua kansalaisopistojen tarjontaan. Tässä mielessä erityisesti yhteiskunnan alimmat kerrokset ovat riskiryhmässä.

6.2 Keskiluokkaisia hyveitä

Perinteisesti koulutus ja sivistys ovat olleet niin sanotusti keskiluokkaisia hyveitä ja signaloivat kuulumista keskiluokkaan tai ainakin siihen samaistumista. Ottamalla osaa tällaiseen perimmältään ennen kaikkea keskiluokkaiseen harrastukseen kuin kansalaisopistotoiminta, ovat alemmat sosiaaliluokat perinteisesti jo sadan vuoden ajan saaneet mahdollisuuden osallistua myös kansalaisyhteiskuntaan tasaveroisina jäseninä, jotka sekä kokevat osallisuutta siihen, että joiden osallisuus koetaan asialliseksi myös ylemmien sosiaaliluokkien taholta. Tietenkin tässä kohtaa voinee väittää vastaan sen suhteen, että ennen Neuvostoliiton romahdusta ja 1990-luvun lamaa kansalaisopistot tai useimmiten työväenopistot olivat nimellisesti ennen kaikkea työväestön opillisia laitoksia, mutta on myös muistettava, että alusta alkaen kansalaisopistotoiminta on nimenomaisesti heijastellut keskiluokkaista kansansivistysajatusta ja pyrkimystä keskiluokkaistumiseen. Tämä on johtanut viimein siihen, että tyypillinen kansalaisopiston opiskelija nyttemmin ainakin jossain määrin samaistuu keskiluokkaan ellei suoranaisesti siihen sosioekonomisesti kuulukaan.

6.3 Osallistumisen tarve ja tasa-arvo

Riippumatta siitä antaako tällainen edellä hahmoteltu osallistuminen mitään konkreettista hyötyä itse osallistujalle, voinee kuitenkin olla, että se ennen kaikkea antaa kokemuksen osallisuudesta yhteisön toimintaan ja tunne siitä, että on niin sanotusti yhteiskunnan kyljessä kiinni on tärkeää kaikille sosiaalisesta viiteryhmästä riippumatta. Tämä toki tuo esille kysymyksen siitä, onko nimenomaisesti tällainen tasavertaisuus tavoiteltavaa tai erityisen tärkeää. Kaikki tällaiset kysymykset ovat toki, enemmän kuin mitään muuta ja nimenomaisesti, arvovalintoja, ja niiden tärkeys riippuu kunkin henkilökohtaisista arvoasetelmista, mutta asiassa voidaan myös ilman erityistä arvoasettelua viitata kahteen suuntaan.

Ensinnäkin perustuslain kuudes pykälä ilmaisee että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja kuudestoista pykälä ilmaisee että kaikilla tulisi olla tuloista riippumatta oikeus jonkinlaiseen itsensä kehittämiseen (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 6 § ja 16 §). Tältä osin voi ajatella, että riippumatta, mitä mieltä perustuslain pykälistä kukin on, lain noudattaminen ainakin kirjaimessa jos ei hengessä on kunkin kansalaisen, hallinnollisen organisaation ja julkisyhteisön velvollisuus.

Toiseksi tätä asiaa voi toki myös katsoa aivan puhtaasti tavoiterationaaliselta lähtökohdalta, jolloin voimme huomioda että on tieteellistä näyttöä joka viittaa siihen että tasa-arvoisemmat yhteiskunnat toimivat paremmin kuin yhteiskunnat joissa tuloerot ja luokkarakenteet ovat jyrkempiä (Wilkinson & Pickett 2009). Positiivista lienee se että monissa näistä tutkimuksista, Suomi on melko hyvässä asemassa mutta tämä ikävä kyllä voi toki muuttua. Esimerkiksi korrelaatio (ellei peräti kausaatio) tulotason tasa-arvossa ja ihmisten yleisessä uskossa toisten ihmisten luotettavuudesta vaikuttaa silmiinpistävältä kuten myös vastaava verrannollisuus lapsikuolleisuuden suhteen (Wilkinson & Pickett 2009, 53 ja 73). Tämän osa-alueen laajempi tarkastelu ei ole mahdollista tässä opinnäytetyössä, joten lienee anteeksiannettavaa mikäli tätä puolta ei käydä pidemmälti läpi.

Kurssimaksujen nousu suhteessa sosiaalietuuksiin, erilaiset leikkaukset kansalaisopistotoiminnassa, kuten opetustoimintojen tosiasiallinen siirtyminen enenemässä määrin pois vähävaraisten asuinalueiden läheisyydestä ja ennen kaikkea yhteiskunnan alemmilla tasoilla yleinen negatiivinen tai vähintäänkin epäluuloinen suhtautuminen koulusivistykseen, eivät muodosta tulevaisuuden kannalta missään mielessä toiveikkuutta herättävää lähtökohtaa tai anna liiemmästi aiheita optimismiin sen suhteen että vähävaraisten kuntalaisten todelliset mahdollisuudet vapaaseen sivistystyöhön aina-kaan paranisivat, mutta tähän asti ainakin jossain määrin on kuntatasolla turvattu jonkinasteinen mahdollisuus myös kaikkein vähävaraisimmillekin kuntalaisille päästä enemmän tai vähemmän tasa-arvoisesti osalliseksi kansalaisopistotoiminnasta.

Usein nämä kunnalliset toimet ovat toki olleet ikävä kyllä pelkkää yhteiskunnallisten oireiden pientä laastarointia tai kuten rehtori Kempas (2013) haastattelussa muisteli Eteenpäin-lehden päätoimittajan aikoinaan muotoilleen: ”Kotkan opisto laastaroi lamaa” (Kempas).

7 VÄHÄVARAINEN KUNTALAINEN OPISKELIJANA

Kuten jo sanottukin tai ainakin viitattu, Kotkan opistoon kohdistuneet kustannuspaineet ovat johtaneet monenlaisiin muutoksiin opiston toiminnassa ja ennen kaikkea johtaneet siihen että opiston kurssien hinnat ovat nousseet viimeisen noin neljän vuoden aikana lähemmäs kolmisenkymmentä prosenttia tai itse asiassa ainakin joidenkin kurssien suhteen viimeisen seitsemän vuoden sisällä kurssimaksuissa on ollut jopa lähemmäs 63 prosentin nousu kuten seuraavana voimme havaita.

7.1 Kurssihintojen kehitys

Tässä seuraavana näkyvässä taulukossa (taulukko 1) on listattuna kahdeksalta opintokaudelta viimeisen seitsemän vuoden sisällä kaikkein halvin englannin alkeiskurssi, joka kullakin kaudella on ollut Kotkan opistossa tarjolla ja tässä näkyy melkoinen nousu vuosien kuluessa. Maksuun ei sisälly lisämaksuja monisteista, kirjojen hintoja ja niin edelleen, jotka toki ovat aina kurssin suhteen myös olennaisia vaikkakaan ei teknisesti ottaen ”pakollisia” menoja opiskelijalle. Sinänsä ei myöskään toki ole tilastollisesti pätevää tarkastella vain yksittäistä kurssia, mutta tätä voinee pitää suuntaa antavana indikaattorina paremman puutteessa koska laajempi tilastollinen tutkimus on liian laaja tähän opinnäytetyöhön.

Myös on hyvä huomata että näitä hintoja ei ole korjattu elinkustannusindeksin mukaisesti eli ne ovat alkuperäiset hinnat oman aikansa rahanarvolla. Ottaen huomioon sen että sosiaalietuudet kuten työmarkkinatuki, peruspäiväraha, toimeentulotuki ja muut vastaavan oloiset etuudet eivät ole nousseet viimeisen vuosikymmenen aikana lähellekään samassa suhteessa palkka- ja hintatason kanssa niin nämä seuraavana näkyvät alkuperäishinnat ovat tässä mielessä huomattavasti kuvaavampia pienituloisimmille kuntalaisille kohdistuvista kuluista, kuin indeksikorjatut hinnat.

Taulukko 1. Englannin alkeiskurssin hinnan kehitys

	Tunteja á 45 min.	Hinta opiskelijalle	Hinta per tunti
Kevät 2006	48	30	0,63
Kevät 2007	48	30	0,63
Syksy 2007	48	60	1,25
Syksy 2008	48	60	1,25
Syksy 2009	48	60	1,25
Syksy 2010	48	65	1,35
Syksy 2012	48	79	1,65
Syksy 2013	48	81	1,69

Tämä kurssihinta ei myöskään vertaannu kovinkaan positiivisesti muiden kansalaisopistojen hintatasoon, kun katsotaan seuraavassa taulukossa (taulukko 2) listattuna vastaavien kurssien hintoja. Englannin alkeiskurssi on valittu hintavertailun kohteeksi siksi, että se on niin sanotusti ikonisimpia kansalaisopistokursseja (siis kursseja jollaiseksi satunnainen ihminen kansalaisopisto-opiskelun mieltää), jollaisia suurimmasta osasta kansalaisopistoja löytyy.

Tämä kansalaisopistojen hintavertailu ei toki ole muuta kuin suuntaa antava, sillä siihen on valittu hyvin satunnaisesti (Kotkan opiston lisäksi) kansalaisopistot joiden kustannusrakenteet ja hinnoittelut (sekä opistojen välillä että saman opiston eri kurssien välillä) toki vaihtelevat sen verran, että tällainen yhteen kurssiin perustuva vertailu ei ehkä anna tilastollista varmuutta mutta antaa kuitenkin jonkinlaista suuntaviivaa kansalaisopistojen hintatasosta ympäri Suomen.

Seuraavana näkyvässä, kahdelle sivulle jakautuvassa taulukossa (taulukko 2) joissain kansalaisopistoissa on erikseen määritelty paikkakunta johtuen siitä, että kyseisellä opistolla on toimintaa useilla alueilla. Varsinaisen per tunti -hinnan lisäksi on huomionarvoista ikävissä mielessä Kotkan opiston kannalta, että Kotkan opiston kokonaispakettihinta kurssille on vertailun toiseksi korkein, jolla erityisesti on merkitystä kun vähävaraisempi kuntalainen miettii vapaan sivistystyön palveluihin osallistumista.

Tuntikohtaisen hinnan merkitys, jolla on toki vertailullisesti suurempi painoarvo, ei ole pakosta käytännössä se kustannuskysymys, johon tavallinen kansalainen juurikaan kiinnittää huomiota tai edes osaa kiinnittää huomiota mutta kokonaishinta kurssille on tekijä, jonka vähävarainen kuntalainen tuntee suoraan sekä lompakossaan että mielikuvissaan julkisesta palvelusta.

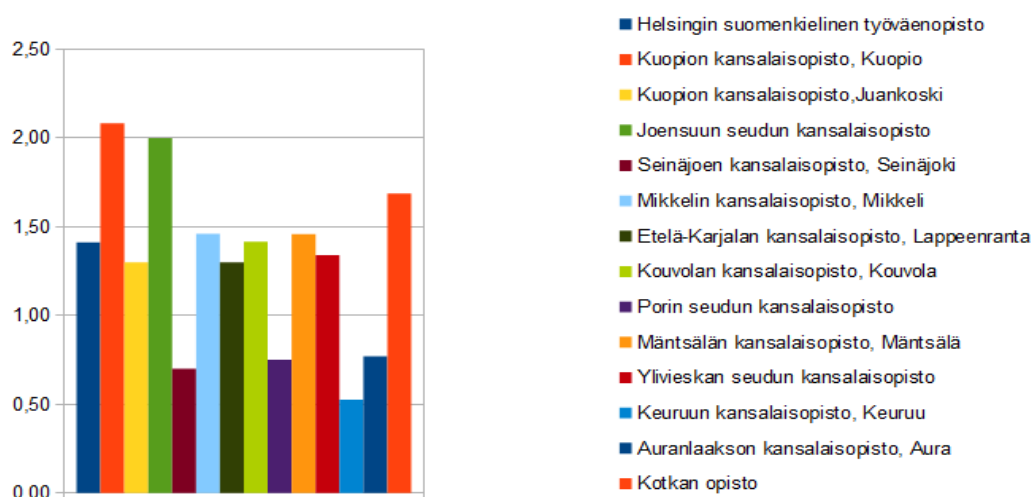
Taulukko 2. Englannin alkeiskurssin hinnoittelu eri kansalaisopistoissa

	Tunteja á 45 min.	Hinta opiskelijalle	Hinta per tunti
Helsingin suomenkielinen työväenopisto	24	33,90	1,41
Kuopion kansalaisopisto, Kuopio	24	50,00	2,08
Kuopion kansalaisopisto, Juankoski	20	26,00	1,30
Joensuun seudun kansalaisopisto	44	88,00	2,00
Seinäjoen kansalaisopisto, Seinäjoki	50	35,00	0,70

Mikkelin kansalaisopisto, Mikkelä	52	76,00	1,46
Etelä-Karjalan kansalaisopisto, Lappeenranta	50	65,00	1,30
Kouvolan kansalaisopisto, Kouvola	24	34,00	1,42
Porin seudun kansalaisopisto	48	36,00	0,75
Mäntsälän kansalaisopisto, Mäntsälä	48	70,00	1,46
Ylivieskan seudun kansalaisopisto	44	59,00	1,34
Keuruun kansalaisopisto, Keuruu	40	21,00	0,53
Auranlaakson kansalaisopisto, Aura	52	40,00	0,77
Kotkan opisto	48	81,00	1,69

Tiedot kustakin kansalaisopiston kurssihinnasta on koottuna 30.9.2013 kyseisten kansalaisopistojen internetsivuilta suhteellisen epämääräisellä satunnaisotannalla (Kotkan opistoa lukuun ottamatta ymmärrettävistä syistä), pyrkien löytämään sellaisia opistoja joissa kurssien hinnat ja tuntimäärät ovat selkeästi esitettyinä niin että ne voidaan yk-

siselitteisesti laskea. Pylväsdiagrammina (kuva 3) tämä hintaero ehkä näkyy vielä selkeämmin. Kotkan opisto on seuraavassa kaaviokuvassa oikealla laidalla näkyvä ja saa kyseenalaisen kunnian vertailun kolmanneksi korkeimmalla tuntihinnalla.



Kuva 3. Englannin alkeiskurssin hinnoittelu eri kansalaisopistoissa

Vaikkakin toki 81 euroa 48 tunnin kurssista on ehkä vielä kohtuullista ottaen huomioon, minkälaisena voidaan ajatella vastaavan yksityisopetuksen hintatason olevan, mutta peruspäivärahalla olevalle tämäkin on iso raha. ”Kohtuullinen” on tässä kohtaa nimittäin oleellinen termi sillä lainsäädäntö (Laki vapaasta sivistystyöstä 24 §) ilmoittaa, että kansalaisopisto voi periä ”kohtuullisia” maksuja opiskelijoilta, eikä tätä määrää ole tämän tarkemmin määritelty, ja niin kauan kuin asiasta mahdollisesti joskus tulee oikeudellinen ennakkopäätös, sitä ei todennäköisesti tarkemmin määritellä.

7.2 Kurssihintojen merkitys vähävaraiselle

Kurssihintojen nousulla on tosiaan mainittava merkitys vähävaraisen kuntalaisen mahdollisuuksiin osallistua kansalaisopistotoimintaan varsinkin kun otetaan huomioon että Kotkan kaupunki on ainakin toistaiseksi lopettanut vuosittaisen työttömien opintotsetelien jakamisen. Aikaisemmin aina vuodesta 1994 lähtien työtön kotkalainen saattoi saada 100 euron arvosta opintoseteleitä, joita saattoi käyttää opiskeluun ja käytännössä suurin osa näitä seteleitä käyttäneistä päätyi Kotkan opistolle. Vuosituhannen vaihteen paikkeilla noin joka viides kotkalainen työtön opiskeli Kotkan opistossa, ja huomattava osa heistä nimenomaisesti opintotsetelien turvin. Vastaavaa opintotseteli-

mallia on käytetty useissa kunnissa jo vuodesta 1989 lähtien. Monissa kunnissa (toisin kuin Kotkassa) näitä seteleitä on nimenomaisesti myöntänyt paikallinen kansalaisopisto ja usein rahoitus niihin on tullut suoraan valtiolta erilaisina projektitukina (Valkonen 2009, 81), kun taas Kotkassa asiaa käsitteli työvoimatoimisto, ja rahoitus oli kaupungin budjetista. Nyt työttömillä on mahdollisuus saada opintonsa puoleen hintaan, kunhan he pystyvät esittämään jonkinlaisen todistuksen siitä, että heille maksetaan jonkinlaista päivärahaa.

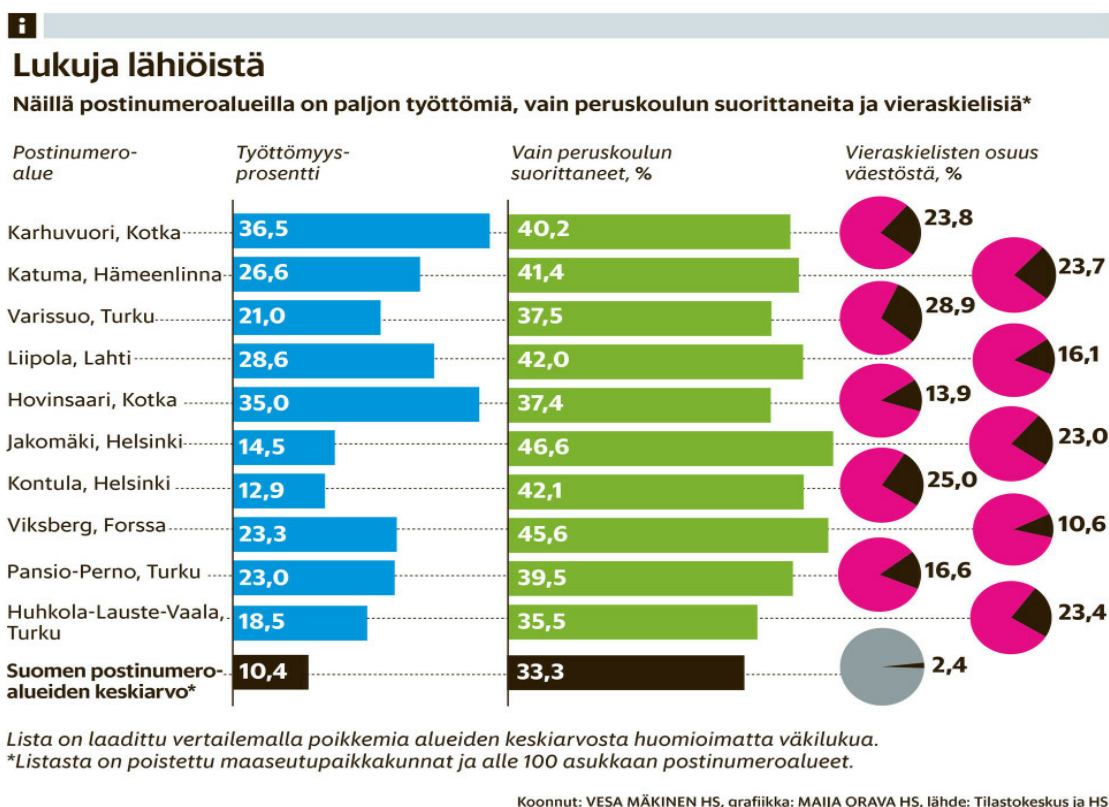
Mutta mikä tässä siis on ongelmana? Saahan viidenkymmenen prosentin alennuksella toki enemmän opiskeltua ja halvemmalla vuoden aikana kuin pelkällä sadan euron opintosetelisetillä? Kysymys ja ongelma on ennen kaikkea kulttuurinen vai pitäisikö sanoa yhteiskuntaluokasta lähtevä kulttuurikysymys, mutta joka tapauksessa sellainen, joka vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen siinä määrin, että se on huomioitava ilmeisestä irrationaalisuudestaan huolimatta. Tietenkin on yksilöllisiä poikkeuksia ja ihmiset identifioituvat eri yhteiskuntaluokkiin eri tavoin, mutta voidaan sanoa että tyypillisesti yhteiskunnan alimmissa kerroksissa (kuten asiaa jo käsiteltiin edellisessä luvussa) suhtautuvat negatiivisesti oppimiseen ja koulutukseen sekä usein katsovat myös kansalaisopistotoiminnan nimenomaisesti keskiluokkaiseksi harrastukseksi, jolla signaloidaan kuulumista jonkinlaiseen keskiluokkaan enemmän tai vähemmän halveksuttavassa mielessä.

Opintosetelillä on suoraan alennukseen nähden se ero, että pienituloiselle työttömälle se on niin sanotusti ylimääräistä rahaa ja kun se on käytännössä ”korvamerkitty” niin ettei sitä voi muuhun kuin opiskelun maksamiseen käyttää, niin se myöskin kannustaa lähtemään ja kokeilemaan eritoten vapaata sivistystyötä myös usein sellaisten ihmisten taholta jotka muutoin suhtautuvat opiskeluun negatiivisesti. Ilman tällaista hienovaraista ohjausta yhteiskunnan alimpiin portaisiin kuuluvien saaminen edes kokeilemaan kansalaisopistoa on paljon vaikeampaa, jo senkin takia että viidenkymmenen prosentin alennus, suuremman mittakaavan eduista huolimatta, tarkoittaa, että opiskelijan on itse maksettava se toinen viisikymmentä prosenttia ja työmarkkinatuella, peruspäivärahalla etc. vastaavilla sosiaalityötoimilla toimeentulevalle toki esimerkiksi puolet edellä käsitellystä 81 euron kurssimaksusta voi sekin olla huomattava menoerä kun lasketaan vielä mukaan oppikirja ja muu opiskelumateriaali sekä matkat tunneille. Jo pelkästään kurssi-ilmoittautuminen ja kurssimaksun järjestely saattavat osoittaa

vähävaraisen henkilön kannalta tosiasialliseksi rajoitteeksi koska monissa tapauksissa Kotkan opistolla (sen jälkeen kun Mariankatu 24:n toimipiste lakkautettiin) asiakas joutuu hoitamaan esimerkiksi kurssimaksujen järjestelyyn liittyvät asiansa paikan päällä Karhulassa, jonne pääsy saattaa olla kaikkein vähävaraisimmille vaikeaa ottaen huomioon huono-osaisuuden keskittymisen erityisesti tietyille maantieteellisille alueille Kotkassa.

7.3 Maantieteellinen eriarvoistuminen

Kotkan kaupunki on (ikävä kyllä) saanut maanlaajuista huomiota muun muassa sillä että kaupungista löytyy kaksi maan köyhimpiin kuuluvaa lähiötä. Kesällä 2013 Helsingin Sanomat toi koko maan tietoisuuteen seuraavana näkyvän grafiikan jossa kaksi Kotkan alueen lähiötä näyttyy vähemmän mairittelevassa valossa. (Kuva 4.)



Kuva 4. Maan köyhimpiä lähiöitä (Helsingin Sanomat 3.6.2013)

Kuten edellä oleva grafiikka kovin kauniisti osoittaa, niin Karhuvuoressa ja Hovinsaarella Kotkassa on korkea työttömyys ja melko alhainen koulutustaso, sekä suuri vieraskielisen väestön osuus joka liittyy asiaan vain lähinnä siltä osin että tällaisissa lähiöissä asuntovuokrien hintataso on suhteellisen alhainen. Samaan asiaan liittyen vuotta aikaisemmin Kauppalehti uutisoi Hovinsaaren asujaimiston harvinaisen korkeiksi nousseista maksuhäiriöistä (Kauppalehti 11.6.2012) ja sittemmin 2013 kesällä Turun sanomat jatkoi samasta aiheesta (Turun sanomat 17.6.2013). Nämä kaikki kertovat siitä, että Kotkan alueella ainakin jossain määrin huonompisuus on keskittynyt näille kahdelle alueelle ja Kotkan opiston toiminnan kannalta on huomattava, että Mariankatu 24:n toiminnoista luopumisen jälkeen voidaan väittää, että kansalaisopistopalveluiden saatavuus pienituloisille näiltä nimenomaisilta lähiöalueilta on heikentynyt. Karhuvuoresta on vaikeampi päästä julkisella liikenteellä Karhulaan kuin Kotkansaarelle ja se, että käytännössä monia toimintoja siirtyy enenemässä määrin ainoisiin todella toimiviin ja asiakkaiden kannalta viihtyisiin tiloihin Opintokeskus Karhussa merkitsee sitä että vähävaraisemmat Karhuvuorelaiset pääsevät yhä vähenevässä määrin osalliseksi näitä palveluita. Hovinsaarelaiset ovat vielä siinä mielessä onnellisessa asemassa, että heillä ovat Kotkansaarelle jäävät opetuspalvelut kävelymatkan päässä ja julkinen liikenne Karhulaan kulkee Hovinsaaren läpi hyvin, mutta toki matkakustannukset Opintokeskus Karhuun ovat ongelma myös oletettavasti keskimääräistä maksuhäiriöisemmille Hovinsaaren asukkaille.

8 OIKEUKSIA JA VELVOITTEITA – JURIDINEN ULOTTUVUUS

Sinänsä on useita näkökohtia ja osa-alueita joihin tämän työn puitteissa voisi kiinnittää juridiselta kannalta huomiota kun käsittelemme kansalaisopistoa, mutta lienee järkevintä keskittyä kahteen oleellisimpaan kysymykseen jotka ovat, tämän työn esipuhetta vapaasti lainaten: voiko vähävarainen kuntalainen tai kansalaisopistoon kohdistuvista säästöistä huolestunut kuntalainen vedota muuhunkin kuin kuntapäätäjiensä oikeudentuntoon ja hyväntahtoisuuteen mikäli hän haluaa (ottaen huomioon varattomuuden) ottaa osaa vapaaseen sivistystyöhön osallistumalla kansalaisopiston kurssille tai mikäli hän on ylipäättään vain huolissaan jotakuinkin laadullisen kansalaisopistotoiminnan jatkumisesta kunnan puitteissa.

8.1 Vähävaraisen kuntalaisen oikeus sivistää itseään

Lienee järkevintä lähteä purkamaan juridiselta kannalta vähävaraisen kuntalaisen asemaa ja oikeutta vapaaseen sivistykseen suoraan huipulta. Yhdistyneiden Kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestöjen yleiskokous 14.12.1960 hyväksyi yleissopimuksen syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (Asetus syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta 59/1971), ja tämä sopimus velvoittaa allekirjoittajamaita (kuten Suomi) toimimaan aktiivisesti syrjinnän poistamiseksi ja sen estämiseksi sekä yhtäläisten mahdollisuuksien ja samanlaisen kohtelun edistämiseksi. Toki voidaan väittää, että tällä sopimuksella ennen kaikkea tarkoitettiin etnisiä vähemmistöjä ja vastaavia ryhmiä, mutta ei voida kieltää, etteikö sitä voisi tai ehkä paremminkin pitäisi myös tulkita myönteiseksi varallisuuserojen aiheuttaman eriarvoisuuden torjumiseksi opetuksen alalla ottaen huomioon, että sopimuksen tekstissä nimenomaisesti (1. artiklassa) mainitaan syrjintä taloudellisen aseman perusteella.

Kansainvälisten sopimusten suhteen suomalaisessa oikeuskäytännössä on muodostunut korostus ihmisoikeusystävälliselle laintulkinnalle jonka perusteella pyrkimyksenä on lain tulkinnassa ja soveltamisessa lopputulokset jotka vastaavat Suomen kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeusvelvoitteita (Mäkelä 2013, 33). Euroopan ihmisoikeus-sopimus sisältää myös kieltoja syrjinnän suhteen ja tällä on toki myös vaikutusta suomalaisen oikeuskäytäntöön, mutta ehkä tässä kohtaa on kuitenkin tärkeintä kiinnittää huomiota erityisesti omaan perustuslakiimme.

Heijastellen Snellmanilaista sivistyskäsitystä juridisessa muodossa, perustuslain kuudentoista pykälän toinen momentti ilmaisee että julkisen vallan tulee turvata (lain erikseen säätämällä tavoin) jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus myös muuhun kuin perusopetukseen sekä mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. (Suomen perustuslaki. 16 § 2. momentti). Voidaan siis sanoa, että oikeutta tässä ei siis turvata perustasolla subjektiivisena oikeutena vaan enemmänkin huomioonottaen yksilöiden kyvyt sekä erityiset tarpeet, eli siis muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden. Erityisesti on huomioitava laissa esiintyvä ilmaisu siitä että varattomuus ei siis saa muodostua esteeksi muuhun kuin perusopetukseen osallistumiseen tai itsensä kehittämiseen.

Voidaan myös väittää että oikeus yhdenvertaisesti päästä osalliseksi muuhun kuin perusopetukseen itsessään mahdollistaa eteenpäin muiden oikeuksien tasapuolista toteutumista. Tämän oloisia oikeuksia voidaan nähdä esimerkiksi yhteiskunnallisen osallistumisen saralla, joten sillä kuinka yksittäisen vähävaraisen kuntalaisen oikeus vapaan sivistystyön palveluihin toteutuu voidaan nähdä olevan myös itsessään laajempia vaikutuksia sekä yksilölle että yhteiskunnalle.

Muutama pykälä eteenpäin perustuslain kuudennestatoista pykälästä, perustuslaissa myös määrätään että julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen (Suomen perustuslaki. 22 §). Sinänsä kaikki perusoikeuksia koskevat perustuslain osat tavalla tai toisella liittyvät toisiinsa, mutta lienee järkevintä rajata perustuslain käsittely tässä tapauksessa käytännön syistä. Perustuslain voidaan katsoa asettavan julkiselle vallalle velvoitteita ja vaikkakin kunta on hallinnoltaan usein hyvinkin politisoitunut järjestelmä, kunta edustaa kuitenkin julkista valtaa siinä missä hallituskin, ja kunta esiintyy tavalliselle kuntalaiselle ennen kaikkea viranomaisroolissa, joten tässä mielessä on tärkeää huomioida, että nämä perustuslain kohdat toki koskevat ja velvoittavat myös kunnan päättäjiä. Tietenkin tässä joudutaan huomioimaan myös kuntien itsehallinnon tai oikeastaan voimme kuvitella kolmiota, jonka kärkinä ovat perustuslain asettama yhdenvertainen oikeus sivistykseen, perustuslain asettama velvoite julkiselle vallalle perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi ja kunnallinen itsehallinto.

8.2 Kunnallinen itsehallinto ristiriidassa

Monessa mielessä voidaan ajatella, että kunnallisen itsehallinnon asema on näihin kahteen edellä mainittuun perustuslain asettamaan velvoitteeseen nähden ristiriidassa, mutta tässä nimenomaisessa kysymyksessä, eli pienituloisen kuntalaisen oikeudessa vapaan sivistystyön palveluihin ilman että hänen varattomuutensa tätä estää, ei voida nähdä että kunnallinen itsehallinto voisi suoranaisesti rajata tätä oikeutta muutoin kuin tietenkin siinä suhteessa että kunnallisen itsehallinnon tehtävänä nimenomaisesti sen omalla alueellaan on näiden perustuslain velvoitteiden toteuttaminen käytännön tulkintana. Lisäksi toki voidaan ajatella asiaa puhtaasti käytännön kannalta eli toki kunnan itsehallinnon voi ajatella puhtaasti resurssiensa nojalta rajaavan tällaisten oikeuksien toteutumista, mutta tässä on muistettava, että tämäkään oikeus ei ole niinkään jonkin mitan mukainen absoluuttinen asia joka tulee järjestää vaan kyse on järjestet-

tävien asioiden, siis tässä tapauksessa vapaan sivistystyön ja siihen liittyen muun kulttuurisen toiminnan tarjoamisesta jotakuinkin yhdenvertaisesti mikäli tällaista tarjontaa tapahtuu. Eli kuten jo aiemmin sanottu, tässä ei voida puhua varsinaisesti subjektiivisesta oikeudesta.

On myös muistettava että julkinen valta ei voi rajata perusoikeuksien toteutumista muutoin kuin nimenomaisesti lakiin perustuen. Voitaneen siis katsoa että yhdenvertaista oikeutta vapaaseen sivistykseen, siinä mielessä kuin se on tässä esitetty, pidettävän niin sanottuna torjuntaoikeutena eli toisin sanoen ei vain niin että julkisella vallalla on velvoite johonkin vaan myös niin että julkisella vallalla on velvoite pitäytyä asiattomasti rajoittamasta tätä oikeutta. Siis mikäli kunnassa on tarjolla vapaan sivistystyön palveluita, tulee kunnan tavalla tai toisella pyrkiä tarjoamaan myös vähävaraisille kuntalaisille realistinen mahdollisuus nauttia näistä palveluista. Tästä päästään oikeastaan ehkä merkittävämpään kysymykseen: onko vapaan sivistystyön palveluita lain mukaan minkäänlaista pakkoa olla tarjolla ja onko kunnalla lain määräämää vastuuta asiassa?

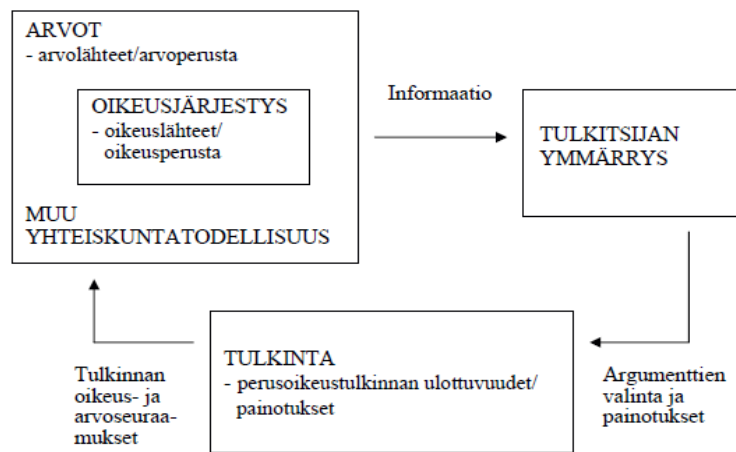
8.3 Kunta palvelujen järjestäjänä

Onko siis jotenkin erityisen oleellista että nimenomaisesti kunta järjestää palveluita kuten vapaata sivistystyötä eli siis muun muassa kansalaisopistotoimintaa? Eihän laissa ole velvoitetta kansalaisopiston pitämiseen, sillä eihän kyseessä toki ole peruspalvelu tai ainakin tämä on perinteinen tulkinta asiasta. (Valkonen 2009, 6). Tätä kysymystä avaamaan lähdetessä joudumme katsomaan lainsäädäntöä ja julkisen vallan jakautumista hyvin laajalta alueelta, mutta perinteisestä käsityksestä poiketen tai oikeastaan sitä vastaan voidaan väittää että de-facto vapaa sivistys kansalaisopistotoiminnan muodossa on kunnan peruspalveluksi rinnastettavaa toimintaa ja sen vuoksi myös toimintaa jonka toteuttamisesta kunnalla täten on de-facto myös huomattava vastuu. Tämän kunnan vastuun asema on toki jossain määrin oikeusteoreettisesti kiistanalainen ottaen huomioon ensinnäkin hieman sekavan (jopa jossain määrin ristiriitaisen) lainsäädännön ja toisaalta sen että kunnallisen itsehallinnon ja perusoikeuksien välillä on tässä tilanteessa myöskin ristiriita.

Yksinkertainen perusongelma tässä on se että kunnat eivät tietenkään ole identtisiä vaan kuntien resursseissa on eroja ja täten kuntapäätäjät mielellään katsovat (mikäli vain mahdollista) tällaisia tehtäviä juridisesti niin kutsutuiksi kunnan itselleen ottamiksi tehtäviksi ennemmin kuin lain kunnalle määräämiksi jotta kunnalla ei huonon taloudellisen tilanteen sattuessa olisi juridista vastuuta esimerkiksi juuri kansalaisopistotoiminnasta.

Kuten sanottu, kiistakysymykseksi oikeusteoreettisesti nousee se ettei kunnan toimintaa sivistystyön osalta ole täysin selkeästi määrätty eli ei löydy lakia joka listaisi että ”tämä ja tämä kuuluu kunnan tehtäviin ja peruspalveluihin kun taas tämä ei”, mutta toisaalta ei lainsäädännössä muutenkaan ole tällaisia listoja vaan kuntien tehtävät löytyvät suhteellisen sekaisin lainsäädännöstä. Lisäksi, ja oikeastaan paljon merkittävämpänä seikkana, ongelmaksi nousee se käytännön tekijä että monia sivistyspalveluita, jotka ovat eri lainsäädännön alaisina on käytännössä yhdistetty kansalaisopistotoiminnassa, joten tarkasteltavaksi ei voida ottaa pelkästään vapaan sivistystyön lainsäädäntöä vaan tarkastelua on laajennettava koskemaan myöskin taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa sekä osittain jopa maahanmuuttajien kotouttamista.

Juridista tulkintaa tai sen vaikeahkoa yritystä, jota tässä osiossa on pyritty esittämään, kuvastaa ehkä parhaiten seuraavana, seuraavalla sivulla oleva Marianne Mäkelän muotoilema kaavio jolla hän on esittänyt omaa tutkimustyötään, mutta joka myös kuvastaa ideana sitä mihin tämä työ juridiselta tutkimustyöltään ja tulkinnaltaan pyrkii tai ehkä paremminkin sitä mitä tästä tulkinnasta kehkeytyy. Konteksti Marianne Mäkelän työssä (2013) on toki hieman eri kuin tässä, mutta kaavio on niin kovin sopiva juuri tähän tarkoitukseen joten sen lainaaminen tähän lienee anteeksiannettavaa.



Kuva 4. Oikeudellinen argumentointi (Mäkelä 2013, 66)

Koko juridinen kysymys perustuslaista alaspäin voidaan oikeastaan hahmotella parhaiten tuomalla kysymys suoraan käytännön elämään. Vuonna 2009 Suomessa toimi 205 kansalaisopistoa joista suurin osa oli kuntien ylläpitämiä ja loputkin käytännössä tarjoavat palvelujaan lähinnä kunnille ja/tai siis oman kuntansa asukkaille (Kansalaisopistojen toimintakatsaus 2010, 6). Jotakuinkin kaikki kansalaisopistopalveluja tarjoavat kunnat mahdollistavat vähävaraisten kuntalaisten osallistumista kansalaisopistotoimintaan tarjoamalla alennuksia työttömille osallistujille, opintoseteleillä, sovitetuilla maksuajoilla opintomaksujen suhteen sekä jossain määrin myös lasten ja nuorten vapaaoppilaspaikoin, kukin kunta omalla tavallaan ja omin tavoin organisoituna. Kansalaisopistoissa on vuoden 1992 opistolain myötä voitu järjestää vapaan sivistystyön lisäksi myös ammatillista aikuiskoulutusta sekä muuta koulutusta tai tämän tapaista koulutusta tukevaa toimintaa sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään. (Sihvonen 1996, 108-109.) Tuo lain maininta muusta koulutuksesta on avannut tien taiteen perusopetuksen järjestämiseen kansalaisopistoissa ja monet opistoista, Kotkan opisto mukaan lukien, huolehtivat kuntansa osalta tästä. Myös muita taiteen opintoja on kansalaisopistoissa tyypillisesti tarjolla tukien kuntalaisten taiteenharrastusta. Lisäksi maahanmuuton kasvaessa on kansalaisopistojen kieliopetuksen tarjontaa alettu hyödyntämään maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Lainsäädäntöä katsoen siis kunnat kansalaisopistojen kautta toteuttavat näin:

- määräyksiä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä (Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386 20 §).

- määräyksiä taiteen perusopetuksesta jota kunta voi järjestää mutta sitä ei tällaiseen suoraan tätä koskevalla lailla velvoiteta (Laki taiteen perusopetuksesta 21.8.1998/633 2 § ja 3 §).
- määräyksiä kuntien kulttuuritoiminnasta eli toisin sanoen taideharrastusta tukevaa opetusta kuten kuntien kulttuuritoimintaa ohjaava laki määrää ja samalla velvoittaa myös järjestämään mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen (Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 3.8.1992/728 1 §).
- aiemmin käsiteltyjä perustuslain 16. ja 22. pykälää käytännössä.

Vaikkakin vapaata sivistystyötä koskeva laki listaa vain tahot, jotka voivat kansalaisopistoa pitää ja kieltää kansalaisopistotoiminnan järjestämisen voitontavoittelumielessä (Laki vapaasta sivistystyöstä 21.8.1998/632 4 §), eikä se siis velvoita ketään (edes kuntia) ylläpitämään kansalaisopistotoimintaa, niin edellä olevan useiden lakien kongruenssin voinee tulkita kaiken kaikkiaan yhteispakettina tarkoittavan käytännössä ja tosiasiallisesti sitä, että kunnalla on kuitenkin velvoite tällaisten palveluiden tuottamiseen sekä sen varmistamiseen, että kuntalaisilla olisi jossain määrin varattomuuden tätä rajaamatta mahdollisuus päästä käsiksi näihin palveluihin. Puhtaasti oikeusteoreettiselta pohjalta voidaan lisäksi vetää yhtäläisyysmerkkejä edellisessä osiossa käsitellystä yhdenvertaisesta oikeudesta muuhun kuin perusopetukseen varattomuuden tätä estämättä ja tulkita tämän merkitsevän myös jossain määrin koko valtion sisällä yhdenvertaisuutta, jolloin se että jollain alueella henkilö ei pääsisi nauttimaan vastaavasti muusta kuin perusopetuksesta (tässä tapauksessa siis vapaan sivistystyön palveluista) siinä missä pääasiallisesti muilla alueilla Suomessa satunnainen henkilö pääsee, voitaneen katsoa siis olevan ristiriidassa perustuslain antamien oikeudellisten odotusten kanssa. Lisäksi on huomioitava että kunnan peruspalvelujen valtiosuusia käsittelevä laki (Laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 29.12.2009/1704. 49 §) liittyy samaan pakettiin vapaan sivistystyön valtiosuudet kuin myös muut kuntien peruspalvelujen saamat valtiosuudet, joten tämän voinee myös antaa suuntaa tulkin- nalle kansalaisopistotoiminnan asemasta kunnan peruspalvelujen kaltaisena toimintana, ottaen huomioon, että perinteisesti on voitu katsoa, että toiminnat, joita valtiolta pyrkii asettamaan kuntien tehtäväksi ovat olleet sellaisia, jotka ovat nimenomaisesti jääneet valtiosuusjärjestelmän alle. Tavallaan koko valtiosuusjärjestelmää voi-

daan siinä mielessä katsoa valtion ohjeistuksena ja merkinä siitä mitä lainsäätäjien taholta halutaan kunnissa tehtävän.

Voimme ottaa vastaavan oloisen vertauskuvan terveydenhuollon suhteen eli toisin sanoen lainsäädäntö ei suoraan velvoita sitä, kuinka lainsäädännön asettamat velvoitteet terveydenhuollon saatavuuden suhteen tulevat kuntatasolla yksittäisessä kunnassa käytännössä toteutetuksi ja täten näiden velvoitteiden kannalta on monessa mielessä yhdentekevää huolehtiiko kunnan terveydenhuollosta Möttöjän terveyskeskus vai Möttöjä HypeInnovation Limited (esimerkit kuvitteellisia). Vastaavasti kuin terveydenhuollon suhteen voidaan ajatella että edellä mainitusti kunnalle on asetettu erilaisia, sekä suoraan velvoittavia että perustuslain tulkinnasta johdettavia velvoitteita, joita kunta toteuttaa käytännössä, usein tai ehkä voinee sanoa jopa pääsääntöisesti, kansalaisopiston kautta.

Periaatteessa kunta voisi toki tehdä myös muita ratkaisuja kuin kansalaisopiston ylläpitäminen näiden palvelujen tuottamiseksi, mutta kuinka realistisia taloudellisessa ja muissa käytännön mitoissa tällaiset muut ratkaisut olisivat onkin sitten toinen kysymys, varsinkin kun otamme huomioon että nykyisessä toimintamallissa tällaista toimintaa järjestävä kunta saa myös valtion rahallista tukea valtionosuusjärjestelmän kautta. Toisin sanoen näiden palvelujen järjestäminen kansalaisopistojen kautta on käytännössä muotoutunut velvoitteeksi, koska jotenkin nämä palvelut ovat siis kuitenkin hoidettava kunkin kunnan alueella.

Juridisesti voidaan katsoa, että nimenomaisesti kansalaisopiston pitäminen sinänsä ei pakosta ole velvoite kunnille. Ainakaan periaatteellisella tasolla. Samalla kuitenkin näiden aiemmin mainittujen palveluiden (kunnan kulttuuritoiminta, taiteen perusopetus, maahanmuuttajien kotoutuskoulutus) ylläpitäminen ja tarjoaminen on lainsäädännön asettama velvoite, kuten myöskin voinee katsoa olevan jo useampaan kertaan läpikäyty velvoite tarjota yhdenvertaista mahdollisuutta muuhun kuin perusopetukseen ilman varattomuuden aiheuttamaa estettä.

Kun nämä kaksi sinänsä juridisesti erillistä asiaa yhdistyvät tosiasiallisesti kansalaisopiston toiminnassa, niin ei liene täysin liioiteltua sanoa että riippumatta siitä onko kunnassa toimiva kansalaisopisto kunnan suoraan ylläpitämä vai ei, niin kunnalla on

huomattava vastuu kyseisen laitoksen toiminnasta ei vain vaikutusvallallisesti tai moraalisesti vaan myöskin rahallisessa mielessä. Kunta on siis nykytilanteessa aivan tosiasiallisessa mielessä päärahoittajana kansalaisopistolle riippumatta siitä kuka opistotoimintaa alueella juridisesti ottaen hallinnoi, joten olisi vähintäänkin outoa ettei kunta myös haluaisi sananvaltaa kuinka kunnan rahoja tällaisessa toiminnassa käytetään eli on loogista että tällaisessa kustannusrakenteessa kunnat ennen kaikkea ylläpitävät kansalaisopistoja.

9 LUKUJA JA NUMEROITA

Tähänastiset osiot tässä teoksessa ovat käsitelleet kansalaisopistotoimintaa erityisesti moraalisen, filosofisen ja juridisen näkökannan puolesta, pyrkien tarjoamaan muita kuin puhtaasti tavoiterationaalisen ajattelutavan näkökulmia Kotkan opiston nykytilaan ja siihen kohdistuviin säästötoimiin. Näiltä osin siis voidaan tähänastinen teos nähdä myös kritiikkinä vaihtoarvon katsomiseksi muiden arvojen lähtökohdaksi ja täten siis kustannustehokkuuden katsomiseksi kaikkein oleellisimmaksi toiminnan mittariksi verrattuna kansalaisopiston toiminnassa erityisesti sivistyksellisiin sekä yhteiskunnan kannalta yleishyödyllisiin (sekä siis vaikeasti mitattaviin) arvoihin, joita kansalaisopiston voidaan katsoa tuottavan ja vaalivan.

Mutta asiaa voidaan toki katsoa puhtaasti tavoiterationaaliselta ajattelukannalta ja tarkastella numeroiden valossa, miltä Kotkan opiston taloudellinen tilanne näyttää ja kuinka se vertautuu koko Kotkan kaupungin talouteen.

Tässä osiossa käydään lyhyesti ja kansantajuisesti läpi oleellimmat numerot ja tunnusluvut Kotkan opiston toiminnan kannalta suunnilleen viimeisen puolen vuosikymmenen ajalta ja katsotaan mitä voimme tulkita näistä luvuista ilman mitään erityistä taloushallinnollista salatiedettä. Oleellisimpia kysymyksiä lienevät, onko Kotkan opiston taloutta hoidettu huonosti eli onko se tässä mielessä oikeasti kehittämisen (siis saneeraamisen) tarpeessa ja toisaalta se kuinka Kotkan opiston talous sijoittuu Kotkan kaupungin talouteen eli onko Kotkan opistoon kohdistuvilla säästötoimilla muutakin kuin symbolista merkitystä muille kuin opistolle itselleen. Lisäksi, mikäli säästötoimet vaikuttavat pelkästään symbolisilta eleiltä todellisten kaupungin talouteen heijastuvien

vaikutusten sijasta, niin kysymykseksi nousee toki myös se, että mitä merkitystä tällaisilla enemmän tai vähemmän lähes fiktiivisillä säästö- ja kehitystoimilla on.

9.1 Kotkan opiston opetustoiminnan kustannusrakenne

Kustannusrakenteiden tarkastelu voidaan ehkä helpoiten aloittaa tiivistelmällä Kotkan opiston opetustunneista, niiden nettomenoista, henkilöstön määrästä (laskettuna kokopäiväisiksi työtunneiksi) ja toimitilojen laajuudesta välillä 2006 – 2011.

Taulukko 3. Kotkan opiston tuotto/kustannusrakennetta 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Opetustunnit	24520	24515	24701	22487	20566	21268
Nettomeno t/tunti	56,13	60,3	63,11	68,14	75,07	78,73
Henkilöstö	24,5	21	17,7	17,2	15,4	15,5
Tilat m ²	2705	2602	2630	2630	2630	2630

Taulukko 3 on koottu Kotkan opiston sisäisistä vuosikertomuksista (vuoden 2012, saati vuoden 2013 tietoja ei ollut taulukkoa koottaessa sopivassa muodossa) ja taulukosta näemme kaksi mielenkiintoista ja oudosti ristiriitaista trendiä.

Opetustuntien määrä ja henkilöstön määrä (taulukko listaa vakituiset ja osa-aikaiset työntekijät mutta ei tuntiopettajia) laskevat mutta samalla nettomenot per opetustunti kasvavat rajusti, vaikka ulkopuolelta katsoen tämän yhtälön luulisi toimivan toisin päin kun huomioidaan kuinka paljon nykyisin kiinnitetään yleisesti huomiota oletettuihin henkilöstökulujen aiheuttamiin turhiin menoihin.

Siirryttäessä vuodesta 2006 vuoteen 2011 nettomenot per tunti ovat nousseet peräti 40 prosenttia samalla kun opetustunnit ovat vähentyneet 13 prosenttia ja laskennallinen henkilöstön määrä pudonnut lähes 37 prosenttia. Vaikkakin opetustuntien määrä vaikuttaa aaltoilevan vuosittain, niin on huomioitava että se missä näkyy selkeä trendi on jatkuva nettomenojen kasvu per opetustunti, huolimatta tilojen pienentymisestä ja henkilöstön jatkuvasta vähenemisestä. Tämän ulkopuolelta katsoen oudon paradoksin syihin pureudumme hieman tarkemmin myöhemmin.

On toki huomioitava myös että tässä näkyvät opetustunnit kattavat kaiken opetustoiminnan Kotkan opistolla, ei pelkästään varsinaisen kansalaisopistotoiminnan vaan myöskin kaupungin sisäiset koulutukset ja myyntipalvelut eli kurssit joita opisto myy esimerkiksi yrityksille ja muiden kuntien toimintayksiköille markkinahintaisina palveluina. Puhtaasti kansalaisopistollinen opetustoiminta Kotkan opistolla on hieman edellä mainittua ja käsiteltyä opetuksen tuntimäärää pienempää, vaikkakin se toki kattaa yli 90 prosenttia näistä opetustunneista.

9.2 Valtionosuudet ja Kotkan opisto

Kuten edellä mainittu, yli 90 prosenttia Kotkan opiston opetuksesta on puhtaasti kansalaisopistollista toimintaa, kuten vertaamalla edellistä taulukkoa seuraavaan käy ilmi, loppujen ollessa myyntipalveluita etc. Tämä seuraava taulukko on koottu opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus/rahoitussovelluksen antamista tiedoista, eikä näitä tietoja ole siis tässä muodossa suoraan saatavissa kyseisestä sovelluksesta.

Taulukko 4. Kotkan opiston vapaan sivistystyön valtionosuudet 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Opetustunnit	22927	23060	22016	21408	21073	20596	18246
Valtionosuus	924589	947302	985608	1004637	1016783	1009733	936020

On erityisesti huomioitava että edellä olevassa taulukossa (taulukko 4.) näkyvät Kotkan kaupungille maksettavat opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet kansalaisopistotoimintaan eivät suoraan näy Kotkan opiston kirjanpidossa, kuten eivät myöskään näy Kotkan opiston järjestämän taiteen perusopetuksen kaupungille tuomat asukaskohtaiset tuet jotka ovat 1,40 euroa per asukas eli vuoden 2012 asukaslukutietojen pohjalta (Tilastokeskuksen PX-Web tietokannat) Kotkassa on tuolloin (noin vuotta ennen tämän työn kirjoittamista) ollut 54 873 asukasta joten tällä perusteella taiteen perusopetuksen tukea Kotkan kaupunki on vuonna 2012 kerännyt 76822,2 euroa.

Sinänsä ei ole kovin oleellista tämän työn kannalta käsitellä kovin syvällisesti valtionosuusjärjestelmää tai sen historiaa, mutta lienee hyvä tiivistää ja tähdentää tässä kohdassa että lailla määritelty ja ohjattu kuntien opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä tarkoittaa siis käytännössä sitä että valtio maksaa kuntien taiteen perusopetuksesta ja kansalaisopistojen opetuksesta osan (tiettyjen laskentaperusteiden mukaisesti, joihin ei liene tässä tarvetta syventyä enemmälti). Periaatteessa tämä valtionosuus voi kattaa jopa puolet kyseisistä kuluista, mutta käytännössä valtionosuus jää todellisesta kulupaketista melkolailta pieneksi osaksi, koska monia toimintaan liittyviä todellisia kuluja ei valtion puolelta lasketa mukaan.

Se, että näitä Kotkan opiston kaupungille keräämiä tuloja ei kuitenkaan näy Kotkan opiston kirjanpidossa ei sinänsä johdu niinkään mistään kirjanpidollisesta virheestä tai jonkinlaisesta salaliitosta kuin siitä että tätä koskeva lainsäädäntö (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704 29§), jota jo aiemmin käsiteltiin, ilmoittaa että valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa yhtenä kokonaisuutena sekä kyseisessä laissa eritelty että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä laissa vapaasta sivistystyöstä eritelty valtionosuudet, joten Kotkan opiston toiminnan tuomat tuet eivät siis suoraan kohdennu itse opistolle vaan ne maksetaan kaupungille joka sitten kohdentaa osan näistä tuloista opistolle tai on kohdentamatta sillä laki ei suoraan velvoita valtionosuuksia saavia yhteisöjä nimenomaisesti allokoimaan saamiaan valtionosuuksia nimenomaisesti niihin toimintoihin jotka näiden valtionosuuksien saamisen perusteena ovat. Tämä kysymys herättää usein närästyksiä erityisesti taiteen valtionosuuksien suhteen.

Edellä mainitun lisäksi tilannetta hankaloittaa se että tähän kokonaistukipakettiin vaikuttavat erilaiset muuttajat, kuten esimerkiksi kaupungin maksamista (lähinnä työttömyysasteesta riippuvista) sosiaalimenoista johtuen. Tämä entisestään vaikeuttaa yksiselitteisten laskelmien tekoa todellisista tuloista joita Kotkan kaupunki siis kerää Kotkan opiston ansiosta tai ehkä paremmin ilmaistuna Kotkan opiston toiminnan perusteella. Kaupungin tilinpäätöksissä nämä valtionosuudet tietenkin myös katoavat kokonaisuuteen ollen samassa paketissa kaikkien muidenkin Kotkan kaupungin keräämien valtionosuuksien kanssa kuten kuvasta 5 hieman myöhemmin näkyy.

Taulukko 5. Kotkan opiston valtionosuudet sekä opintomaksut 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Valtionosuus taiteen perusopetukselle	76571,6	76685	76753,6	76763,4	76822,2
Valtionosuus vapaalle sivistystyölle	985608	1004637	1016783	1009733	936020
Opintomaksujen tuotto	398309	380194	387235	424169	431523
yhteensä	1460488,6	1461516	1480771,6	1510665,4	1444365,2

Edellä oleva taulukko (taulukko 5) on koottu käyttäen taiteen perusopetuksen suhteen väkilukuina Kotkan kaupungin vuoden 2011 tilinpäätöksessä listattuja väestötietoja väliltä 2008-2011 ja tilastokeskuksen tarjoamia tietoja vuoden 2012 väkiluvusta (Tilastokeskuksen PX-Web tietokannat) kertoen siis väkiluvun 1,4 euron kertoimella. Vapaan sivistystyön valtionosuudet on koottu opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus/rahoitussovelluksen antamista tiedoista ja opintomaksujen tuotto on koottuna Kotkan opiston kirjanpidon tietokannoista. Näitä lukuja ei siis suoraan löydy edellä mainituista tietokannoista tässä muodossa ja yhtenä pakettina.

On huomioitava, että nämä luvut ovat enemmänkin vain suuntaa antavia kuin tarkkoja laskelmia, koska ensinnäkin opintomaksujen tuotosta oleva tieto on hieman epämääräistä (tilinpäätöksen summat eivät täysin vastaa kirjanpidon rekistereiden summia, johtuen joko Kotkan kaupungin kirjanpidon sisäisen jaon yksityiskohdista tai eri ohjelmien vaihtelevista kirjaustavoista, tästä ei oikein ole saanut koottua selvää kuvaa) ja toiseksi valtiosuukien laskeminen taiteen perusopetukselle ja vapaalle sivistystyölle saattavat heittää tosiasiaassa koska kaupungin saamia tukia voidaan valtion toimesta säädellä esimerkiksi joidenkin sosiaalimenojen vuoksi.

Tämän työn tarkoituksiin, näissä kerätyissä tiedoissa näkyvä tarkkuus riittää kuitenkin antamaan suuntaviivoja Kotkan opiston Kotkan kaupungille keräämästä tuotosta, varsinkin kun sitä seuraavaksi (taulukko 6) voimme verrata Kotkan opiston tilinpäätöksiin joissa näitä edellä olevia lukuja ei varsinaisesti näy, kuten jo mainittu..

Kun katsomme seuraavana, seuraavalla sivulla olevaa taulukkoa numero 6, joka on koottu Kotkan opiston kirjanpidon tilinpäätöksistä aikaväliltä 2008 - 2012 (vuoden 2013 tiedot eivät tätä kirjoitettaessa olleet vielä saatavissa siinä laajuudessa että niistä olisi ollut tähän hyötyä) niin, pitäen mielessä edellä olleet taulukot opiston tuloista (mukaan lukien myös toki opiston toiminnasta kertyvät valtiosuudet), voimme nähdä ainakin neljä mielen-kiintoista seikkaa jotka sinänsä ovat melko ilmeisiä.

Näihin seikkoihin on tarpeen kiinnittää huomiota, mikäli haluamme muodostaa jonkinlaisen yleiskuvan Kotkan opiston taloudellisesta tilanteesta ja siitä, onko opiston taloutta hoidettu kelpollisesti vai onko puhtaasti tavoiterationaalisesti ajatellen Kotkan opiston taloudessa selkeää korjauksen varaa.

Taulukko 6. Kotkan opiston tilinpäätösten tiivistelmä 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Myyntituotot	17647	18435	13144	12306	17702
Maksutuotot	426918	379949	374917	423594	422865
Tuet ja avustukset	35715	44254	26648	57954	40761
Muut toimintatuotot	20454	26734	32240	31159	31279
Henkil. kulut	-1410182	-1349964	-1322400	-1455598	-1430234
Palvelujen ostot	-87063	-71208	-69441	-73328	-58187
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	-31458	-26772	-19624	-27943	-23640
Muut toimintakulut	-20467	-20369	-10380	-11702	-11055
Sisäiset tuotot	0	0	48020	48909	36752
Sisäiset kulut	-499890	-520559	-616924	-679800	-734446
Toimintakate	-1548327	-1519499	-1543801	-1674450	-1708202
Budjetin toteuma	94,42%	102,21%	99,38%	107,20%	101,40%

Ensimmäiseksi toki silmiin tarttuu toimintakate eli kun vähennetään menot tuloista niin mitä saamme tai siis mitä ”jää käteen”. Tässä tapauksessa vaikuttaisi pikaisesti katsoen että joka vuosi Kotkan opisto tuottaisi Kotkan kaupungille yli puolitoista miljoonaa euroa tappiota, jonka voisi toki arvella selittävän opistoon kohdistuvia säästöpaineita ottaen huomioon, että satunnaiselle kuntalaiselle puolitoista miljoonaa euroa on huomattava summa. Mutta kuten olemme jo huomioineet, tässä tilinpäätöksessä ei näy Kotkan kaupungille kertyviä valtionosuuksia Kotkan opiston toiminnasta (taulukko 5) joiden lisääminen laskennallisesti tässä näkyviin tuloihin muuttaisi toimintakatetta huomattavasti lähemmäksi nollaa, tai oikeastaan jos kirjanpidollisesti ollaan tarkkoja niin valtionosuudet tulisi lisätä toimintakatteen perään rahoitus-, korko- etc. tuottojen kanssa mutta koska kyseessä on kaupungin sisäinen yksikkö, joka ei varsinaisesti ole itsenäinen laitos niin tilinpäätös loppuu toimintakatteeseen. On toki myös huomioitava se että vaikka hyväksyisimmekin suoraan tässä näkyvän toimintakatteen suoraan Kotkan opiston vuoden ”tulokseksi” (ajattelematta siis ollenkaan opiston toiminnan perusteella kertyneitä valtionosuuksia) niin ottaen huomioon että opisto tuottaa keskimäärin noin kaksikymmentä tuhatta opetustuntia vuodessa, ei tämä ole ollenkaan huono panos-tuottosuhte.

Seuraavaksi toki katse siirtyneekin budjetin toteumaan, joka on ehkä kaikkein olennaisin tunnusluku ottaen huomioon että Kotkan opisto on kuitenkin Kotkan kaupungin yksikkö ja täten, kuten kaikissa julkisissa laitoksissa ja virastoissa, ennen kaikkea riippuvainen sille budjetoiduista varoista. Mitä tarkemmin hallinnollinen yksikkö käyttää sille määritellyt varat sen parempi, sillä huomattava budjetin ylitys kertoo tehottomuudesta ja tuhlauksesta. Vastaavasti taas budjetin jatkuva alitus kertoo vain siitä että budjetti on laadittu väärin ja että budjetissa on karsimisen varaa. Kotkan opiston suhteen lukemat näyttävät budjetissa pysymisen osalta melkolailta erinomaisilta, pysytellen keskimäärin hyvinkin tarkkaan juuri budjetissa.

Tässä suhteessa ei voine olla moittimista Kotkan opiston taloudenpidossa, sillä kuten sanottu on budjetissa pitäytyminen julkiselle laitokselle aina oleellisempaa kuin se mitä toimintakate sanoo ja tässä suhteessa Kotkan opiston talous näyttää esimerkiksi.

Seuraavaksi lienee syytä kiinnittää huomiota julkisen talouden erikoisuuteen, sisäisiin tuloihin ja menoihin joista jälkimmäiset näyttävät vaikuttavilta. On huomioitava muuten että tässä näkyvällä aikavälillä 2008 - 12 sisäisissä kuluissa on sisällytettynä sisäiset vuokrat Mariankatu 24:n tiloista joista 2013 on luovuttu ja siten tulevaisuudessa tilinpäätöksissä voitaneen olettaa sisäisten menojen laskeneen merkittävästi. Tai ehkä ei, koska kuten huomaamme niin välillä 2008-2012 sisäiset kulut ovat Kotkan opistolla nousseet melko huimasti eli noin 47 prosenttia, ilman että opiston toiminnan volyymissa olisi tapahtunut ainakaan huomattavaa muutosta ylöspäin. Tätä on myös hieman vaikeaa tulkita puhtaasti Mariankatu 24:n korjauskustannusten aiheuttamaksi, koska nousu on ollut jatkuvaa vaikkakin korjauksia varten otettu laina on lähestynyt loppuaan. Kuten sanottu, sisäisissä kuluissa on tilavuokria, atk-tukikuluja ja muita toimintojen kustannuksia joita on laskennallisesti jyvitetty Kotkan opistolle.

Tässä päästään kuitenkin kysymykseen siitä, ovatko nämä sisäiset menot todellisia ja oikein laskettuja suhteessa kaupungille todella kohdistuviin menoihin vai onko kyseessä puhtaasti laskennalliset menoerät joilla ei ole suoraa kosketusta fiskaaliseen todellisuuteen. On huomioitava että koska tällaiset menoerät tapahtuvat kaupungin kirjanpidon sisällä, niin käytännössä ne toki voivat olla mitä tahansa, toisin kuin silloin kun puhutaan ulkopuolisista palveluista jolloin kaupunki tai sen yksikkö joutuvat ”oikeasti” maksamaan palvelusta.

Koska sisäisten kulujen laskennalliset periaatteet Kotkan kaupungin kirjanpidossa eivät ole tätä työtä tehtäessä oikein auneet, lienee tässä kohtaa hyvä tehdä tästä kaupungin sisäisestä ”näennäismarkkinasta” huomio tai kuten Juha Siltala kirjassaan siteeraa Lapin lääninhallituksen eläkkeelle jäänyttä suunnittelupäällikkö Heikki Annanpaloa: *Kun kunnallinen palvelutuotanto muutetaan yritystaloutta matkien näennäismarkkinoiksi, joudutaan näennäiselämään, jossa kaupungin työntekijät näennäismyyvät palveluita saadakseen toimintayksikölleen näennäistuloja* (Siltala 2007, 446).

Viimeiseksi voimme kiinnittää huomiota henkilöstökuluihin, jotka kuten näemme, ovat nousseet vuosi vuodelta ja kuitenkin tiedämme että (taulukko 3) Kotkan opiston henkilöstö on vähentynyt roimaa tahtia vuosi vuodelta. Mikä siis selittää tämän näennäisen ristiriidan?

Selitys on sinänsä yksinkertainen sillä kun opisto on siirtynyt entistä enemmän opetus-toiminnassaan tuntiopettajien varaan kuukausipalkkaisten vakituisten opettajien sijasta, niin työtuntia kohden keskittyvät menot ovat kasvaneet. Tämä on sinänsä itsestään selvää, jos opistoa ajattelee kuten mitä tahansa työpaikkaa. Ihmiset jotka on palkattu pelkästään suorittamaan x-tuntia töitä, suorittavat palkkansa eteen x-tuntia töitä ja lähtevät, eli siis tuntiopettajat joiden voidaan ajatella toimivan ”keikkatöissä” ja siten ilman mitään erityisiä siteitä Kotkan opistoon. Heille maksetaan työehtosopimusten mukaisesti heidän työstään ja he suorittavat juuri sen mistä maksetaan. Ei vähempää, mutta ei nimenomaisesti myöskään enempää.

Kuukausipalkkaiset vakituiset opettajat, kuten kaikki kuukausipalkkaiset työntekijät lähes missä tahansa töissä, toki tekevät kiinteällä palkallaan nimellisesti kiinteää määrää työtä kuukaudessa mutta kuten kaikissa moderneissa työpaikoissa vakituinen henkilökunta vaikuttaa oudosti ”venyvän” kaikenlaiseen paikkojen järjestelyyn, raporttien kirjoittamiseen ja muuhun vastaavaan myös laskennallisen työajan ulkopuolella eli monessa mielessä vakituisesta henkilökunnasta on tähän asti saatu useinkin paljon enemmän kuin mitä voidaan ns. keikkatyöläisiltä odottaa. Ja tämä näkyy myös palkkakustannuksissa koska samat tehtävät tulee toki saada aikaiseksi riippumatta millä perusteella sen tekijöiden palkka määrittyy ja yhdistettynä vuosittain nouseviin, työehtosopimusten mukaisiin palkkioihin, joihin esimerkiksi Kotkan opisto ei sinänsä voi omalla toiminnallaan vaikuttaa, tämä toki näkyy lopulta myös Kotkan opiston toimintakatteessa.

9.3 Onko Kotkan opiston kustannuksilla merkitystä?

Viimeiseksi tässä työssä voimmekin oikeastaan katsoa ehkä kaikkein oleellisinta kysymystä. Nimittäin sitä että onko Kotkan opiston toiminnalla, puoleen tai toiseen, todellista merkitystä Kotkan kaupungin taloudessa.

Vaikkakin kaikella Kotkan opiston taloudessa tapahtuvalla toiminnalla ja siihen kohdistuvilla muutoksilla on toki aina vaikutusta itse opistoon, niin on huomioitava että Kotkan opisto on toki vain pieni osa koko Kotkan kaupunkia ja täten on tarpeen pitää mielessä näiden kahden tason välinen mittakaavaero. Seuraavana, seuraavalla sivulla näkyvä ote Kotkan kaupungin tilinpäätöksestä 2012 vastaa melko tyhjentävästi tähän

kysymykseen tai ainakin antaa hyvän pohjan tämän tulkitsemiseen. Vuoden 2012 tiedot näkyvät kuvassa väritettynä.

TULOSLASKELMA JA SEN TUNNUSLUVUT

milj. euroa	2008	2009	2010	2011	2012	Muutos	Muutos-%
Toimintatulot	77,7	78,9	93,5	91,5	92,3	0,8	0,9 %
Valmistus omaan käyttöön	2,3	1,9	2,4	1,9	1,5	-0,4	-21,1 %
Toimintamenot	-306,2	-326,1	-336,7	-354,9	-377,6	-22,7	6,4 %
TOIMINTAKATE	-226,2	-245,3	-240,8	-261,5	-283,8	-22,3	8,5 %
Verotulot	184,1	184,8	186,3	190,8	189,0	-1,8	-0,9 %
Valtionosuudet	62,9	69,7	75,4	80,9	85,7	4,8	5,9 %
Rahoitustulot ja -menot	-2,8	-3,2	-0,6	-0,5	-1,2	-0,7	140,0 %
Korkotuotot	1,5	1,0	0,9	1,2	1,1	-0,1	-8,3 %
Muut rahoitustuotot	4,5	4,3	5,4	4,7	4,9	0,2	4,3 %
Korkokulut	-8,3	-6,1	-4,8	-5,4	-4,6	0,8	-14,8 %
Muut rahoituskulut	-0,5	-2,4	-2,1	-1,0	-2,6	-1,6	160,0 %
UUSIKATE	18,0	6,0	20,3	9,8	-10,3	-20,1	-205,1 %
Poistot ja arvonalentumiset	-15,1	-16,8	-18,3	-18,3	-19,0	-0,7	3,8 %
Satunnaiset erät	0,0	0,0	0,0	7,8	1,9	-5,9	-75,6 %
TILIKAUDEN TULOS	2,9	-10,8	2	-0,7	-27,4	-26,7	
Tilinpäätössierot	0,9	5,9	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0 %
TILIKAUDEN YLI-/ALIJÄÄMÄ	3,8	-4,9	3,2	0,5	-26,2	-26,7	
TULOSLASKELMAN TUNNUSLUVUT							
Toimintatuotot/Toimintakulut %	25,6	24,3	28	25,9	24,4	-1,5	
Vuosikate % poistoista	119,2	35,7	110,7	53,5	neg.		
Vuosikate, euroa/asukas	330	109	371	178	-187	-365	
Asukasmäärä	54694	54775	54824	54831	54877	46	

Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista

= 100 * Toimintatuotot / (Toimintakulut - Valmistus omaan käyttöön)

Vuosikate prosenttia poistoista

= 100 * Vuosikate/Poistot ja arvonalentumiset

Kuva 5. Kotkan tuloslaskelma 2008-2012 (Kotkan kaupungin tilinpäätös 2012, 14)

Ensimmäiseksi voimme huomata että Kotkan opiston kannalta merkittävät valtionosuudet todellakin katoavat kaupungin kokonaisuudessaan keräämiin valtionosuuksiin. Kotkan opiston toiminnasta kertyviä valtionosuuksia on vuosittain noin miljoonan euron edestä kuten muistamme taulukosta nro 5, mutta kuten edellä näkyy niin Kotkan kaupungin kokonaisuudessaan keräämät valtionosuudet ovat nousseet reilusta kuudestakymmenestä lähes yhdeksäänkymmeneen miljoonaan euroon missä mitta-kaavassa toki Kotkan opiston osuus on melko mitätön. Vastaavasti voimme toki havaita että Kotkan kaupungin toimintakate, joka sisältää siis myös suoraan Kotkan opiston tilinpäätöksen tulot ja menot, on ylittänyt jo viitenä vuonna kaksisataa miljoonaa euroa negatiiviseen suuntaan kun taas pelkästään Kotkan opiston vastaava luku on

lähempänä puoltatoista miljoonaa, eli silmämääräisesti voidaan nähdä yli satakertaisen eron. Tämä on ehkä helpointa muotoilla taulukoksi vertailua varten tai siis asia on taulukkona helpointa ilmaista ja havainnollistaa.

Taulukko 7. Vertailu Kotkan opiston ja Kotkan kaupungin toimintakatteiden välillä

	2008	2009	2010	2011	2012
Koko kaupungin toimintakate	-226,2	-245,3	-240,8	-261,5	-283,8
Kotkan opiston toimintakate	-1,55	-1,52	-1,54	-1,67	-1,71
Kotkan opiston osuus kaupungin toimintakatteesta	0,68%	0,62%	0,64%	0,64%	0,60%

Lienee ymmärrettävää että tämä taulukko (taulukko 7) on sijoitettuna tänne työn loppupuolelle, sillä tämän jälkeen koko kysymys kustannussäästöistä käy oikeastaan Kotkan kaupungin mittakaavassa suhteellisen turhaksi. Ainakin puhtaasti laskennallisesti. Riippumatta miten päin näitä lukuja katsoo, vaikuttaa melko selkeältä että sillä mitä Kotkan opiston taloudelle tapahtuu tai on tapahtumatta ei ole merkitystä koko kaupungin talouteen puoleen tai toiseen ja näin ollen on pakko kysyä ovatko Kotkan opistoon kohdistuvat säästöpainet puhtaasti symbolisia (ja tällöin herää toki kysymys miksi symboliikan on tarve olla näinkin tuntuva) vai ohjaako niitä jonkinlainen aksiomaattinen suhtautuminen julkisiin palveluihin.

Mitä olemme siis oppineet tai ainakin mitä voimme päätellä sen perusteella mitä tähän mennessä on tässä työssä käyty läpi ja argumentoitu? Mitä voimme nähdä vastauksiksi alussa määriteltyihin tutkimuskysymyksiin? Lienee turhaa tässä vaiheessa tehdä enää laajempaa analyysiä jo läpi käydystä pohdinnasta, joten lienee anteeksiannettavaa enemmänkin tehdä lyhyt listaus tai paremminkin siis yhteenveto.

Kotkan opisto on Kotkan kaupungin hallinnoima kansalaisopisto, jonka toiminta ennen kaikkea on kaupungin poliittisen päätöksenteon ja hierarkian alainen. Kotkan kaupungin taloustilanne on heijastunut hyvin ikävästi myös Kotkan opistoon johon kohdistuneet leikkaukset ovat olleet suhteessa opiston toimintaan todella mainittavia.

Julkinen palvelu, kuten kansalaisopistotoiminta, ei ole suoraan verrannollista yksityiseen liiketoimintaan eikä sitä siten voida pitää vain huonosti tuottavana tai epäonnistuneena liiketoimintana vaikka se tyypillisesti antaakin itsestään kuvan heikosti tuottavana toimintana. Erityisesti on huomioitava julkisen ja yksityisen palvelun huomattava juridinen eroavuus esimerkiksi saatavuuden ja hinnoittelun sosiaalisen tasapuolisuuden suhteen.

Kansalaisopisto tuottaa julkishyödykettä jollaista ei ole saatavilla markkinavetoisesti yksityisyriyten tuottamana ja jolla voidaan katsoa olevan todellista yhteiskunnallista merkitystä.

Talousvaikeuksien mukana nousseet Kotkan opiston maksut alkavat, pienituloisen kuntalaisen perspektiivistä, venyttämään kysymystä siitä mikä on kohtuullinen opintomaksu ja leikkaukset jotka koskettavat vähävaraisten tukemisesta kansalaisopistotoimintaan voivat jo uhata pienituloisten kuntalaisten realistista mahdollisuutta vapaaseen sivistystoimintaan.

Oikeudellisesti voidaan perustellusti argumentoida että vähävaraisella kuntalaisella on oikeus saada muutakin kuin perusopetusta ilman että hänen varattomuutensa tätä estää ja tämä koskee myös kansalaisopiston toimintaa.

Yhtäläillä vahvaa argumenttia ei voida esittää siitä että kansalaisopiston ylläpitäminen olisi sinänsä peruspalvelu jota kunnan tulee lain velvoittamana ylläpitää, mutta toisaalta voidaan rakentaa argumentti siitä että kunnalla on useita lain velvoittamia toimintoja jotka käytännössä toteutuvat kansalaisopiston kautta johtaen siis tosiasialliseen lakivelvoitteisuuteen tässä suhteessa.

Kotkan opiston taloudenhoidosta ei voida sanoa että se olisi hoidettu niin huonosti jotta se edellyttäisi erityisiä säästötoimia. Päinvastoin, opiston toiminta on pysynyt

suhteellisen hyvin annetussa budjetissa. Sen sijaan voidaan sanoa että Kotkan opiston toiminta muodostaa kaiken kaikkiaan niin pienen osan Kotkan kaupungin taloudesta ettei taloudellisin argumentein voida perustella Kotkan opistoon kohdistuneita säästöjä ja kustannuspaineita koska Kotkan opistoon kohdistuvat muutokset eivät mitenkään päin heilauta koko kaupungin taloutta.

Ei liene liioittelua väittää että julkinen palvelu, kuten kansalaisopistotoiminta Kotkassa, muistuttaa usein jonkinlaista yhteismaan ongelmaa. Kuntalaiset toki haluavat mahdollisimman paljon ja mahdollisimman hyvää palvelua, mutta he eivät halua eivätkä usein pystykään maksamaan paljoa tästä palvelusta, vaikkakin he samalla ovat sitä mieltä että he maksavat jo liikaakin, sekä suoraan että verojen kautta. Kuntapäätäjät vuorostaan haluavat näkyä nimenomaisesti hyvien palvelujen tarjoajina, mutta samaan aikaan he haluavat näkyä tiukasti kunnan talouteen suhtautuvina vakavina valtiomiehinä. Miten päin tahansa tätä katsookin, kyseessä on eräänlainen paradoksi jolle ei kuitenkaan voi olla järkevää ratkaisua koska yhtäaikaisesti ei voi mennä kahden suuntaan mutta tämän oloista toimintaa on kuitenkin näytettävä tekevän.

Kuten sanottu tai ainakin viitattu jo useampaan kertaan, tässä lienee loppujen lopuksi ennen kaikkea kyse arvoista ja valinnoista

LÄHTEET

Asetus syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta 59/1971.

Charbonneau, M. 2012. New Public Management. Encyclopedic Dictionary of Public Administration. Saatavissa: www.dictionnaire.enap.ca [viitattu 13.10.2013].

Helsingin sanomat 3.6.2013. Saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1370140859347> [viitattu 12.10.2013].

Honkasalo, A. 2009. Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaaminen – Tapaustutkimuksina Tampere ja Vantaa. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-19723> [viitattu 13.10.2013].

Hornsey, M. 2008. Social Identity Theory and Self-categorization Theory: A Historical Review. *Social and Personality Psychology Compass* 2/1, s. 205–207.

Kansalaisopistojen toimintakatsaus. 2010. Helsinki: Kansalaisopistojen liitto, Suomen Kuntaliitto, Suomen Setlementtiliitto. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/opekutilastot/Documents/Kansalaisopistojen%20toimintakatsaus.pdf> [viitattu 13.10.2013].

Kauppalehti.fi 11.6.2012. Saatavissa: <http://www.kauppalehti.fi/etusivu/jakomaki+ja+hovinsaari+maksuhairioiden+synkimyksia/201206192987> [viitattu 4.10.2013].

Kempas, M. 2013. Haastattelu 23.8.2013. Kotka: Kotkan opisto.

KEVA:n Toimintaympäristötutkimuksen tuloksia 2012. 2012. Helsinki: KEVA. Saatavissa: http://www.keva.fi/SiteCollectionDocuments/Tiedotteet/TOMU_kalvot_osana_tiedotetta.pdf [viitattu 4.10.2013].

Kotkan kaupungin tilinpäätös 2012. 2013. Kotka: Kotkan kaupunki.

Kuntalehti 29.8.2013. Saatavissa

<http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Kuntaautiset/2013/Sivut/kuntien-tehtavia-lei-kataan-miljardin-euron-edesta.aspx> [viitattu 13.10.2013].

Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704.

Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 3.8.1992/728.

Laki taiteen perusopetuksesta 21.8.1998/633.

Laki vapaasta sivistystyöstä 21.8.1998/632.

Lemyre, L. Smith, P. Intergroup Discrimination and Self-Esteem in the Minimal Group Paradigm. Journal of Personality and Social Psychology. 1985. Vol 49. No 3., s.660-670. Saatavissa: <http://tino-design.com/tino-design/Documents/Elio2/psych/Dissertation/Journals/intergroup%20discrimination.pdf> [viitattu 10.10.2013].

Mäkelä, M. 2013. Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9041-5> [viitattu 10.10.2013].

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus/rahoitussovellus. Saatavissa: <http://vos.uta.fi/rap/> [viitattu 12.10.2013].

Samuelson, P. 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4. Nov., 1954. s.387-389. Saatavissa: <http://links.jstor.org/sici?sici=0034-6535%28195411%2936%3A4%3C387%3ATPTOPE%3E2.0.CO%3B2-A> [viitattu 4.10.2013].

Sihvonen, J. 1996. Sivistystä kaikille vai valituille. Tampere: Tampereen yliopisto.

Siltala, J. 2007. Työelämän huonontumisen lyhyt historia, uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusyhtiö Otava.

Sivistys.net. 2011. Saatavissa:

http://www.sivistys.net/uutiset/toukolan_kansalaisopisto_konkurssiin.html [viitattu 2.10.2013].

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Tilastokeskuksen PX-Web tietokannat. Saatavissa:

http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/databasetree_fi.asp [viitattu 12.10.2013].

Turun sanomat 17.6.2013. Saatavissa:

<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/499006/Maksuhairioiden+maara+vaihtelee+suuresti+asuinalueittain> [viitattu 10.10.2013].

Valkonen, E. 2009. Kansalaisopisto 2000-luvun koulutus- ja oppimismarkkinoilla roolia etsimässä. Joensuu: Joensuun yliopisto. Saatavissa:

<http://urn.fi/URN:NBN:fi:joy-20090002> [viitattu 13.10.2013].

Wilkinson, R. & Pickett, K. 2009. The Spirit Level – Why Greater Equality Makes Societies Stronger. New York, Berlin, London: Bloomsbury Press.

Yleisradion uutiset 25.3.2013. Saatavissa

http://yle.fi/uutiset/kotkan_talouden_ahdinko_syvenee/6552970 [viitattu 8.10.2013].

Yleisradion uutiset 8.4.2013. Saatavissa:

http://yle.fi/uutiset/kotkan_opistolaiset_vetoavat_mariankadun-tilojen_puolesta/6569600 [viitattu 8.10.2013].