

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009–2012

Opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän loppuraportti

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:12

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009–2012

Opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän loppuraportti

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:12



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2009

ISBN 978-952-485-672-0 (nid.)

ISBN 978-952-485-673-7 (PDF)

ISSN 1458-8102 (Painettu)

ISSN 1797-951X (Verkkajulkaisu)

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2009:12

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
10.3.2009

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Vapaan sivistystyön kehittämissohjelman valmisteluryhmä Puheenjohtaja: Marita Savola Sihteeri: Kirsi Lähde	Julkaisun laji Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
	Toimeksiantaja Opetusministeriö	
	Toimielimen asettamispyvm 1.2.2008	Dnro 14/040/2008
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Vapaan sivistystyön kehittämissohjelma 2009–2012. Opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän loppuraportti (Utvecklingsprogram för fritt bildningsarbete 2009–2012. Slutrapport av undervisningsministeriets beredningsgrupp)		
Julkaisun osat Muistio + liitteet		
Tiivistelmä Opetusministeriö asetti 1.2.2008 valmisteluryhmän laatimaan ehdotusta vapaan sivistystyön kehittämissohjelmaksi vuosille 2008–2012. Työssä tuli hyödyntää Koulutuksen arviointineuvoston laatimia vapaata sivistystyötä koskevia arviointeja sekä toimia yhteistyössä alan valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa. Valmistelutyö perustuu valtioneuvoston joulukuussa 2007 hyväksymään Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan. Valmisteluryhmä jätti työstään 6.10.2008 väliraportin, josta järjestettiin valtakunnallinen palauteseminaari sekä pyydettiin keskeisten tahojen lausunnot. Loppuraportti sisältää 1) kuvauksen vapaan sivistystyön lainsäädännöstä, rahoituksesta, oppilaitosrakenteesta, opetustarjonnasta, opiskelijamääristä, opetushenkilökunnasta ja tutkimustoiminnasta sekä vastaavasta toiminnasta Pohjoismaissa ja Euroopassa 2) katsauksen vapaan sivistystyön kannalta merkittävistä toimintaympäristön muutoksista, 3) yhteenvedon vapaan sivistystyön nykytilaa ja vaikuttavuutta koskevien arviointien ja tutkimusten tuloksista, 4) valmisteluryhmän näkemykset vapaan sivistystyön tilasta ja kehittämistarpeista (= kehittämissohjelma) sekä 5) suunnitelman kehittämissohjelman toimeenpanosta kaudella 2009-2012. Valmisteluryhmä esittää vapaan sivistystyön lainsäädäntöön uudistuksia. Tarkoituksena on uudistaa vapaan sivistystyön tarkoituksen ja tavoitteiden määrittelyä yhteiskunnan muutoksia ja julkisen rahoituksen piiriin kuuluvaa toimintaa vastaavaksi. Tehtävissä korostuvat jatkossa mm. globaali ajattelu ja monikulttuurisuus. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitämislupien asemaa vahvistetaan. Lakiin esitetään lisättäväksi myös vapaan sivistystyön oppilaitosten välistä sekä muuta yhteistyötä koskeva velvoite. Rahoitusjärjestelmän perusta olisi jatkossakin lakisääteinen laskennallinen valtionosuusjärjestelmä. Rahoitusjärjestelmää esitetään uudistettavaksi asteittain perusrahoituksesta sekä laatu- ja kehittämissuunnitelmasta muodostuvaksi. Perusrahoituksen määräytymisperusteita uudistetaan niin, että ne nykyistä paremmin pystyvät ottamaan huomioon vapaan sivistystyön tehtävien moninaisuuden sekä haastavien kohderyhmien erityiskustannukset. Laatu- ja kehittämissuunnitelmalla tuetaan kasvavien koulutustehtävien hoitoa sekä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista. Rakenteellisen kehittämisen ohjelma esitetään toteutettavaksi vuorovaikutteisena prosessina vuosina 2009–2012. Sen tavoitteena on vahvistaa vapaan sivistystyön oppilaitosten edellytyksiä vastata kasvaviin ja uudistuviin tehtäviin muuttuvassa toimintaympäristössä. Kehittämissuunnitelman toimeenpano alkaisi vuoden 2010 alusta lähtien ja sen valmistelu käynnistyisi kevään 2009 aikana. Valmisteluryhmä esittää, että HE vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta annettaisiin eduskunnalle syysistuntokaudella 2009. Valmisteluryhmä esittää valtion talousarvion vuodesta 2010 lähtien lisävoimavaroja ehdotetun uuden rahoitusmallin käyttöönoton sekä ylläpitäjä- ja oppilaitosrakenteen kehittämissuunnitelman toimeenpanon tukemiseen. ----- Vapaasta sivistystyöstä annettu laki on sekä toiminta- että rahoituslaki. Vapaan sivistystyön oppilaitoksia on tällä hetkellä 339: kansansalaisopistoja 206, kansanopistoja 88, kesäyliopistoja 20, liikunnan koulutuskeskuksia (urheiluoipistoja) 14 ja opintokeskuksia 11. Vapaan sivistystyön opintoihin osallistuu vuosittain lähes miljoona henkilöä. Vuonna 2008 ilmestyneet tutkimuksen mukaan vaikutukset koetaan hyvin myönteisiksi: opiskelun katsotaan lisäävän hyvinvointia, osaamista, itseluottamusta ja yhteisöllisyyttä. Vapaan sivistystyön rahoitus valtion talousarviossa on yhteensä 181,5 milj. euroa, josta 12,5 milj. euroa on eri tyyppisiä avustuksia. Rahoituksessa ei ole lakisääteistä kuntaosuutta ja opiskelijamaksuilla on tärkeä rooli kustannusten hoidossa. Vapaan sivistystyön oppilaitokset saavat vuositasolla noin 2,8 milj. euroa opintoteliavustuksia, joilla voidaan jättää perimättä tai alentaa mm. työttömien, maahanmuuttajien, opinnollista koulutusta tarvitsevien ja eläkeläisten opintomaksuja.		
Avainsanat vapaa sivistystyö, kehittämissuunnitelma, rahoitus, laki, kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset, opintokeskukset		
Muut tiedot		
Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:12	ISSN 1458-8102 (Painettu) 1797-951X (Verkkojulkaisu)	ISBN 978-952-485-672-0 (nid.) 978-952-485-673-7 (PDF)
Kokonaissivumäärä 102	Kieli suomi	Hinta
Jakaja Yliopistopaino		Luottamuksellisuus julkinen
Kustantaja Opetusministeriö		

Presentationsblad

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
10.3.2009

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
Ordförande: Marita Savola	Uppdragsgivare Undervisningsministeriet	
Sekreterare: Kirsi Lähde	Datum för tillsättande av 1.2.2008	Dnro 14/040/2008
Publikation (även den finska titeln) (Utvecklingsprogram för fritt bildningsarbete 2009–2012. Slutrapport av undervisningsministeriets beredningsgrupp) (Vapaa sivistystyön kehittämisohjelma 2009–2012. Opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän loppuraportti)		
Publikationens delar Promemoria + bilagor		
Sammandrag		
<p>Den 1 februari 2008 tillsatte undervisningsministeriet en beredningsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till utvecklingsprogram för det fria bildningsarbetet för åren 2008–2012. I arbetet skulle beredningsgruppen utnyttja de utvärderingar av det fria bildningsarbetet som Rådet för utbildningsutvärdering gjort och samarbeta med de riksomfattande centralorganisationerna på området. Beredningsarbetet grundar sig på utvecklingsplanen för utbildning och forskning, som statsrådet godkände i december 2007.</p> <p>Den 6 oktober 2008 lämnade beredningsgruppen en mellanrapport om sitt arbete. Ett riksomfattande responsseminarium om mellanrapporten anordnades, och utlåtanden från de centrala parterna ombads. Slutrapporten innehåller 1) en beskrivning av lagstiftningen, finansieringen, läroanstaltsstrukturen, utbildningsutbudet, antalet studerande, undervisningspersonalen och forskningsverksamheten i anslutning till det fria bildningsarbetet samt av motsvarande verksamhet i Norden och Europa, 2) en överblick över de förändringar i omgivningen som är av betydelse för det fria bildningsarbetet, 3) ett sammandrag av resultaten från utvärderingar och undersökningar som behandlar det fria bildningsarbetets nuläge och verkningsfullhet, 4) beredningsgruppens åsikter om det fria bildningsarbetets situation och utvecklingsbehov (= utvecklingsprogram), och 5) en plan för verkställandet av utvecklingsprogrammet under perioden 2009–2012.</p> <p>Beredningsgruppen föreslår reformer i lagstiftningen gällande det fria bildningsarbetet. Avsikten är att utveckla fastställandet av det fria bildningsarbetets syfte och mål så att de svarar mot de samhälleliga förändringarna och den verksamhet som omfattas av den offentliga finansieringen. I fortsättningen kommer bl.a. globalt tänkande och kulturell mångfald att betonas. Statusen för tillstånd att driva läroanstalt inom fritt bildningsarbete ska stärkas. Gruppen föreslår att i lagen intas ett tillägg som förpliktar både till samarbete mellan läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet och till annat samarbete. Finansieringssystemet skulle även i framtiden grunda sig på systemet med kalkylerade statsandelar. Beredningsgruppen föreslår att finansieringssystemet gradvis reformeras så att det skulle bestå av basfinansiering samt kvalitets- och utvecklingsfinansiering. Grunderna för hur basfinansieringen fastställs ska reformeras så att de i större mån än nu kan beakta mångfalden hos det fria bildningsarbetets åligganden och specialkostnaderna för de utmanande målgrupperna. Med kvalitets- och utvecklingsfinansieringen stöds skötseln av de ökade utbildningsåliggandena och realiseringen av jämlikheten i utbildningshänseende. Beredningsgruppen föreslår att ett program för strukturell utveckling genomförs som en interaktiv process under åren 2009–2012. Målet för programmet är att stärka förutsättningarna för läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet att svara mot de ökade och reviderade åliggandena i en föränderlig omgivning.</p> <p>Enligt planerna ska utvecklingsprogrammet inledas i början av år 2010, och beredningen av detta påbörjas våren 2009. Beredningsgruppen föreslår att regeringens proposition om ändring av lagen om fritt bildningsarbete överlämnas till riksdagen under sessionsperioden hösten 2009. Beredningsgruppen föreslår att merresurser för att stödja implementeringen av den föreslagna nya finansieringsmodellen och verkställandet av ett program för utveckling av huvudmans- och läroanstaltsstrukturen ska anslås i statsbudgeten från och med år 2010.</p> <p>-----</p> <p>Lagen om fritt bildningsarbete är både en verksamhets- och finansieringslag. För närvarande finns det 339 läroanstalter inom det fria bildningsarbetet: 206 medborgarinstitut, 88 folkhögskolor, 20 sommaruniversitet, 14 idrottsutbildningscenter (idrottsinstitut) och 11 studiecentraler. Närmare en miljon personer deltar årligen i studierna i fritt bildningsarbete. Enligt en undersökning år 2008 anses effekterna vara mycket positiva: studierna anses öka välbefinnandet, kompetensen, självförtroendet och den sociala gemenskapen. I statsbudgeten uppgår finansieringen av det fria bildningsarbetet till sammanlagt 181,5 miljoner euro, varav 12,5 miljoner euro utgörs av olika slags understöd. I finansieringen ingår inte någon lagstadgad kommunandel, och avgifterna för studerande spelar en viktig roll i kostnadshandlingen. Läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet får årligen cirka 2,8 miljoner euro som understöd i form av studiesedlar, vilket innebär att bl.a. arbetslösa, invandrare, personer som behöver studiemässig rehabilitering och pensionärer kan beviljas eftergift i eller nedsättning av studieavgifterna.</p>		
Nyckelord fritt bildningsarbete, utvecklingsprogram, finansiering, lag, folkhögskolor, idrottsutbildningscenter, medborgarinstitut, sommaruniversitet, studiecentraler		
Övriga uppgifter		
Seriens namn och nummer Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2009:12	ISSN 1458-8102 (Print) 1797-951X (Online)	ISBN 978-952-485-672-0 (htf.) 978-952-485-673-7 (PDF)
Sidoantal 102	Språk finska	Pris
Distribution Universitetstryckeriet		Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetstryckeriet		Förlag Undervisningsministeriet

Opetusministeriölle

Valtioneuvoston 5.12.2007 hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan

Valtakunnallisen arvioinnin suositukset huomioonottaen laaditaan yhteistyössä alan valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa vapaan sivistystyön kehittämisohjelma vuosille 2008–2012. Toteutetaan kehittämisohjelman mukaiset vapaan sivistystyön tehtävien, toimintaedellytysten ja rakenteellisen kehittämisen kannalta tarvittavat rahoitusjärjestelmän ja lainsäädännön muutokset.

Uudistetaan vapaan sivistystyön ohjausjärjestelmä vuosina 2005–2008 käyttöön otetun suuntaviivaohjauksen kokemukset ja hallitusohjelman linjaukset huomioonottaen. Kansalais- ja työväenopistojen osalta suuntaviivaohjauksesta luovutaan vuonna 2009.

Lisäksi kehittämissuunnitelman mukaan ohjausjärjestelmän avulla huolehditaan siitä, että vapaan sivistystyön tarjonnasta riittävä osuus suunnataan maahanmuuttajien kielitaitoa ja yhteiskuntaan integroitumista tukevaan koulutukseen, senioriväestön osallistumista ja elämän laatua parantavaan tarjontaan sekä muuhun syrjäytymiskehitystä estävään ja aktiivista kansalaisuutta vahvistavaan toimintaan. Opintoseteliavustusten määrää lisätään.

Opetusministeriö asetti 1.2.2008 valmisteluryhmän, jonka tehtävänä on ollut laatia ehdotus vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaksi vuosille 2008–2012. Kehittämisohjelman tulee sisältää

- 1 katsaus vapaan sivistystyön tilasta,
- 2 näkemys vapaan sivistystyön tehtävistä, kysynnästä ja kehittämistarpeista,
- 3 ehdotukset vapaan sivistystyön lainsäädännön, rahoituksen, oppilaitosrakenteen ja ohjauksen uudistamisesta sekä
- 4 toimenpideohjelma vapaan sivistystyön uudistamisesta ja kehittämisestä kaudella 2008–2012.

Toimeksiannon mukaan valmisteluryhmän tuli hyödyntää tehtävässään Koulutuksen arviointineuvoston laatimien vapaan sivistystyön arviointien (KAN 2006/16 ja 2007/25) suosituksia ja johtopäätöksiä. Lisäksi tuli ottaa huomioon väestökehityksen, kunta- ja palvelurakennemuutosten, valtionosuusmuutosten, ammatillisesti suuntautuneen aikuis-koulutuksen kokonaisuudistuksen, ammattiopistostrategian etenemisen sekä historiallisen yliopistouudistuksen ja korkeakoululaitoksen rakenteellisen kehittämisen heijastusvaikutukset vapaan sivistystyön kysyntään ja tehtäviin, oppilaitosverkon rakenteelliseen kehittämiseen sekä rahoitukseen ja ohjaukseen. Valmistelutyössä tuli analysoida myös vapaan sivistystyön asemaa ja kehittämistoimia muissa Euroopan maissa, erityisesti Pohjoismaissa.

Valmisteluryhmän puheenjohtajaksi nimettiin johtaja Marita Savola opetusministeriöstä ja jäseniksi opetusneuvos Risto Hakkarainen opetushallituksesta sekä erikoissuunnittelija Pasi Rentola, hallitusneuvos Marja-Riitta Pönkä ja kulttuuriasiainneuvos Mirja Virtala opetusministeriöstä. Valmistelutyön kuluessa opetusneuvos Pertti Pitkänen vaihtui Opetushallitusta edustavaksi jäseneksi. Valmisteluryhmän pysyvänä asiantuntijoina toimivat rehtori Björn Wallén ruotsinkielisen vapaan sivistystyön Bildningsforumin edustajana, sivistystoimen johtaja Juha Sihvonen Koulutuksen arviointineuvostosta, puheenjohtaja Aaro Harju Vapaan sivistystyön yhteisjärjestöstä, jossa ovat edustettuina kaikki vapaan sivistystyön työmuodot ja muut keskeiset tahot, varapuheenjohtaja Eeva-Inkeri Sirelius Vapaan sivistystyön eurooppalaisesta järjestöstä EAEA:sta. Lisäksi opetusneuvos Arja Mäkeläinen opetusministeriöstä liittyi valmisteluryhmään uutena pysyvänä asiantuntijana vuoden 2009 alusta. Valmisteluryhmän hallinnollisena sihteerinä toimii ylitarkastaja Kirsi Lähde opetusministeriöstä, joka toimii myös vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän sihteerinä.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman linjauksen mukaan vapaan sivistystyön kehittämissuunnitelma tuli laatia yhteistyössä alan valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi valmisteluryhmä piti valmistelutyön keskeisissä vaiheissa yhteiskokouksia vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotoja ja muita keskeisiä toimijoita edustavan vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän (YTR) kanssa valmistelun etenemistä koskevan tiedon välittämiseksi ja palautteen saamiseksi valmistelutyön kannalta tärkeistä näkökohdista.

Valmisteluryhmä jätti 6.10.2008 väliraportin, joka sisälsi katsauksen vapaan sivistystyön tilasta sekä näkemykset vapaan sivistystyön tehtävistä, kysynnästä ja kehittämistarpeista. Valmistelutyön tueksi tilatut asiantuntijaselvitykset julkistettiin väliraportin liiteosiona. Väliraportista järjestettiin 16.10.2008 laaja vapaan sivistystyön työseminaari palautteen saamiseksi loppuraportin valmistelua varten. Kirjalliset lausunnot väliraportista pyydettiin keskeisiltä tahoilta 18.11.2008 mennessä. Väliraportti ja yhteenvedo väliraportista saaduista lausunnoista on luettavissa opetusministeriön verkkosivulla osoitteessa www.minedu.fi => koulutus => aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö.

Valmistelutyön tarpeisiin on laadittu seuraavat asiantuntijaselvitykset:

- Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimuksen 2006 tulosten analysointi (Juha Sihvonen)
- Yhteenvedo vapaan sivistystyön tilastoaineistosta (Timo Kumpulainen)
- Yhteenvedot Koulutuksen arviointineuvoston vapaan sivistystyön arviointiraporttien esille nostamista kysymyksistä sekä niiden huomioon ottamisesta valmisteluryhmän laatimassa kehittämissuunnitelmassa (Juha Sihvonen)
- Vapaa sivistystyö osana eurooppalaista koulutusajattelua ja sen/vastaavan toiminnan tila ja kehitysnäkymät muissa Euroopan maissa (Eeva-Inkeri Sirelius)

- Selvitys vapaan sivistystyön toiminnasta, lainsäädännöstä, rahoituksesta, järjestämisestä ja ohjauksesta sekä kohderyhmistä ja kysynnän kehityksestä eri pohjoismaissa (Pirkko Sartoneva)
- Aikuisopiskelun tasa-arvoa koskeva analyysi vapaassa sivistystyössä ml. oppilaitosrakenne ja palvelukyky (Juha Sihvonen)
- Maahanmuuttajakoulutuksen tila ja kehittämistarpeet vapaan sivistystyön koulutuksessa (Kai Koivumäki ja Sanna Penttinen)
- Katsaus ja ehdotus vapaan sivistystyön tilastotuotannon ja tiedonkeruun tilasta ja kehittämistoimenpiteistä aikaisemmat päätökset ja toimeenpanoaikataulut huomioonottaen (Timo Kumpulainen)
- Vapaan sivistystyön henkilöstön koulutusta ja VSOP-ohjelmaa koskeva selvitys (Sirpa Polo ja Leena Saloheimo)
- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tulokset vapaan sivistystyön näkökulmasta (Aaro Harju)
- Opintososiaaliset kysymykset vapaassa sivistystyössä (Virpi Hiltunen)
- Avoimen yliopiston tehtävä, asema ja tarpeet (Mika Nirvi ja Jorma Rinta-Kanto)
- Eri tavoin hankitun osaamisen tunnustaminen (Leena Saloheimo)
- Katsaus vapaan sivistystyön tutkimustoimintaan (Petri Salo)
- Tieto- ja viestintäteknologian aiheuttamat muutokset (Juha Sihvonen)

Asiantuntijaselvitykset on koottu väliraportin liitteeksi, joka on luettavissa opetusministeriön internetsivuilla www.minedu.fi edellä todetussa osoitteessa.

Lisäksi Aaro Harjun ja Björn Wallénin johdolla on laadittu yhteistyössä vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen kanssa vahvuudet ja heikkoudet sekä mahdollisuudet ja uhat kartoitukset (ns. swot-analyysit), joissa on kartoitettu vapaan sivistystyön näkökulmasta em. elementtejä. Yhteenvedo analyyseista esitetään luvussa 3, ja swot-analyysit kokonaisuudessaan sisältyvät em. väliraportin liitteeseen. Ne ovat muodostaneet tärkeän osan valmisteluryhmän aineistoa, jolta pohjalta on hahmoteltu näkemyksiä vapaan sivistystyön tilasta ja kehittämistarpeista. Lisäksi valmisteluryhmä tilasi opetusneuvos Martti Markkaselta kevätkauden valmistelutyön pohjalta väliraporttiluonnoksen lukujen 0–3 tiivistämistä ja yhtenäistämistyön saadut asiantuntijaselvitykset huomioon ottaen.

Valmisteluryhmä on pitänyt 17 kokousta, joista viisi yhdessä vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän kanssa.

Valmisteluryhmän loppuraportti sisältää 1) kuvauksen vapaan sivistystyön lainsäädännöstä, rahoituksesta, oppilaitosrakenteesta, opetustarjonnasta, opiskelijamäärästä, opetushenkilökunnasta ja tutkimustoiminnasta sekä vastaavasta toiminnasta Pohjoismaissa ja Euroopassa 2) katsauksen vapaan sivistystyön kannalta merkittävistä toimintaympäristön muutoksista, 3) yhteenvedon vapaan sivistystyön nykytilaa ja vaikuttavuutta koskevien arviointien ja tutkimusten tuloksista, 4) valmisteluryhmän näkemykset vapaan sivistystyön tilasta ja kehittämistarpeista (= kehittämisohjelma) sekä kehittämisohjelman toimeenpanosta kaudella 2009–2012. Kehittämisohjelman toimeenpano käynnistyy vuoden 2010 alusta lähtien.

Valmisteluryhmä esittää, että kehittämisohjelmaan sisältyvien kiireellisimpien toimenpiteiden (lainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä, oppilaitosrakenteen kehittäminen, tilasto- ja tietopohja, yhteistyömuodot) valmistelu käynnistyisi kevään 2009 aikana sen jälkeen kun lausunnot valmisteluryhmän loppuraportista on saatu ja poliittiset linjaukset jatkotoimenpiteistä tehty. Valmisteluryhmä on esittänyt vuodesta 2010 lähtien lisävoimavaroja ehdotetun uuden rahoitusmallin käyttöönoton sekä ylläpitäjä- ja oppilaitosrakenteen kehittämisohjelman toimeenpanon tukemiseen.


Helsingissä 27.2.2009



Marita Savola



Aaro Harju



Kirsi Lähde



Arja Mäkeläinen



Pertti Pitkänen



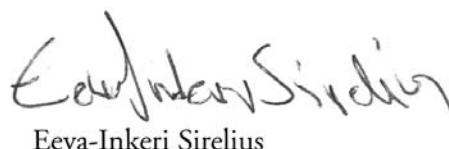
Marja-Riitta Pönkä



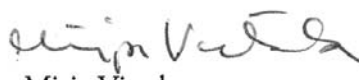
Pasi Rentola



Juha Sihvonen



Eeva-Inkeri Sirelius



Mirja Virtala



Björn Wallen

Sisältö

1	Nykytilan kuvaus	11
1.1	Lähtökohdat ja lainsäädäntö	12
1.2	Oppilaitokset ja tehtävät	13
1.2.1	Oppilaitokset ja niiden profiili vapaassa sivistystyössä	13
1.2.2	Taiteen perusopetus ja avoin yliopisto	14
1.2.3	Yleiset kielitutkinnot, maksullinen palvelutoiminta ja maahanmuuttajakoulutus	17
1.2.4	Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämä yleissivistävä ja ammatillinen koulutus	18
1.3	Rahoitus ja rahoitusperusteet	22
1.3.1	Vapaan sivistystyön rahoitus valtion talousarviossa	22
1.3.2	Rahoitusperusteet ja vuoden 2006 muutokset	23
1.3.3	Vapaan sivistystyön työmuotojen tulorakenteen monimuotoisuus	26
1.4	Ohjauksjärjestelmä ja kehittämisen painopisteet	29
1.4.1	Parlamentaarisen työryhmän ehdotukset ja niiden jatkovalmistelu	29
1.4.2	Suuntaviivaohjauksen painopisteet ja käyttöönotto	30
1.4.3	Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma	33
1.5	Opintotuki ja aikuiskoulutusetuudet	34
1.5.1	Opintotukijärjestelmä	34
1.5.2	Aikuiskoulutusetuudet	34
1.5.3	Aikuisten opintoseteli ja vapaan sivistystyön opintoseteliavustukset	36
1.6	Aikuiskoulutukseen osallistuminen	37
1.6.1	Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus 2006	37
1.6.2	Vapaan sivistystyön kysyntä ja osallistujamäärät	38
1.7	Opetushenkilökunta ja henkilöstön koulutus	42
1.8	Vapaan sivistystyön tutkimus	44
1.9	Vapaa sivistystyö Pohjoismaissa ja Euroopassa	46
1.9.1	Vapaan sivistystyön toiminnasta, lainsäädännöstä, rahoituksesta, järjestämisestä ja ohjauksesta sekä kohderyhmistä ja kysynnän kehityksestä eri Pohjoismaissa	46
1.9.2	Vapaa sivistystyö Euroopassa	50

2	Toimintaympäristön muutoksia	53
2.1	Väestökehitys	53
2.2	Vapaan sivistystyön painopisteisiin vaikuttavia muutostekijöitä	55
2.3	Tieto- ja viestintäteknologian aiheuttamat muutokset	57
2.4	Opitun tunnustaminen	58
2.5	Kunta- ja palvelurakennemuutos ja valtionosuusmuutos	59
2.6	Aluehallintouudistus	60
2.7	Ammatillisesti suuntautuneenaikuiskoulutuksen kokonaisuudistus	61
2.8	Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishanke ja ammattiopistostrategia	62
2.9	Yliopistouudistus ja korkeakoululaitoksen rakenteellinen kehittäminen	63
2.10	Vapaan sivistystyön verotus ja kilpailunäkökulma	64
3	Nykytilan arviointi	66
3.1	Koulutuksen arviointineuvoston arvioinnit	66
3.1.1	Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky	66
3.1.2	Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot	70
3.2	Tutkimus vapaan sivistystyön vaikuttavuudesta	72
3.3	Vapaan sivistystyön toimijoiden omat näkemykset vahvuuksista ja kehittämistarpeista	73
4	Valmisteluryhmän ehdotukset vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaksi	75
4.1	Vapaan sivistystyön tarkoitus ja tehtävät	75
4.2	Rahoitus- ja ohjausjärjestelmä	78
4.3	Oppilaitos- ja ylläpitäjä rakenne	81
4.4	Toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantaminen	84
5	Vapaan sivistystyön kehittämisohjelman toimeenpano 2009–2012	87
5.1	Vapaan sivistystyön tarkoitus ja tehtävä lainsäädännössä	89
5.2	Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmän uudistaminen	93
5.2.2	Laskennallinen suoriteperusteinen valtionosuusrahoitus	93
5.2.3	Laatu- ja kehittämisrahoitus	97
5.2.4	Opintoseteliavustukset	98
5.2.5	Ylimääräiset avustukset	98
5.3	Ylläpitäjä- ja oppilaitosrakenteen kehittäminen	99
5.4	Vapaan sivistystyön laadun ja vaikuttavuuden parantaminen	101

1 Nykytilan kuvaus

Vapaa sivistystyö on tärkeä osa suomalaista aikuiskoulutusjärjestelmää. Erityyppiseen aikuisopiskeluun osallistuu vuosittain lähes 1,7 miljoonaa henkilöä. Tästä yli puolet on vapaan sivistystyön koulutusta, suurelta osin kansalaisopistoissa tapahtuvana opiskeluna. Vapaan sivistystyön opintojen katsotaan edistävän sekä yksilöiden hyvinvointia että yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa. Vapaalla sivistystyöllä on oma laki, joka on toiminta- ja rahoituslaki. Vapaan sivistystyön oppilaitoksista osa, erityisesti kansanopistot ja liikunnan koulutuskeskukset, järjestävät myös nuorille suunnattua ammatillista koulutusta ja perusopetusta. Sen järjestämisluvat ja rahoitus määräytyvät ao. lainsäädännön mukaan. Vapaan sivistystyön oppilaitokset, erityisesti kesäyliopistot, ovat myös merkittäviä avoimen yliopisto-opetuksen järjestäjiä. Kansalaisopistoja lukuun ottamatta pääosa vapaan sivistystyön oppilaitoksista on omistuspohjaltaan yksityisiä. Kansanopistojen ja opintokeskusten ylläpitäjistä noin puolet on arvopohjaltaan uskonnollisesti tai poliittisesti/yhteiskunnallisesti suuntautuneita.

Opetusministeriön pääluokan menoista yli kymmenen prosenttia (830 milj. euroa) suunnataan vuonna 2009 erityyppisen aikuiskoulutuksen kustannuksiin. Tästä noin viidennes käytetään vapaan sivistystyön ja yleissivistävän aikuiskoulutuksen menoihin. Vapaan sivistystyön rahoitus on osa laskennallista valtionosuusjärjestelmää. Rahoituksessa ei kuitenkaan ole lakisääteistä kuntaosuutta, mistä syystä opiskelijoilta perittävät maksut ovat oleellinen osa toiminnan rahoitusta. Opintoteliavustuksilla lisätään oppilaitosten mahdollisuuksia olla perimättä tai alentaa maksuja niiltä kohderyhmiltä, joiden osallistumista vapaan sivistystyön opintoihin halutaan lisätä. Vuosina 2005–2008 asteittain käyttöönotetulla informaatio-ohjauksella on pyritty suuntaamaan vapaan sivistystyön toimintaa eri oppilaitosmuotoja edustavien keskusjärjestöjen kanssa sovituille yhteiskunnan muutokseen vastaaville painopistealoille. Myös vapaan sivistystyön tehtävissä maahanmuuttajien sivistys- ja koulutustarpeisiin vastaaminen on kasvava haaste.

Valtioneuvoston 5.12.2007 hyväksymään Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sisältyneen linjauksen perusteella opetusministeriö asetti 1.2.2008 valmisteluryhmän laatimaan vuoteen 2012 ulottuvaa vapaan sivistystyön kehittämissuunnitelmaa. Valmistelutyössä tuli ottaa huomioon Koulutuksen arviointineuvoston arvioiden suositukset, se tuli laatia yhteistyössä vapaan sivistystyön valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa ja sen tuli sisältää mm. ehdotukset vapaan sivistystyön lainsäädännön, rahoitusjärjestelmän, oppilaitosrakenteen ja ohjauksen uudistamisesta sekä ehdotusten toimeenpanosta kaudella 2009–2012.

Valmisteluryhmän loppuraportti sisältää 1) kuvauksen vapaan sivistystyön lainsäädännöstä, rahoituksesta, oppilaitosrakenteesta, opetustarjonnasta, opiskelijamääristä, opetushenkilökunnasta ja tutkimustoiminnasta sekä vastaavasta toiminnasta Pohjoismaissa ja Euroopassa 2) katsauksen vapaan sivistystyön kannalta merkittävistä toimintaympäristön muutoksista, 3) yhteenvedon vapaan sivistystyön nykytilaa ja vaikuttavuutta koskevien arviointien ja tutkimusten tuloksista, 4) valmisteluryhmän näkemykset vapaan sivistystyön tilasta ja kehittämistarpeista (= kehittämisohjelma) sekä kehittämisohjelman toimeenpanosta kaudella 2009–2012. Kehittämisohjelman toimeenpano käynnistyy vuoden 2010 alusta lähtien.

1.1 Lähtökohdat ja lainsäädäntö

Vapaan sivistystyön juuret ovat pohjoismaisessa kansansivistysperinteessä. Vapaa sivistystyö muodostuu pitkän kehityksen tuloksena syntyneestä oppilaitosten verkostosta ja niiden antamasta opetuksesta. Koulutukselle on ominaista, että koulutuksen tavoitteista ja sisällöistä päättävät oppilaitosten ja organisaatioiden taustayhteisöt pääsääntöisesti itse ylläpitämislupansa rajoissa. Koulutusta ei säädellä opetussuunnitelmin tai tutkinnon perustein. Olennainen piirre on ollut myös osallistumisen vapaaehtoisuus.

Vapaan sivistystyön lait ovat olleet perinteisesti valtionapulakeja, joissa toiminnan sisältöä on säädelty suhteellisen vähän. Säätely on tapahtunut aina viime vuosikymmenelle saakka valtionavun saamiselle asetettujen yksityiskohtaisten valtionavun ehtojen kautta.

Merkittävät lainsäädännölliset uudistukset ajoituivat 1990-luvun alkupuolelle, kun opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä uudistettiin ja siirryttiin menoperusteisesta rahoitusjärjestelmästä laskennalliseen rahoitusjärjestelmään. Kansalaisopistot ja liikunnan koulutuskeskukset siirtyivät uuteen järjestelmään vuoden 1993 alusta, kun kansalaisopistolaki (722/1992) ja laki valtionosuutta saavista liikunnan koulutuskeskuksista (801/1992) tulivat voimaan. Vuotta myöhemmin tulivat voimaan laki valtionosuutta saavista kansanopistoista (1218/1993) ja opintokeskuslaki (1215/1993). Kesäyliopistot jäivät edelleen harkinnanvaraisen valtionavustusjärjestelmän piiriin.

Vuonna 1998 annettiin osana koulutusta koskevaa kokonaisuudistusta laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998), joka tuli voimaan vuoden 1999 alusta. Lakiin koottiin kansanopistojen, kansalaisopistojen opintokeskusten ja liikunnan koulutuskeskusten aiemmin erillisiin lainsäädäntöihin sisältyneet vapaan sivistystyön toimintaa ja rahoitusta koskevat säännökset. Kokonaan uutena lakisäätöisen valtionosuusjärjestelmän piiriin tulivat kesäyliopistot. Myöhemmin lakiin lisättiin myös Snellman -korkeakoulua koskevat säännökset (9.8.2002/704).

Vapaasta sivistystyöstä annettua lakia on muutettu yksittäisiä muutoksia lukuun ottamatta laajemmin vain vuoden 2006 alusta voimaan tulleilla toimintaa ja rahoitusta koskevilla säännöksillä. (29.12.2005/1200), joita tarkastellaan muistiossa jäljempänä.

Nyt voimassa olevan vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan vapaan sivistystyön tarkoituksena on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisössä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja monipuolisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Vapaan sivistystyön erottaa esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta se, ettei se ole tutkintotavoitteista eikä sen sisältöjä säädellä lainsäädännössä.

1.2 Oppilaitokset ja tehtävät

1.2.1 Oppilaitokset ja niiden profiili vapaassa sivistystyössä

Vapaan sivistystyön oppilaitosten määrä 1.1.2009 oli seuraava:

Taulukko 1. Vapaan sivistystyön oppilaitokset

Kansalaisopistot	206
Kansanopistot	88
Kesäyliopistot	20
Opintokeskukset	11
Liikunnan koulutuskeskukset	14, joista 11 valtakunnallista ja 3 alueellista
Yhteensä	339 oppilaitosta

Vapaan sivistystyön työmuotojen ylläpitäjä rakenne vaihtelee. Kansalaisopistot ovat valtaosin kuntien ylläpitämiä (187). Neljää opistoa ylläpitää kuntayhtymä. Yksityinen yhteisö tai säätiö on 26 opiston ylläpitäjänä. Kansalaisopistojen ylläpitorakenne on parhaillaan voimakkaassa muutosvaiheessa meneillään olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä.

Kansanopistojen ylläpitäjinä on pääosin yksityisiä yhteisöjä ja säätiöitä (82). Kunta on kahden kansanopiston ylläpitäjänä ja kuntayhtymä viiden opiston ylläpitäjä. Ruotsinkielisten opistojen ylläpitorakenteessa on toteutettu ylläpitäjämuuotos, jossa yhden kansanopiston ylläpito on siirretty Närpiön kaupungille 1.1.2008 lukien ja neljän kansanopiston ylläpito on siirretty Axxell Utbildning AB:lle vuoden 2008 elokuun alusta. Opistot ovat edelleen itsenäisiä kansanopistoja.

Kesäyliopistoja ylläpitää 16 yksityistä yhteisöä ja 4 kuntayhtymää.

Opintokeskukset ovat kaikki yksityisten yhteisöjen ylläpitämiä.

Valtakunnallisista liikunnan koulutuskeskuksista yksi on kuntayhtymän ylläpitämä, muut ovat yksityisten yhteisöjen. Alueellisista liikunnan koulutuskeskuksista kaikki ovat yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden ylläpitämiä.

Vapaan sivistystyön osallistujamäärät ovat suuria. Aikuiskoulutuksen vuosikirjan (OPM 2008:22) mukaan vapaan sivistystyön opintoihin osallistujien määrä vuonna 2006 oli 1 054 401. Pääosa osallistujista on kansalaisopistojen opiskelijoita. Kokonaisuutena vapaan sivistystyön kysyntä on viime vuosina kehittynyt myönteisesti vaihdellen kuitenkin eri oppilaitosmuodoissa.

Laki vapaasta sivistystyöstä sisältää yleisen tehtävämäärityksen ja ylläpitämis lupaa koskevien säännöksiä lisäksi varsinaisia toiminnallisia säännöksiä vähän. Vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat järjestää myös koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa (maksullista palvelutoimintaa). Vapaan sivistystyön tarkoituksena laissa on säädetty "elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa". Lisäksi laissa on yleisellä tasolla säädetty kunkin oppilaitosmuodon tehtävät seuraavasti:

Kansalaisopistot

Kansalais- ja työväenopistot ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi.

Kansanopistot

Kansanopistot ovat sisäoppilaitoksia, joiden tarkoituksena on edistää kansalaisten omaehtoista opiskelua siten, että kukin kansanopisto voi samalla painottaa arvo- ja aatetaustansa ja kasvatustavoitteitaan.

Opintokeskukset

Opintokeskukset toimivat sivistystyön valtakunnallisina aikuisoppilaitoksina järjestämällä opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa elinikäisen oppimisen ja aktiivisen kansalaisuuden sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistämiseksi.

Kesäyliopistot

Kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, jotka järjestävät avointa yliopisto-opetusta sekä muuta koulutusta.

Liikunnan koulutuskeskukset

Liikunnan koulutuskeskukset ovat valtakunnallisia sisäoppilaitoksia ja alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on antaa liikunta-alan koulutusta, järjestää valmennustoimintaa sekä antaa näitä täydentävää opetusta.

1.2.2 Taiteen perusopetus ja avoin yliopisto

Taiteen perusopetus vapaan sivistystyön oppilaitoksissa

Vapaassa sivistystyössä taiteen perusopetuksen juuret ovat 1970-luvulla, jolloin kansalaisopistot saivat oikeuden Kouluhallituksen luvalla järjestää musiikin opetusta alle 16-vuotiaille. Tämä käytäntö levisi sittemmin myös muihin taideaineisiin. Varsinkin maaseutuopistot käyttivät tätä mahdollisuutta hyväkseen.

Ensimmäinen laki taiteen perusopetuksesta tuli voimaan vuonna 1992. Sitä on uudistettu vuonna 1998 (633/1998 ja asetus 813/1992). Valtion talousarviossa toimintaa rahoitetaan sekä asukaskohtaisesti (vrt. mm. kansalaisopistot) että opetustuntikohtaisesti (musiikkioppilaitokset, kuvataide-, käsityö-, tanssikoulut ym.). Opetustuntikohtaisia oppilaitoksia on 136 ja muita toimijoita mm. kansalaisopistoja n. 600. Taiteen perusopetuksen tuntimäärä on pysynyt tällä vuosituhannele lähes vakiona, n. 1 750 000 tuntina.

Kunnallisissa kansalaisopistoissa järjestettiin taiteen perusopetusta vuonna 2006 yhteensä n. 100 000 tuntia.

Avoin yliopisto ja vapaa sivistystyö

Avoimen yliopiston alkuvuosista alkaen vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on ollut aivan keskeinen merkitys, kun avointa yliopisto-opetusta on pyritty toteuttamaan yliopistopaikkakuntien ulkopuolella. Yhteistyö on auttanut avointa yliopistoa toteuttamaan alueellista tasa-arvottehtävää. Yhteistyön merkitys on positiivisella tavalla kirjattu niin avoimen yliopiston strategiaan kuin Elinikäinen oppiminen yliopistoissa työryhmän suosituksiin ja moniin muihin dokumentteihin.

Yliopistojen osana avointa yliopisto-opetusta järjestää Suomessa 20 avointa yliopistoa. Näin ollen käytössä on 20 erilaista tapaa toteuttaa avointa yliopisto-opetusta. Kaikki avoimet yliopistot eivät toteuta opetusta vapaan sivistystyön verkoston kautta eivätkä kaikki oppilaitokset ole mukana avoimen yliopiston yhteistyössä. Aktiivisimpia ovat olleet ne suuret monialaiset yliopistot, jotka jo 80-luvulla aloittivat etä- ja monimuoto-opetuksen kehittämisen. Näitä olivat tuolloin ja edelleen tänä päivänä Helsingin, Turun ja Jyväskylän yliopistot, jotka vuosittain markkinoivat opintojaan kaikille vapaan sivistystyön oppilaitoksille kautta maan.

Opiskelijamäärät ovat laskeneet merkittävästi 2000-luvulla ja lasku näkyy myös yhteistyöpartnereiden määrässä. Oheisessa taulukossa näkyvät viime vuosina tapahtuneet muutokset partnereiden lukumäärässä ja opetuspaikkakuntien määrässä.

Taulukko 2. Paikkakunnat ja opetuksen järjestäjät (tilastoitu opetus) vuosina 2005, 2006 ja 2007

Vuosi	Paikkakuntia	Opetuksen järjestäjiä
2005	169	299
2006	151	272
2007	145	266

(Lähteenä käytetty Avoinyliopisto.fi-palvelun opetustietokantaa)

Luvuissa on havaittavissa erityisesti kansalaisopistoissa järjestettävän avoimen opetuksen volyymin lasku. Opetuspaikkakuntien määrän lasku kertoo sen, että reuna-alueiden opistoja on jäänyt opetuksesta sivuun. Samaan aikaan suurilla kaupunkipaikkakunnilla opetus toteutuu rinnakkain useissa saman paikkakunnan oppilaitoksissa. Opetus on keskittynyt yliopistopaikkakunnille, niiden lähialueille ja kasvukeskuksiin.

Avoimen yliopiston kokonaisopiskelijamäärä kasvoi vuosina 1999–2007 2,3 %. Avomien yliopistojen itse järjestämien opintojen kokonaisopiskelijamäärä kasvoi 7 %. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa opiskelijamäärien kehitys on ollut oppilaitosmuodoittain erilainen. Kesäyliopistot kasvattivat opiskelijamääräänsä 27 % ja kansanopistot 5 % kun taas kansalais- ja työväenopistoissa avoimen yliopiston opiskelijamäärä väheni 39 %.

Vuonna 2002 avoimen yliopiston kokonaisopiskelijamäärä kääntyi laskuun.

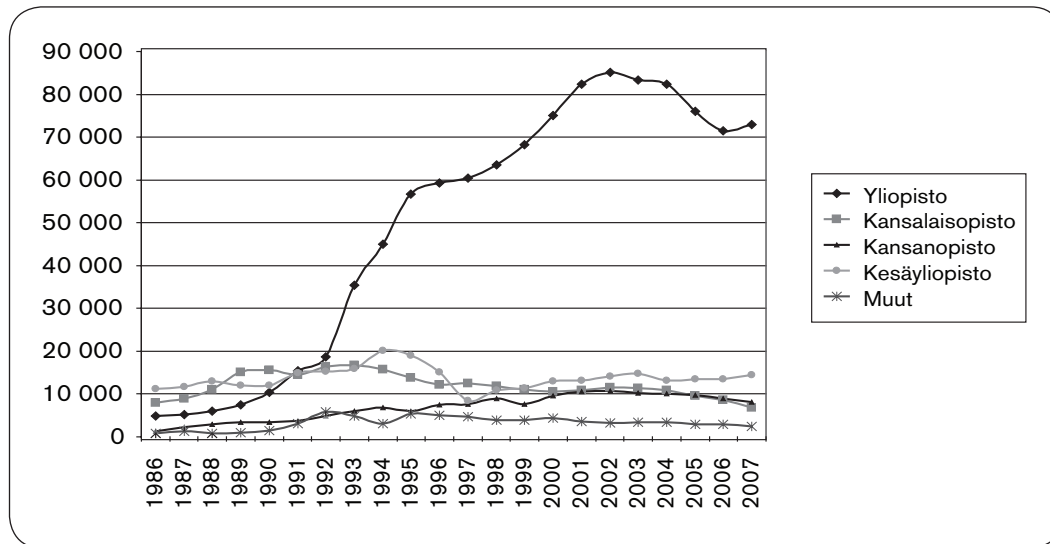
Kesäyliopistojen opiskelijamäärä on ollut suhteellisen tasainen vuoden 2000 tapahtuneen nousun jälkeen. Vuonna 2004 ja 2005 määrät laskivat. Kesäyliopistojen osuus vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen järjestämisestä avoimen yliopiston opiskelijoista oli vuonna 2007 49,5 % ja laskennallisten kokovuotisten opiskelijapaikkojen mukaan 54 %.

Kansanopistojen opiskelijamäärä kehittyi myönteisesti vuoteen 2004 saakka, jolloin opiskelijoita oli 10 070. Viimeisten kolmen vuoden aikana opiskelijamäärä on kuitenkin vähentynyt tasaisesti 18 %.

Kansalais- ja työväenopistojen opiskelijamäärä oli vakiintunut noin 11 000 opiskelijan tasolle vuoteen 2004 saakka. Vuodesta 2004 alkaen opiskelijamäärä on vähentynyt 38 %

ollen vuonna 2007 enää 6 799. Suurimpana selittäjänä oli kasvatustieteen opintojen voimakas vähentyminen kansalaisopistoissa.

Avoimen yliopiston opiskelijamäärä on laskenut vuosina 2002–2007 12 394 opiskelijalla (-14,6 %).



Kuvio 1. Avoimen yliopiston brutto-opiskelijamäärä toteuttajatyypin mukaan vuosina 1996–2007 (Lähde: Pohjonen, alun perin koostanut Jorma Taskinen)

Avointa yliopisto-opetusta on toteutettu vapaan sivistystyön oppilaitoksissa eri muodoin. Yliopiston opettajien matkustaminen ja oppilaitoksessa yliopistoperinteen mukainen ilta-aikainen luento-opetus on vanhin muoto, joka on ollut käytössä tähän päivään saakka. Sen uudempana variaationa on videotekniikan avulla tapahtuva luento-opetus, joka voidaan välittää yhteen tai useampaan oppilaitokseen.

Tämän opetuskeskeisen mallin vastapainoksi käynnistyi jo 70-luvulla kehittäminen, joka pyrki ottamaan uudella tavalla huomioon etäopetuksen haasteet sekä myös uusien oppimiskäsitysten asettamat haasteet.

Eri opetusmuotojen merkitystä mitattiin vuonna 2006 tehdyssä Aluekaveri-hankkeen kyselyssä. Siihen osallistui Etelä-Suomessa n. 1 500 opiskelijaa. Selvästi parhaana opiskelutapana opiskelijat pitivät monimuoto-opetusta. Kotipaikkakunnalla tapahtuva luento-opetus ja verkko-opetus olivat seuraavina. Selvästi huonoimpana opiskelutapana pidettiin yliopistopaikkakunnalla tapahtuvaa luento-opetusta.

Avoimessa yliopistossa ei voi suorittaa korkeakoulututkintoa, mutta opinnot voi sisällyttää tutkintoon, mikäli saa myöhemmin tutkinnon suoritusoikeuden ns. avoimen yliopiston väylän kautta tai hakeuduttuaan yliopistoon tutkinto-opiskelijaksi yliopiston opiskelijavalinnan kautta.

Vuonna 2007 aloitti perustutkinto-opiskelunsa suomalaisissa yliopistoissa 597 väylän kautta valittua opiskelijaa. Yliopistojen opetusministeriön kanssa sopimat väylätavoitteet olivat yhteensä 1 319 opiskelijaa. Väylän toteutuma jäi 45 %:iin tavoitteesta.

1.2.3 Yleiset kielitutkinnot, maksullinen palvelutoiminta ja maahanmuuttajakoulutus

Yleiset kielitutkinnot

Yleisiä kielitutkintoja koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2004. Uusi laki (964/2004) tuli voimaan vuoden 2005 alusta, jolloin myös kielitutkintojen järjestäjäverkosto uudistettiin. Opetushallitus teki tutkintojen järjestämissopimuksen yhteensä 73 järjestäjän kanssa 1.7.2005 lukien viideksi vuodeksi. Järjestäjäverkostosta kansalais- ja työväenopistoja on 30 ja kansanopistoja 1. Yleisten kielitutkintojen tutkintokielten määrä on nykyisin yhdeksän. Muun muassa maahanmuuttajien kielikoulutukseen liittyvät keskeisesti yleisten kielitutkintojen suomen kielen keskitason suorittamismahdollisuudet ja tarjonta. Keskitason tutkinto (taitotaso 3) on säädetty kielitaitovaatimukseksi kansalaisuuden saamiseksi. Kyseisille tutkinnoille on 64 järjestäjää, joista 28 on kansalaisopistoa. Vuonna 2007 keskitason tutkintojen kokonaismäärä oli 3 380 ja näistä kansalaisopistojen osuus oli 1 230 eli runsas kolmannes.

Maksullinen palvelutoiminta vapaassa sivistystyössä

Osa vapaan sivistystyön oppilaitoksista on laajentanut toimintaansa varsinaisen koulutustoiminnan lisäksi myös maksulliseen palvelutoimintaan. Tähän antaa mahdollisuuden vapaan sivistystyön laki. Tämä koskee erityisesti sisäoppilaitosmuotoisia toimijoita eli liikunnan koulutuskeskuksia ja kansanopistoja, pienimuotoisemmin myös muita vapaan sivistystyön oppilaitoksia. Oppilaitoksia ei vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n mukaan voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Oppilaitokset voivat kuitenkin lain 3 §:n mukaan järjestää koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää palvelutoimintaa. Maksullinen palvelutoiminta on varsinkin yksityisille oppilaitoksille tarpeen omarahoituksen hankkimiseksi. Omarahoitusta tarvitaan esimerkiksi oppilaitostoiminnan kehittämiseen, tilojen kunnossapitoon tai uusien tilojen rakentamiseen.

Maksullisena palvelutoimintana tarjotaan esimerkiksi tiloja ja palveluja ulkopuolisten käyttöön sekä järjestetään koulutuspalveluja esimerkiksi yritysten henkilöstölle.

Osa liikunnan koulutuskeskuksista ja kansanopistoista on perustanut erillisiä osakeyhtiöitä hoitamaan tiettyjä tehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi tytäryhtiöt, joihin oppilaitoksen arvonnalisäverollinen toiminta on kokonaan tai lähes kokonaan keskitetty. Tavoitteena on ollut selkiyttää toimintoja verotuksen näkökulmasta. Oppilaitoksen yhteydessä / omistuksessa voi olla esimerkiksi liikuntapaikkoja ylläpitäviä osakeyhtiöitä – kuten golfkenttä tai uimahalli – joilta ostetaan oppilaitoksen koulutustoiminnan tarvitsemia käyttövuoroja. Tämäntapaiset järjestelyt ovat valtionapuviranomaisen näkökulmasta olleet periaatteessa hyväksyttäviä, koska tällöin valtionosuuden kustannuspohjiin tulevat vain ne kustannukset, joita koulutustoiminnassa tarvitaan. Veroviranomaiset puolestaan ovat kysyneet, täyttävätkö toimijoiden väliset ostot ja myynnit esim. hinnoittelun osalta kilpailuneutraliteetin vaatimukset.

Vapaa sivistystyö ja maahanmuuttajakoulutus

Maahanmuuttajakoulutuksesta vastaa varsinaisesti työhallinto, mutta työvoimapolitiittista koulutusta ei ole välttämättä tarjolla jokaisessa yksittäisessä kunnassa. Tästä syystä vapaan sivistystyön oppilaitosten ja aikuislukioiden merkitys korostuu näillä alueilla.

Maahanmuuttajien koulutustarpeet vaihtelevat. Erityisesti ne henkilöt, jotka eivät ole työnhakijoina työvoimatoimistoissa, tulevat opiskelemaan kansanopistoihin ja kansalais- ja työväenopistoihin ja muihin vapaan sivistystyön oppilaitoksiin. Rinnasteisen koulutuksen lisääntymisen myötä omaehtoiseen aikuiskoulutukseen piiriin tulee yhä enemmän myös työhallinnon asiakkaita.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset tarjoavat paljon erityyppistä koulutusta maahanmuuttajille. Maahanmuuttajat ovat olleet yksi suuntaviivaohjauksen kohderyhmä ja maahanmuuttajakoulutus on ollut merkittävä kehittämisalue koko vapaan sivistystyön kentällä suuntaviivaohjauksen kaudella. Suuntaviivaopintojen määrä on kuitenkin vain osa vapaan sivistystyön oppilaitoksien tarjoamasta maahanmuuttajakoulutuksesta. Kansanopistoilla on esimerkiksi keskeinen rooli mm. ammatilliseen tutkintoon johtavassa koulutuksessa humanistisella ja kasvatusalalla sekä perusopetuksen liittyvässä lisäopetuksessa.

Maahanmuuttajien vapaaseen sivistystyöhön osallistumista on lisäksi tuettu huomattavasti opetusministeriön opintohankkeilla, mikä näkyy kehittämishankerahoituksen alenemisena vuodesta 2007 alkaen.

1.2.4 Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämä yleissivistävä ja ammatillinen koulutus

Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään perusopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen sovelletaan suoraan asianomaisia toiminta- ja rahoitussäännöksiä, perusopetuslakia (628/1998), lukiolakia (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia (630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia (631/1998) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (635/1998). Uudistus toteutettiin vuoden 1998 koulutusta koskevan lainsäädännön yhteydessä.

Perusopetus ja lukiokoulutus

Vapaan sivistystyön oppilaitoksista vain kansanopistot toimivat perusopetuksen ja lukio-koulutuksen järjestäjinä. Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen koululainsäädännön uudistuksen yhteydessä kansanopistojen todistuksenanto-oikeudet muutettiin perusopetuksen 7 §:n mukaisiksi perusopetuksen järjestämisluviksi. Lupien mukaan opetus on tarkoitettu muille kuin oppivelvollisille ja opetus toteutetaan sisäoppilaitosmuotoisesti. Lisäksi luvissa määrätään opiskelijoiden enimmäismäärä, joka koskee sekä perusopetusta ja lisäopetusta (10-luokat). Ns. kansanopistokympeillä opiskelijalla on mahdollisuus kiinnostuksensa ja harrastustensa mukaisesti ainevalintoihin. Kansanopistokymppit tarjoavat myös tuettua opiskelua ja elämänhallintaa, opiskelua pienryhmissä, yksilöopetusta, ohjausta jatko-opintoihin ja ammatinvalintaan sekä asumisen kansanopistoilla. Kansanopistokympeillä on myös oikeus antaa päättötodistus.

Vuonna 2007 perusopetuksen järjestämislupa oli 27 kansanopiston ylläpitäjällä. Lisäksi lupa oli (syksyllä 2007) yhteensä 11 sellaisella kansanopiston ylläpitäjällä, jotka eivät joko järjestä perusopetusta enää tai jotka järjestävät vain aineopintoja. Lisäopetusta kansanopistot järjestävät erityisesti tilanteissa, joissa sijaintikunta tai lähikunnat eivät sitä järjestä esimerkiksi oppilasmäärän vähäisyyden vuoksi. Muutama opisto on järjestänyt perusopetusta kokeiluluonteisesti myös oppivelvollisille.

Käytännössä suurin osa kansanopistojen perusopetuksen oppilaista opiskelee lisäopetuksessa ja perusopetuksen keskeyttäneiden oppivelvollisuusiän ylittäneiden nuorten tai aikuisten määrä on vähentynyt. Syksyllä 2004 kansanopistojen kokonaisoppilasmäärä oli

708, joista lisäopetuksessa oli 559 (70 %). Vuonna 2007 määrä oli yhteensä 698, josta lisäopetuksessa 582.

Lukiokoulutuksen järjestämislupa on kuudella kansanopiston ylläpitäjällä. Lukion todistuksenanto-oikeudet muutettiin vuoden 1999 alusta lukiolain 4 §:n mukaisiksi lukion Järjestämisluviksi. Yksi järjestäjästä on kunnallinen (Mikkelin kaupunki) ja muut yksityisiä yhteisöjä tai säätiöitä. Kansanopistojen lukiokoulutuksen kokonaisopiskelijamäärä oli vuoden 2007 syksyllä 633. Määrästä kuitenkin 391 oli Mikkelin kaupungin lukioiden opiskelijoita.

Eduskunnalle on annettu valtion vuoden 2009 talousarvioon liittyen hallituksen esitys opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 119/2008 vp). Esitykseen sisältyy muun muassa ehdotus lukion aineopiskelun ja opiskelijoiden ottamisesta huomioon lukiokoulutuksen rahoituksen määräytymisperusteissa. Ehdotus on valmisteltu opetusministeriön 14.1.2008 asettaman virkamiesryhmän selvityksen pohjalta. Rahoitusmuutos tuli voimaan 1.1.2009. Valmisteluryhmä kiinnitti huomiota myös aikuisten perusopetuksen kasvaneeseen kysyntään ja ehdotti että perusopetuksen rahoitusta koskevat muutokset valmistellaan osana vuoden 2010 valtionosuusuudistusta, jossa perusopetuksen rahoitus muuttuu laajemmin. Toteutetulla rahoitustarkistuksella on haluttu korostaa lukioiden roolia aikuiskoulutusjärjestelmässä. Tämä muutos korostaa paikallistasolla tarvetta aikuislukioiden ja vapaan sivistystyön oppilaitosten, erityisesti kansalaisopistojen työnjaon selkiyttämiseen.

Ammatillinen peruskoulutus

Kansanopistoista itsenäisiä ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä on 1.8.2008 lukien yhtensä 23. Lisäksi seitsemällä ammatillisten oppilaitosten ylläpitäjällä on myös kansanopisto. Ammatillista peruskoulutusta annetaan kansanopistoissa pääasiallisesti humanistisella ja kasvatusalalla, sosiaali- ja terveysalalla ja kulttuurialalla. Ammatillisiin perustutkintoihin johtavaa koulutusta voidaan järjestää myös oppisopimuksena.

Valtakunnallisista liikunnan koulutuskeskuksista kahdeksalla on lupa ammatillisen peruskoulutuksen järjestämiseen. Lisäksi valtakunnallista liikunnan koulutuskeskusta ylläpitää yksi kunnallinen ammatillisen koulutuksen järjestäjä, jolla on lupa liikunnanohjauksen perustutkinnon järjestämiseen. Kaikkiaan liikunnanohjauksen perustutkinnon koulutuksen järjestäjiä on kymmenen, kun valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten lisäksi yksi kansanopisto järjestää liikunnanohjauksen perustutkinnon opetusta.

Ammatillinen lisäkoulutus

Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus koottiin yhdeksi kokonaisuudeksi vuoden 1997 talousarviossa. Saman vuoden alusta tuli voimaan laki ammatillisen lisäkoulutuksen hankinnasta. Sen mukaan lisäkoulutuksen rahoitus ja ohjaus tapahtui lääninhallitusten hoitaman hankintatoiminnan kautta. Alun alkaen lisäkoulutuksen hankinta kohdistui ainoastaan toisen asteen koulutukseen. Ammatillista lisäkoulutusta hankittiin myös vapaan sivistystyön oppilaitoksista. Myöhemmin lain tulkintaa laajennettiin niin, että myös ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen järjestämän lisä- ja täydennyskoulutuksen hankkiminen oli mahdollista. Suurimmillaan hankintatoiminnan rahoitus oli vuosina 1997/1998, jolloin sen vuotuinen taso opetusministeriön budjetissa oli noin 180 milj. euroa. Sen jälkeen po. momentin rahoitukseen taso laski 2000-luvun vaihteessa noin puoleen alkuperäisestä tasosta.

Ammatillisen lisäkoulutuksen hankintajärjestelmästä luovuttiin vuoden 2001 alusta lukien ja ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus ja ohjaus siirtyi asteittain laskennallisen valtionosuusjärjestelmän piiriin 2001–2003. Vuosina 2001–2003 käytössä oli ns. sekamalli, jossa noin 60 prosenttia rahoituksesta käytettiin toisen asteen ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusrahoitukseen ja noin 40 prosenttia korkeakouluilta ja vapaan sivistystyön oppilaitoksilta hankitun lisäkoulutuksen avustuksiin.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten asemaan ja järjestämään ammatilliseen lisäkoulutukseen edellä selostetuilla muutoksilla oli suuria vaikutuksia. Vuosina 1997–2000 hankinta- toiminnasta noin 10–15 prosenttia tapahtui vapaan sivistystyön oppilaitoksista. Vuosina 2001–2002 käytössä olleen ns. sekamallin aikana vapaan sivistystyön osuus läänin hoitama avustusrahoitteisen ammatillisen lisäkoulutuksen volyyminsä säilyi entisellä tasolla. Lisäkoulutuksen kokonaisrahoituksen väheneminen heijastui myös vapaalta sivistystyöltä hankitun koulutuksen määrään.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten pohjalta ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus siirtyi vuoden 2003 alusta lähtien kokonaan laskennalliseen valtionosuusrahoitusjärjestelmään, kohdennettiin toisen asteen ammatilliseen koulutukseen ja suunnattiin pääosin ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin valmistavaan tai niiden osina toteutettavaan koulutukseen.

Uudistuksen vaikutuksia vapaan sivistystyön ja korkeakoulujen toiminnassa kompensoitiin siirtämällä ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta vuoden 2003 talousarviossa noin 5,5 milj. euroa vahvistamaan vapaan sivistystyön koulutusta, 4 milj. euroa ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutusta ja 3 milj. euroa yliopistojen aikuiskoulutusrahoitusta. 5 milj. euroa siirrosta kohdennettiin lisärahoitukseksi vuonna 2003 käynnistettyyn Noste-ohjelmaan, jonka rahoitusta kaudella 2003–2007 on kohdentunut myös vapaan sivistystyön oppilaitoksille. Noste-ohjelman rahoitus nousi asteittain ja oli vuonna 2007 35 milj. euroa.

Vuosien 2003–2008 Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sisältyi linjauksia ammatillisen aikuiskoulutuksen ohjauksen vahvistamisesta. Opetusministeriön työryhmän (OPM 2004:39) ehdotusten pohjalta annettiin kevätkaudella 2005 HE, joka sisälsi esityksen erillisten ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupien antamisesta, järjestämislupien synkronoinnista lisäkoulutuksen valtionosuus- ja oppisopimusrahoitusta saaviin järjestäjiin, määrällisen sääntelyn sisällyttämisestä po. järjestämislupiin määrittelemällä opiskelijatyövuosien ja oppisopimuskäytön vuotuinen vähimmäistaso po. järjestämisluvissa, työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän sisällyttämisestä laatuksiteerit täyttävien lisäkoulutuksen järjestäjien lupaan sekä koulutuksen henkilökohtaistamista koskevien säädösten sisällyttämistä lainsäädäntöön.

Uudistettu lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2006 ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvat uudistettiin po. säädösten mukaisesti vuoden 2006 aikana. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvat myönnettiin 42 vapaan sivistystyön oppilaitokselle: 28 kansanopistolle, kolmelle opintokeskukselle, kahdeksalle valtakunnalliselle ja kolmelle alueelliselle liikunnan koulutuskeskukselle. Vuonna 2008 lupa on myönnetty lisäksi kahdelle muulle valtakunnalliselle liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjälle. Työelämän määrällinen tai pysyvä kehittämis- ja palvelutehtävä sisältyy seitsemän vapaan sivistystyön oppilaitoksen ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupaan (kaksi opintokeskusta, neljä kansanopistoa ja yksi liikunnan koulutuskeskus).

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleinen kehittämisvastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Ministeriö vastaa työvoimakoulutusta koskevan lainsäädännön ja ohjeiden laatimisesta sekä koulutuksen kohdentamista koskevista yleisistä linjauksista.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintamenettelyyn sovelletaan julkisesta työvoimapaikasta (1295/2002) annetun lain 6. lukua, julkisesta työvoimapaikasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1344/2002) 5. lukua ja työministeriön asetusta työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista ja opiskelijoiden valintamenettelystä (1334/2002). Työvoimakoulutuksen hankintaan sovelletaan lisäksi lakia julkisista hankinnoista (348/2007) VN:n asetusta julkisista hankinnoista (614/2007). ESR-projekteihin liittyviin koulutushankintoihin sovelletaan myös EU-säädösten mukaisia erityisehdoja. Säädösten soveltamisen tueksi on annettu ministeriön ohje (O 8/2007 TM).

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on työikäisen väestön koulutusta, jonka tavoitteena on parantaa osallistujien mahdollisuuksia pysyä työmarkkinoilla tai päästä sinne takaisin. Siksi koulutus on pääasiassa ammatillista. Koulutusta järjestetään myös yhteishankintana työnantajien kanssa, jolloin se räätälöidään koulutuksen hankintakustannuksiin osallistuvan työnantajan tarpeita vastaavaksi. Valmentava koulutus ohjaa eri ammattialoille ja kehittää osallistujien työnhaku- tai tietotekniikkavalmiuksia sekä tukee maahanmuuttajien kotoutumista.

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan menoista (2008 luvut tässä) työvoimapolitiittiseen koulutukseen osoitetaan 210 milj. euroa, josta ammatilliseen työvoimakoulutukseen 171 milj. euroa ja valmentavaan työvoimakoulutukseen 39 milj. euroa. Lisäksi koulutukseen osallistuneille maksettavien erilaisten tukien kustannukset ovat noin 190 milj. euroa, jotka kuuluvat STM:n pääluokkaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö jakaa työvoima- ja elinkeinokeskuksilta (TE-keskus) saamiensa esitysten ja omien tilastollisten kriteeriensä perusteella koulutuksen hankinta- ja tiedottamismäärärahat TE-keskuksille tulostulosneuvotteluissa, joissa sovitaan myös vuosittaiset tulostavoitteet. TE-keskukset vastaavat alueensa työvoimakoulutuksen suunnittelusta ja kehittämisestä keräämällä tietoa vuosittaisen koulutussuunnitelmansa laatimiseksi alueella toimivilta järjestöiltä, yrittäjiltä, kouluttajilta ja muilta keskeisiltä yhteistyötahoilta sekä paikallisilta työvoimatoimistoilta.

TE-keskukset vastaavat myös pääosin koulutuksen hankinnasta. Työvoimakoulutus hankitaan tarjouskilpailun perusteella. Laajemmat tarjouskilpailukierrokset järjestetään yleensä kaksi kertaa vuodessa. Yksittäisiä koulutuksia ja opiskelijapaikkoja voidaan hankkia myös tarjouskierroksen ulkopuolella. Työvoimakoulutusta voidaan hankkia myös nk. yhteishankintana. Silloin koulutuksen suunnitteluun ja rahoitukseen osallistuu yksi tai useampi työnantaja, joista kukin maksaa hankintasopimuksessa sovitun osuuden koulutuksen hankintakustannuksista.

Alueen työmarkkinoita palvelevan koulutuksen järjestämiseksi yhteistyö työvoima- ja elinkeinotoimistojen kanssa on avainasemassa. TE-keskukset voivat jakaa hankintamäärärahaa työvoima- ja elinkeinotoimistojen käyttöön. Määrärahasta ja sen käyttöperusteista sekä työvoimatoimistolle asetettavista tulostavoitteista sovitaan TE-keskuksen työvoimaosaston ja työvoimatoimiston välisissä tulostulosneuvotteluissa. Koulutusta voidaan hankkia ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta ja muilta ammatillisilta oppilaitoksilta, korkeakouluilta ja yliopistoilta sekä muilta kelpoisilta koulutuspalvelujen tuottajilta.

Useimmiten työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on jatko- ja täydennyskoulutusta aiemmin joko opiskelemalla tai työssä oppimalla hankitulle ammattitaidolle. Koulu-

tus sopii hyvin myös ammatin vaihtoa tarvitseville. Suuri osa koulutuksesta on ammatilliseen tutkintoon tai tutkinnon osaan johtavaa. Vuosittain on haussa tuhansia koulutuksia yli sataan eri ammattiin. Työvoimapolitiittisella koulutuksella pyritään parantamaan myös pitkäaikaistyöttömien, ikääntyvien ja vajaakuntoisten työllistymistä ja ehkäisemään syrjäytymistä. Yksilöllisiä ratkaisuja rakennetaan liittämällä koulutus esimerkiksi kuntoutukseen tai tukityöllistämiseen.

Työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta hankitaan vapaan sivistystyön oppilaitoksista vielä varsin vähän. Ottaen huomioon yhteiskunnan ja työelämän muutoksen, ikärakenteen kehityksen sekä kohderyhmän heterogeenisuuden ja haastavuuden lisääntymisen, määrä voisi olla suurempi. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on runsaasti sellaista osaamista, jota voidaan hyödyntää myös työvoimapolitiittisessa ohjaavassa, kuntouttavassa ja työelämävalmiuksia kehittävässä koulutuksessa.

1.3 Rahoitus ja rahoitusperusteet

1.3.1 Vapaan sivistystyön rahoitus valtion talousarviossa

Valtio rahoittaa vapaan sivistystyön koulutusta valtionosuuksina. Koulutuksen rahoituksessa ei ole lakisääteistä kunnan rahoitusosuutta. Oppilaitoksille voidaan lisäksi myöntää hakemuksesta harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Näitä ovat kehittämistoimintaan ja perustamishankkeisiin myönnettävät valtionavustukset sekä ylimääräiset avustukset.

Valtion vuoden 2009 talousarviossa vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuuksiin ja valtionavustuksiin on varattu yhteensä 157 569 000 euroa. Liikunnan koulutuskeskusten rahoitukseen on varattu 19 637 000 euroa.

Vuoden 2008 talousarviossa aiemmin erilliset kansalaisopistojen, kansanopistojen, opintokeskusten ja kesäyliopistojen momentit yhdistettiin samalle momentille 29.30.30. Vuonna 2009 momentilta osoitettiin vapaan sivistystyön valtionavustuksiin yhteensä 4,84 miljoonaa euroa, josta opintotietotyyppeihin avustuksiin 2 897 000 euroa, kehittämisavustuksiin 1 123 000 euroa ja ylimääräisiin avustuksiin 820 000 euroa. Liikunnan koulutuskeskusten rahoitus on omalla momentillaan (29.90.50. ja 29.90.52.)

Lisäksi valtion talousarvion momentilta 29.30.53 myönnettiin valtionavustuksia opintokeskusta ylläpitävien järjestöjen sivistystyöhön ja kansalaisvaikuttamista koskevaan toimintaan 3 000 000 euroa. Vapaan sivistystyön keskusjärjestöjen toimintaan myönnettiin samalta momentilta valtionavustusta 514 000 euroa sekä lisäksi muutamia projektiavustuksia.

Taulukossa 3 on kuvattu vapaan sivistystyön valtion rahoituksen jakautuminen.

Taulukko 3. Vapaan sivistystyön valtionosuus- ja valtionavustusrahoitus vuonna 2009

	Valtionosuus	Valtionavustukset	Yhteensä
mom 29.30.30			
Kansalaisopistot	87 268 000	2 150 000	89 418 000
Kansanopistot	48 772 000	1 831 000	50 603 000
Kesäyliopistot	4 576 000	386 000	4 962 000
Opintokeskukset	12 113 000	273 000	12 386 000
mom 29.30.53			
Opintokeskusta ylläpitävät järjestöt		3 000 000	3 000 000
Vapaan sivistystyön keskusjärjestöt ¹⁾		514 000	514 000
mom 29.90.50 ja 29.90.52			
Liikunnan koulutuskeskukset ²⁾	16 237 000	3 400 000	19 637 000
mom 29.30.52			
Vapaan sivistystyön perustamiskustannukset		1 000 000	1 000 000
Yhteensä	168 966 000	12 554 000	181 520 000

¹⁾ Bildningsforum, Förbundet för arbetar- och medborgarinstitut i Svenskfinland FAMI, Kansalais- ja työväenopistojen liitto KTOL, Suomen Kansanopistoyhdistys, Suomen kesäyliopistot, Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö.

²⁾ Sisältää rakentamisavustukset.

1.3.2 Rahoitusperusteet ja vuoden 2006 muutokset

Yksikköhinnat ja suoritteet

Valtionrahoituksen laskennallisena perusteena ovat vuosittain oppilaitoksille määrättävä suorite (opetustunti kansalaisopistoissa, opintokeskuksissa ja kesäyliopistoissa/ opiskelijaviikko kansanopistoissa /opiskelijavuorokausi valtakunnallisessa ja opiskelijapäivä alueellisissa liikunnan koulutuskeskuksissa) ja suoritetta kohden laskettu yksikköhinta. Ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 % kansalaisopistoissa, kesäyliopistoissa ja eräin poikkeuksin kansanopistoissa, 65 % opintokeskuksissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa suoritemäärän ja yksikköhinnan tulosta (L 8, 9,10 ja 11§).

Valtion talousarviossa määrätään oppilaitosmuodoittain kokonaismäärä, josta opetusministeriö vahvistaa kullekin oppilaitokselle valtionosuuden perusteena käytettävän suoritemäärän. Suoritteiden vahvistamisen perusteet päättää opetusministeriö ja ne vaihtelevat oppilaitosmuodoittain. Koska suoritekiintiö on vuosittain ollut alempi kuin toteutunut suoritemäärä, on tämä otettu huomioon vähentämällä kultakin oppilaitokselta samassa suhteessa suoritteita.

Kesäyliopistojen, valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten ja opintokeskusten opintotoiminnan yksikköhintajärjestelmään ei sisälly korotuksia. Kansalaisopistoissa yksikköhinta on viisitoista prosenttia muita korkeampi opistoille, joiden sijaintikunnan asukastiheys on yli sata. Kansanopistojen niin sanotusta tasaushinnasta tehdään lain 11 §:n 2 momentin mukaiset korotukset ja vähennykset. Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen (805/1998) 3 §:n 1 momentin mukaan vaikeasti vammaisille tarkoitetun koulutuksen korotus on erityiskansanopistoissa 75 prosenttia ja muissa kansanopistoissa 25 prosenttia. Niin sanottujen lyhytkurssien korotus lyhytkurssiopistoissa on asetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan 20 prosenttia. Kansanopiston ulkopuolella asuvien opiskelijoiden opiskelijaviikon yksikköhinta on 20 prosenttia pienempi kuin muiden opiskelijaviikkojen. mukaan yksikköhinnat on määrättävä siten, että yksikköhinnat kerrottuna toteutuneiden suoritteiden määrällä yhteenlaskettuna vastaavat oppilaitosmuotokohtaisia kokonaiskustannuksia (L 11 § 10 mom.)

Kansanopiston tai valtakunnallinen liikunnan koulutuskeskuksen, joka toimii toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa, yksikköhintaa voidaan vuosittain korottaa vuokran perusteella euromäärällä, joka lasketaan jakamalla opetusministeriön valtionosuuden laskentaperusteeksi vahvistama vuosivuokra oppilaitoksen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrällä (L 11 § 9 mom.)

Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijapäivän yksikköhinta määrätään vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan puitteissa (L 11 § 3 mom.) ja opintokeskusten opintokerhoja varten myönnetään valtionosuutena lain 9 §:n mukaan euromäärä, joka saadaan kertomalla opintokeskuksille myönnettyjen opintokerhotuntien määrällä opetusministeriön kullekin vuodelle määräämä opintokerhotuntien hinta.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 2 §:n mukaan kansanopistot ja liikunnan koulutuskeskukset ovat sisäoppilaitoksia, jossa myös majoituksen kustannukset sisältyvät yksikköhintaan. Opiskelu on tämän vuoksi luonteeltaan kokopäiväistä, mikä ilmenee muun muassa opiskelujaksolle säädetyistä vähimmäispituudesta. Asetuksen 1 §:n mukaan yhtenä opetusjaksona järjestetyn koulutuksen vähimmäispituus on 15 opetustuntia. Kansanopistojen valtionosuuden perusteena käytettävä opiskelijaviikko on asetuksen 2 §:n mukaan yhden opiskelijan viiden työpäivän pituinen opiskelujakso kansanopistossa, jona aikana hän on saanut ohjattua opetusta keskimäärin vähintään viisi tuntia päivässä. Tätä lyhyemmät ja pitemmät opiskelujaksot muutetaan opiskelijaviikoiksi jakamalla työpäivien lukumäärä viidellä. Valtakunnallisessa liikunnan koulutuskeskuksessa opiskelijavuorokaudella tarkoitetaan yhden opiskelijan vuorokauden pituista opiskelujaksoa, jona aikana hän on saanut ohjattua opetusta keskimäärin vähintään viisi tuntia päivässä. Opiskelijapäivällä tarkoitetaan yhden opiskelijan vähintään neljä tuntia kestävää opiskelujaksoa alueellisessa liikunnan koulutuskeskuksessa.

Snellman-korkeakoulun rahoitus on vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n mukaan sidottu kansanopistojen rahoitusperusteisiin. Snellman-korkeakoulun yksikköhinta on sama kuin kansanopistojen porrastamaton yksikköhinta. Yksikköhinnasta vähennetään sisäoppilaitoksen osuutta vastaava määränä 20 prosenttia. Opettajankoulutusta koskevan erityistehtävän opiskelijaviikkojen yksikköhinta on 20 prosenttia korkeampi kuin muun opetuksen. Lisäksi yksikköhintaa korotetaan vuokratilojen osalta ja arvonlisäveron osalta noudatetaan lain 13 a §:n säännöksiä.

Lain 13 §:ssä on lueteltu ne käyttökustannukset, joita ei oteta huomioon yksikköhintoja laskettaessa. Näitä ovat perustamishankkeesta tai vuokraamisesta aiheutuneet kustannukset; tavaran tai palvelun hankintahintaan sisältyvä arvonlisävero; lainojen hoitokustannukset sekä laskennalliset korot tai poistot; määrätyt vuokrat; kustannukset, joihin myönnetään muun lain perusteella valtion rahoitusta, määrätyt maksut, joiden perusteena olevasta toiminnasta aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon yksikköhintoja laskettaessa; oppilaitoksen maksullisen palvelutoiminnan kustannukset sekä muut kuin välittömästi oppilaitoksen sisäisestä hallinnosta aiheutuneet kustannukset.

Vuoden 2006 tarkistukset

Vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutettiin vuoden 2006 alusta muun muassa kansalaisopistojen, kesäyliopistojen ja kansanopistojen valtionosuuden määräytymisperusteiden osalta.

- 1 Kansalaisopistojen yksikköhinnan laskennassa käytetystä 5-portaisesta asutusrakenneryhmyksestä luovuttiin ja siirryttiin yhteen yksikköhintaan. Yksikköhinnan porrastus säilytettiin kuitenkin tiheästi asutuissa kunnissa siten, että yksikköhinta on viisitoista prosenttia muita korkeampi kansalaisopistoissa, joiden sijaintikunnan asukastiheys on yli sata.

Lisäksi kansalaisopistoissa otettiin käyttöön laatupalkintojärjestelmä. Laatupalkinnolla palkitaan opistoja pitkäjänteisestä ja aktiivisesta kehittämistyöstä sekä laadullisesti korkeatasoisista toiminnan tuloksista. Laatupalkinnolla tuetaan ja edistetään kansalaisopistojen paikallista ja alueellista tehtävää, sekä niiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta omassa toimintaympäristössään. Vuosittain valitaan erityisteema, jota painotetaan arvioinnissa. Teema voi liittyä yleisemmin kansalaisopistojen toiminnan kehittämiseen tai sen osaan tai asetettujen vaikuttavuustavoitteiden edistämiseen. Opetusministeriö myöntää vuosittain 2–5 palkintoa, joka on tarkoitettu käytettäväksi kansalaisopiston toiminnan kehittämiseen. Laatupalkinnon määrä on 30 000 euroa ja sen merkitys on opistotyön kehittämiseksi tärkeä.

Vuonna 2006 erityisteemana olivat kansalaisopiston toimenpiteet osallistujapohjan laajentamiseksi ja vuoden 2007 erityisteemana kielikoulutus. Vuoden 2008 teema on taitoaineet aikuisopiskelussa. Myöntäminen perustuu kansalaisopiston oman toiminnan kuvaukseen ja opetusministeriön asettaman arviointiryhmän tekemään ulkoiseen arviointiin.

- 2 Kesäyliopistojen käyttökustannusten valtionosuuden perusteena käytettävän yksikköhinnan sitomisesta kesäyliopiston sijaintikunnan kansalaisopiston yksikköhintaan luovuttiin. Kesäyliopistojen yksikköhinta lasketaan niiden omien käyttökustannusten perusteella.
- 3 Kansanopistoissa vaikeasti vammaisten koulutukseen erikoistuneiden kolmen erityiskansanopiston valtionosuusprosenttia nostettiin 57 %:sta 70 %:iin ja opiston ulkopuolella asuvien opiskelijoiden opiskelijaviikoista tehtävä ns. eksternaattivähennys siirrettiin yksikköhintaan tehtäväksi 20 %:n vähennykseksi.
- 4 Samassa yhteydessä lakiin tehtiin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen edellyttämät yksikköhinnan laskemista ja kustannusten tarkistamista koskevat muutokset. Yksikköhinnat lasketaan kunkin oppilaitosmuodon käyttökustannusten pohjalta joka neljäs vuosi. Yksikköhinnan laskemisvuosi siirtyi samalla yhtä vuotta aiemmaksi. Valtionosuuden määräytymisperusteita tarkistetaan vuosittain kunnallisten peruspalveluiden kustannuskehitystä kuvaavalla hintaindeksillä täysimääräisesti. Lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille ao. lain nojalla myönnettävät valtionavustukset vähennetään (nettoutetaan) oppilaitosten yksikköhintojen laskemisen perusteena käytettävistä kustannuksista. Yksikköhinnat on laskettu mainitun uudistuksen perusteella kunkin oppilaitosmuodon vuoden 2005 toteutuneiden kustannusten perusteella vuodelle 2008.
- 5 Lisäksi lakiin lisättiin maksatuksen keskeytystä ja tarkastusta koskevat säännökset. Samoin valtionavustuksissa siirryttiin soveltamaan valtionavustuslakia.
- 6 Osana rahoitusperusteiden tarkistamista vuoden 2006 talousarviossa toteutettiin myös opintokeskusten rahoitusta koskeva uudelleenjärjestely. Tuolloin osa opintokeskusten valtionosuusrahoituksesta (1 747 000 euroa) siirrettiin ns. järjestömomentille (29.69.53, nyk. 29.30.53) jaettavaksi opintokeskuksia ylläpitäville järjestöille harkinnanvaraisina avustuksina pitkäjänteisen laatutyön ja kansalaisvaikuttamista koskevan toiminnan vahvistamiseen.

Perustamishankkeiden valtionavustukset ja niitä koskevat muutokset

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 15 §:n mukaan oppilaitokselle voidaan myöntää valtionavustusta perustamishankkeeseen. Perustamishankkeisiin ja niihin myönnettäviin valtionavustuksiin sovelletaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain säännöksiä perustamishankkeen valtionavustuksista. Pykälän 2 momentin mukaan perustamishankkeena pidetään hanketta, jonka arvioidut kokonaiskustannukset ovat vähintään valtioneuvoston vahvistaman euromäärän suuruiset. Perustamishankkeena pidetään myös erillistä toiminnallisen kokonaisuuden muodostamaa kalusto- ja opetusvälinehankintaa, jonka arvioidut kokonaiskustannukset ovat vähintään opetusministeriön vahvistaman euromäärän mukaiset. Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 5 a §: mukaan perustamishankkeena pidettävän toimenpiteen kokonaiskustannusten rajana kansalaisopistossa on vähintään 320 000 euroa. Kansanopistossa, opintokeskuksessa ja kesäyliopistossa hankerajana on vähintään 80 000 euroa ja liikunnan koulutuskeskuksessa vähintään 32 000 euroa.

Vuoden 2007 alusta voimaan tulleen lain 16 §:n 1 momentin muutoksella (916/2006) siirrettiin vapaan sivistystyön oppilaitoksista kansalaisopistojen, kansanopistojen, opintokeskusten ja kesäyliopistojen perustamishankkeiden valtionavustusten myöntämistä, maksamista ja avustuksen palauttamista koskeva päätösvalta. Liikunnan koulutuskeskukset jäivät siirron ulkopuolelle. Lääninhallitukset valmistelevat edelleen osaltaan rahoitussuunnitelmat opetusministeriön antamien kehysten pohjalta. Opetusministeriö vahvistaa edelleen rahoituslain 40 §:ssä tarkoitetun perustamishankkeiden rahoitussuunnitelman, joka on pohjana valtionapuja myönnettäessä. Opetusministeriö jakaa rahoitussuunnitelman ja tarvittavilta osin muiden lääninhallitusten kokoamien tietojen perusteella määrärahat ja valtuudet lääninhallituksille, tekee niihin tarvittavat tarkistukset sekä kokoaa tiedot valtuusseurantaan. Samoin opetusministeriön asetuksella vahvistetaan edelleen perustamishankkeiden yksikköhinnat.

1.3.3 Vapaan sivistystyön työmuotojen tulorakenteen monimuotoisuus

Tietoperusta

Kansalaisopistojen, kansanopistojen ja kesäyliopistojen tulorakennetta koskevat tiedot perustuvat Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen laatimaan yhteenvetoon Opetushallituksen toteuttamasta kustannustietokyselystä. Opintokeskusten tiedot perustuvat Opintokeskusseuran opintokeskuksille tekemään kyselyyn. Tarkastelu kohdistuu vuoden 2007 käyttötalousmenoihin.

Ylläpitäjien rahoitusosuudet sisältyvät ensisijaisesti muu valtionosuustoiminnan rahoitus-osioon. Ylläpitäjien rahoitusosuudet vapaan sivistystyön työmuodoissa ovat kansalaisopistoja ja opintokeskuksia lukuun ottamatta varsin pieniä. Kansalaisopistojen tiedot perustuvat kuntien toiminta- ja taloustilastoihin, josta johtuen taulukoihin ei ole sisällytetty kaikkea ylläpitäjien rahoitusosuuksista. Muiden kuin kansalaisopistojen muu VOS-toiminnan rahoitus -osioon sisältyy mm. EU-rahoitusta.

Tulorakenne työmuotokohtaisesti

Kansalaisopistot ja kesäyliopistot

Kansalaisopistoissa ja kesäyliopistoissa laskennallisen ja harkinnanvaraisen valtionosuusrahoituksen lisäksi tulorakenne muodostuu ylläpitäjien rahoituksesta, opiskelijamaksuista ja maksullisesta palvelutoiminnasta. Laskennallisen valtionosuuden mukaiset tulot muodostuvat kokonaisuudessaan vapaan sivistystyön lain piiriin kuuluvasta toiminnasta.

Taulukko 4. Kansalaisopistojen ja kesäyliopistojen käyttötaloustoiminnan rahoitus (1 000 euroa) vuonna 2007

	Kansalaisopistot		Kesäyliopistot	
	euroa	%	euroa	%
Valtion rahoitus				
Laskennalliset valtionosuudet				
Vapaa sivistystyö	77 435	60,1	4 122	19,6
Valtion erityisavustukset	5 539	4,3	1 103	5,2
Muu rahoitus				
Maksullinen palvelutoiminta	1 634	1,3	1 377	6,6
Opiskelijamaksut	30 638	23,6	5 315	25,2
Muu VOS-toiminnan rahoitus	13 699	10,7	9 141	43,4
<i>Yhteensä</i>	128 675	100	21 058	100

Kansalaisopistoissa on huomionarvoista ylläpitäjien käyttötalouden menoihin osoittaman rahoituksen huomattava osuus, jota rahoitusta sisältyy muu VOS-toiminnan rahoitus-osioon. Myös opiskelijamaksuilla on kansalaisopistoissa erittäin suuri merkitys.

Kesäyliopistoissa käyttötalouden valtionosuusrahoitus on suhteellisesti pienin vapaassa sivistystyössä. Sen sijaan opiskelijamaksut muodostavat yli kolmanneksen kokonaistuloista.

Kansanopistot

Kansanopistoilla on monipuolisin tulorakenne vapaan sivistystyön työmuodoista. Taulukon mukaisesti käyttötalouden valtionosuustulojen lisäksi opiskelijamaksuilla ja maksullisen palvelutoiminnan rahoituksella on huomattava merkitys.

Taulukko 5. Kansanopistojen käyttötaloustoiminnan rahoitus (1 000 euroa) vuonna 2007

	euroa	%
Valtion rahoitus		
Laskennalliset valtionosuudet		
Vapaa sivistystyö	44 690	32,3
Perusopetus	5 260	3,8
Lukiokoulutus	1 808	1,3
Oppisopimus amm. peruskoulutus	2 507	1,8
Oppisopimus amm. lisäk.	421	0,3
Ammatillinen perusk. oppilaitosmuot.	24 271	17,6
Ammatillinen lisäk. oppilaitosmuot.	8 003	5,8
Valtion erityisavustukset	1 394	1,0
Muu rahoitus		
Maksullinen palvelutoiminta	18 377	13,3
Opiskelijamaksut	22 303	16,1
Muu VOS-toiminnan rahoitus	9 267	6,7
<i>Yhteensä</i>	138 201	100

Käyttötalouden valtionosuustuloja kansanopistot saavat vapaan sivistystyön lisäksi perusopetuksen ja lukiokoulutuksen valtionosuuksista sekä ammatilliseen perus- ja lisäkoulutukseen sekä oppilaitos- että oppisopimusmuotoisena koulutuksena. Huomionarvoista on, että perusopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatillisen peruskoulutukseen kansanopistot saavat täysimääräisen yksikköhintarahoituksen toisin kuin vapaaseen sivistystyöhön ja ammatilliseen lisäkoulutukseen. Muun kuin vapaan sivistystyön valtionosuuksista oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusosuus on merkittävin. Kansanopistojen valtionosuustuloista kokonaisuutena vapaalla sivistystyöllä on suurin osuus.

Vuoden 2007 valtionosuuspäätöksen mukaisesti kansanopistoista (yhteensä 90) 39 opistolla oli myös muuta kuin vapaan sivistystyön valtionosuusrahoitusta.

Liikunnan koulutuskeskukset

Liikunnan koulutuskeskuksilla valtionosuudet muodostavat lähes 40 % kokonaisrahoituksesta. Valtionosuusrahoitus koostuu vapaan sivistystyön sekä oppilaitosmuotoisen ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen valtionosuuksista. Opiskelijamaksujen ja maksullisen palvelutoiminnan tulojen osuus on yhteensä 59,2 % kokonaisrahoituksesta.

Taulukko 6. Liikunnan koulutuskeskusten käyttötaloustoiminnan rahoitus (1 000 euroa) vuonna 2007

	euroa	%
Valtion rahoitus		
Laskennalliset valtionosuudet		
Vapaa sivistystyö	13 365	21,9
Ammatillinen perusk. oppilaitosmuot.	6 968	11,4
Ammatillinen lisäk. oppilaitosmuot.	2 392	3,9
Valtion erityisavustukset	459	0,8
Muu rahoitus		
Maksullinen palvelutoiminta	16 327	26,8
Opiskelijamaksut	19 708	32,4
Muu VOS-toiminnan rahoitus	1 678	2,8
<i>Yhteensä</i>	60 897	100

Opintokeskukset

Opintokeskusten kohdalla valtionosuuksien ja -avustusten osuus on noin 58 % kokonaistuloista. Muun VOS-toiminnan rahoitusosuuden perusteella opintokeskuksia ylläpitävien järjestöjen oma rahoitusosuus on erittäin merkittävä.

Taulukko 7. Opintokeskusten käyttötaloustoiminnan rahoitus (1 000 euroa) vuonna 2007

	euroa	%
Valtion rahoitus		
Laskennalliset valtionosuudet		
Vapaa sivistystyö	11 303	42,8
Valtion erityisavustukset	3 958	15,0
Muu rahoitus		
Maksullinen palvelutoiminta	517	1,9
Muu VOS-toiminnan rahoitus	9 332	35,4
Opiskelijamaksut	1 284	4,9
<i>Yhteensä</i>	26 395	100

1.4 Ohjausjärjestelmä ja kehittämisen painopisteet

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ohjauksessa sovellettavista ulkoisen ohjauksen muodoista keskeisiä ovat normiohjaus ja resurssiohjaus. Ylläpitämislupajärjestelmä ja rahoitusjärjestelmä luovat perustan ohjaukselle. Lupajärjestelmä asettaa toiminnalle rajat. Rahoitusjärjestelmän kautta tapahtuva resurssiohjaus puolestaan vaikuttaa jatkuvasti näiden rajojen sisällä tapahtuvan toiminnan edellytysten muodostumiseen ja säilymiseen. Suuntaviivaohjauksena toteutettu informaatio-ohjaus on vuodesta 2005 ollut merkittävä ohjausmuoto vapaassa sivistystyössä.

1.4.1 Parlamentaarisen työryhmän ehdotukset ja niiden jatkovalmistelu

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (OPM 3:2002) ehdotukset ovat linjanneet viime vuosien aikuiskoulutuspolitiikkaa. Ehdotusten lähtökohtia olivat aikuisväestön koulutustason kohottaminen, työikäisen aikuisväestön osaamisen jatkuva kehittäminen sekä yhteiskunnan eheyden, tasa-arvon ja aktiivisen kansalaisuuden vahvistaminen. Vapaata

sivistystyötä koskevat ehdotukset katsottiin yhdeksi niistä kokonaisuuksista, joiden jatkovalmistelu käynnistettiin kaikkein kiireellisimpinä. Parlamentaarisen työryhmän vapaan sivistystyön ehdotuksia konkretisoimaan asetettiin tästä syystä laajapohjainen valmisteluryhmä (PAT3).

PAT3-valmisteluryhmän tehtävänä oli laatia ehdotukset ja suunnitelmat parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän suuntaviivaohjausta, rahoitusperusteita ja tilasto- ja tietopohjan vahvistamista koskevien ehdotusten toimeenpanosta. Valmistelutyön pohjalta opetusministeriö jatkoi suuntaviivaohjauksen painopisteitä ja toimeenpanoa koskevaa valmistelua, asetti rahoitusperusteiden tarkistamistarpeita ja ehdotuksia valmistelevalle virkamiesryhmälle (OPM 2005:11) sekä organisoiti työryhmätyönä (OPM 2002:42) aikuis-koulutuksen tilasto- ja tietopohjan parantamista koskevat toimenpiteet yhteistyötä Tilastokeskuksen kanssa.

Suuntaviivaohjausta koskevien PAT-ehdotusten jatkovalmistelu johti informaatio-ohjauksen käyttöönottoon asteittain kaudella 2005–2008. Ministeriön asettaman työryhmän ehdotusten (OPM 11:2005) pohjalta annettiin hallituksen esitys vapaan sivistystyön rahoitusperusteiden tarkistamisesta ja uudistukset otettiin käyttöön 1.1.2006 lähtien. Samoin on toimeenpantu vapaan sivistystyön toiminnan tilastointia ja seuranta koskevat tehostamistoimenpiteet monivaiheisen valmistelutyön pohjalta vuodesta 2005 alkaen. Edelleen on tilattu Koulutuksen arviointineuvostolta oppilaitosverkon rakennetta ja palvelukykyä sekä informaatio-ohjauksen tavoitteita ja vaikutuksia koskeva kaksivaiheinen arviointi (ks. luku 3.1.). Lisäksi on toimeenpantu opintohallituksen soveltamiseen liittyviä toimenpiteitä tasa-arvon edistämiseksi työryhmän (OPM 2006:12) ehdotusten pohjalta.

Vapaan sivistystyön merkityksen ja erityispiirteiden takia opetusministeriö asetti vuonna 2003 ensin väliaikaisena myöhemmin pysyvänä vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän (YTR), jossa ovat edustettuina vapaan sivistystyön kaikki työmuodot, opetusministeriö, opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto. Yhteistyöryhmän tehtävänä on avustaa opetusministeriötä vapaan sivistystyön toimintaedellytyksiä ja kehittämistä, rahoitusta ja ohjausta sekä tilastointia ja seuranta koskevassa valmistelussa.

1.4.2 Suuntaviivaohjauksen painopisteet ja käyttöönotto

Vapaata sivistystyötä koskeva suuntaviivaohjaus ja suuntaviivaopinnot perustuvat parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksiin. Työryhmän näkemys oli, että pelkästään koulutustarjonnan lisääminen ja yleinen kehittäminen ei riitä, vaan tarvitaan erityisiä toimenpiteitä ja uudenlaisia opintoja aikuisopiskelussa aliedustettujen ryhmien aktivoimiseksi.

Parlamentaarisen työryhmän vapaata sivistystyötä koskeneita ehdotuksia konkretisoineen PAT3-ryhmän loppuraportti huomioonottaen laadittiin yhteistyössä vapaan sivistystyön oppilaitoksia edustavien keskusjärjestöjen, Suomen kuntaliiton ja Opetushallituksen kanssa suunnitelma vapaan sivistystyön uusista ohjausmuodoista, joilla toimintaa voidaan suunnata yhteisesti sovituille tarpeiden kannalta tärkeille sisältöalueille ja aliedustetuille kohderyhmille. Suunnitelmat sisältyivät 1.6.2004 päivättyyn opetusministeriön raporttiin *Pehmeä on kovaa. Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittäminen 2005–2008*. Urheiluoipistoja lukuun ottamatta suunnitelmat koskivat kaikkia muita vapaan sivistystyön työmuotoja.

Yhteistyössä järjestöjen kanssa tarkennettiin ohjauksen sisältö sekä tavoitteet ja 21.12.2004 pidetyssä kokouksessa hyväksyttiin ja allekirjoitettiin vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen ja opetusministeriön yhteisesti valmisteleva pöytäkirja koskien suuntaviivaohjauksen käynnistämisestä, sen tavoitteista ja toimenpiteistä vuosille 2005–2008. Siinä sovitut tavoitteet seurantavelvoitteineen lähetettiin opetusministeriön kirjeellä

oppilaitosten ylläpitäjille. Tavoitteet on kirjattu myös valtion talousarvioon ja vuosien 2003–2008 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan.

Suuntaviivaohjaus otettiin käyttöön vapaan sivistystyön oppilaitoksissa vuosille 2005–2008. Koulutusta on suunnattu informaatio-ohjauksen avulla yhteistyössä alan valtakunnallisten järjestöjen kanssa määritellyille painopistealueille sekä aikuiskoulutuksessa aliedustetuille kansalaisryhmille. Vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutustarjontaa on suunnattu yleisesti osallistujapohjan laajentamiseen ja aliedustettujen kansalaisryhmien osallistumisen lisäämiseen.

Koulutustarjonnan suuntaamista on edelleen tuettu vuosina 2005–2008 asteittain toteuttavan suuntaviivaohjauksen periaatteiden mukaisesti seuraavilla painopistealueilla:

- maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus ja muut yhteiskuntaan integroivat opinnot (kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot)
- kansalaistaitoja kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiuksia lisäävät opinnot (kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, kesäyliopistot)
- tietoyhteiskunnan perusvalmiuksien parantaminen (kansalaisopistot, opintokeskukset)
- terveyttä edistävät opinnot (kansalaisopistot, opintokeskukset)
- avoimen yliopiston opintoihin valmentava koulutus (kesäyliopistot).

Tavoitteiden toimeenpanoa on edistetty informaatio-ohjauksella, kehittämisavustusten suuntaamisella painopisteiden mukaisten opintojen kehittämiseen sekä näiden alueiden osaamista vahvistavalla henkilöstökoulutuksella. Opetushallituksen tähän tarkoitukseen jakamat kehittämisavustukset ovat vuositasolla olleet 1,5–2 milj. euroa. Urheiluopistot ovat mukana informaatio-ohjauksessa ja niiden kehittämisavustuksia on suunnattu painopisteiden mukaisten opintojen kehittämiseen. Urheiluopistojen informaatio-ohjauksen painoaloja ovat terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä edistävät opinnot, aktiivista kansalaisuutta edistävät sekä maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroivat opinnot.

Hallitusohjelman mukaan kansalais- ja työväenopistojen toiminnan painopisteet päätehtään paikallistasolla. Valtioneuvoston 5.12.2007 hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan kansalaisopistojen suuntaviivaohjauksesta luovutaan vuodesta 2009 alkaen. Useat kansalaisopistot ovat pitäneet ratkaisua valitettavana mm. Jyrki Jokisen vapaan sivistystyön kehittämisavustuksia koskevan seurantaselvityksen mukaan (OPH 7/2008).

Vapaan sivistystyön kehittämisavustukset 2008

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 14 §:n nojalla oppilaitoksen ylläpitäjälle voidaan toiminnan kehittämiseksi järjestettävää kokeilua, toimintaan liittyviä erityistehtäviä tai toiminnan käynnistämistä varten taikka koulutustarjonnan monipuolisuuden tukemiseksi myöntää valtionavustusta (erityisavustus) valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa.

Opetusministeriö on yhteistyössä vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen kanssa määritellyt vapaan sivistystyön suuntaviivat vuosille 2005–2008. Suuntaviivaohjauksella pyritään kehittämään aikuiskoulutuksessa aliedustettujen ja uusien osallistujaryhmien rekrytointia kaikissa vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoissa.

Oppilaitosmuodoille on lisäksi asetettu koulutustarjonnan suuntaamistavoitteet ja opetuksen kehittämistavoitteet seuraavasti:

Taulukko 8. Suuntaviivaopetuksen painopisteet

Kansalaisopistot	Maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus	Terveyttä edistävät opinnot	Tietoyhteiskunnan perusvalmiudet	Kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiudet
Kansanopistot	Maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus	Kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiudet		
Opintokeskukset	Maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus	Tietoyhteiskunnan perusvalmiudet	Terveyttä edistävät opinnot	Kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiudet
Kesäyliopistot	Maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus	Kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiudet	Avoimen yliopiston opintoihin valmentava koulutus	

Opetusministeriön ja Opetushallituksen välisessä tulossopimuksessa vuosille 2007–2009 on sovittu, että Opetushallitus tukee ja edistää myöntämillään kehittämisavustuksilla vapaan sivistystyön suuntaviivaohjausta, opetuksen laadun kehittämistä sen mukaisilla painopistealueilla, oppilaitosten keskinäistä yhteistyötä sekä osallistujapohjan laajentamista. Alla olevassa taulukossa on kuvattu kehittämisavustukset vuosina 2007–2009. Osa aiemmin kehittämisavustuksiin osoitetusta rahoituksesta on osoitettu vuonna 2007 käyttöön otettuihin opintosetelityyppisiin avustuksiin, joita suunnataan myös painopistealueiden mukaisille opiskelijaryhmille opintoihin osallistumisen lisäämiseksi.

Taulukko 9. Vapaan sivistystyön kehittämisavustukset vuosina 2006–2009 (euroa)

	2006	2007	2008	2009
Kansalaisopistot	1 650 000	850 000	500 000	380 000
Kansanopistot	800 000	650 000	500 000	420 000
Opintokeskukset	180 000	123 000	123 000	123 000
Kesäyliopistot	280 000	200 000	200 000	200 000
<i>Yhteensä</i>	2 910 000	1 823 000	1 323 000	1 123 000

Kuten vapaan sivistystyön rahoitusta koskevasta luvusta 1.3.1. käy ilmi, erityyppisten avustusten osuus vapaan sivistystyön rahoituksesta on huomattava eli lähes 10 miljoonaa euroa 172 milj. euron kokonaisrahoituksesta. Vapaan sivistystyön oppilaitoksille myönnettävien avustusten määrä on noussut ja painotukset muuttuneet viime vuosina. Aiemmin painopiste oli ylimääräisissä avustuksissa sekä osana tietoyhteiskuntaohjelmien toimeenpanoa tietoyhteiskunta-avustuksissa ja muissa kehittämisavustuksissa. Vuodesta 2005 lähtien kehittämisavustusten osuutta lisättiin ja ne suunnattiin tukemaan tarjonnan lisäämistä ministeriön ja eri työmuotoja edustavien keskusjärjestöjen päättämällä toiminnan painopistealoilla sekä aktivoimaan aliedustettujen kohderyhmien osallistumista.

Kun opintoseteliavustukset otettiin vuodesta 2007 lähtien käyttöön liikunnan koulutuskeskuksia lukuun ottamatta kaikissa muissa työmuodoissa, niiden osuutta avustuksista on lisätty hallitusohjelman sekä Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman tavoitteiden mukaisesti. Opintosetelityyppiset avustukset ovat korvanneet kehittämisavustusten tehtävää siltä osin kuin kyse on koulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämisestä. Oppilaitosten laatu- ja kehittämistyöhön kehittämisavustuksia tarvitaan edelleen.

Opetushallitus hoitaa kehittämisavustukset ja vuodesta 2009 lähtien myös opintoseteliavustukset. Myös opetusministeriöön nyt jakamat ylimääräiset avustukset siirtyvät vuodesta 2010 lähtien Opetushallituksen hoidettavaksi.

1.4.3 Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman toteutus ministeriöissä

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman toteutus esitellään seuraavassa lähinnä vapaan sivistystyön kannalta. Päävastuut tavoitteiden toteuttamisesta ovat jakaantuneet ministeriöittäin niin, että opetusministeriö on ollut vastuussa tavoitteista yksi ja kaksi, valtiovarainministeriö tavoitteesta kolme ja sisäministeriö kuntademokratian osalta sekä oikeusministeriö edustuksellisen demokratian osalta tavoitteesta neljä. Ministeriöt ovat kuitenkin tehneet tarpeen mukaan yhteistyötä keskenään ja ohjelman toimiston kanssa. Ohjelman toimisto on käytännön syistä vastannut osasta tavoitteen kaksi mukaisia toimia, erityisesti yleishyödyllisen järjestötoiminnan aseman selkeyttämisestä. Ohjelmaa on pääosin toteutettu hankkeina sekä erityisesti tavoitteen yksi osalta virkatyönä.

Opetusministeriö on valmistellut ohjelman tavoiteosan yksi eli kansalais- ja demokratia- kasvatuksen. Tämän kansalais- ja demokratiakasvatuksen ohjelman osia ovat toimenpiteet opettajien koulutuksessa, itse kouluissa ja vapaassa sivistystyössä.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön opinto- ja koulutustoiminnassa kansalais- ja järjestötoimintaan liittyvä tarjonta on vähäistä, ellei oteta lukuun monenlaista yhteistyötä järjestöjen, yhdistysten ja seurojen kanssa. Kansalais- ja työväenopistoilla, kansanopistoilla opintokeskuksilla ja muilla vapaan sivistystyön oppilaitoksilla onkin tämän johdosta monitasoisia yhteistyösuhteita kansalaisyhteiskuntaan ja järjestöihin. Näin ne voisivat tukea vähemmän koulutettujen ja syrjäytymisvaarassa olevien kiinnittymisessä kansalaisyhteiskuntaan sekä antaa yleisesti valmiuksia kansalais- ja järjestötoimintaan. Yleisenä tavoitteena on koulutuksessa aliedustettujen kansalaisryhmien osallistumisen lisääminen, millä voidaan edistää sosiaalista koheesiota.

Toimenpiteet

- 1 Opetusministeriön informaatio-ohjauksella on suunnattu vapaan sivistystyön oppilaitoksia edistämään aliedustettujen ryhmien osallistumista koulutukseen ja lisäämään kansalaistaitoja ja kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiuksia koskevaa koulutusta sekä kohdennettu kehittämisavustuksia näihin tarkoituksiin.
- 2 Opintokeskukset ovat käynnistäneet yhteisen opintokerhotoiminnan kehittämisprojektin. Opintokeskuksia ylläpitävien sivistysjärjestöjen avustuksia on suunnattu kansalaisvaikuttamista koskevaan toimintaan. Erityisenä painopisteenä on ollut opintokerhotoiminnan kehittäminen ja ohjaajien koulutus.
- 3 Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö on käynnistänyt hankkeen, jolla kansalaisopintojen opintokokonaisuus siirretään verkkoon ja toteutetaan tähän liittyvä verkko-opintojen kouluttajakoulutus.
- 4 Opetusministeriö on tukenut em. hankkeita aikuiskoulutuksen kehittämismäärärahaan saadulla kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman toimeenpanoon tarkoitettulla lisärahoituksella.

Ajankohtainen kysymys on, millaiseen aseman kansalaiskasvatus saa jatkossa koko opetus-hallinnon kehittämistyössä. Tärkeää olisi vahvistaa kansalaiskasvatuksen rooli nykyisillä katvealueilla (esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa) sekä vahvistaa kansalaisoppimisen ja poliittisen lukutaidon asemaa aikuiskasvatuksessa. Erityinen sivistyspolitiikkaa koskeva haaste on kansalaisten eriarvoisuus vaikuttajana. Haastava tavoite on kehittää sellaista kansalaisuuden identiteettiä, jossa paikallisen, kansallisen, eurooppalaisen ja maailmankansalaisuuden ulottuvuudet lomittuvat.

1.5 Opintotuki ja aikuiskoulutusetuudet

1.5.1 Opintotukijärjestelmä

Vapaan sivistystyön oppilaitoksista opintotukea voidaan myöntää kansanopistoissa, opintokeskuksissa tai liikunnan koulutuskeskuksissa suoritettavaan opintoihin. Lukuvuonna 2006/2007 oli opintotuen saajia kansanopistoissa yhteensä 5 232, liikunnan koulutuskeskuksissa 809 ja opintokeskuksissa 41. Sen sijaan kansalais- ja työväenopistoissa tai kesäyliopistoissa opiskelu ei ole opintotukilain mukaista päätoimista opiskelua, eikä siihen voida myöntää opintotukea.

Opintotukilain (1994/65) mukainen opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtiontakauksesta opintolainaan. Opintotuen myöntämisen yleisinä edellytyksinä ovat oppilaitokseen hyväksyminen, opintojen päätoiminen harjoittaminen ja opinnoissa edistyminen sekä taloudellisen tuen tarve. Taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon hakijan omat ja hänen vanhempiansa tulot sekä asumislisää myönnettäessä hakijan puolison tulot. Opintotukilain (2001/1427; 19 §) mukaan muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias, sekä asumislisää myönnettäessä, jos opiskelija on alle 18-vuotias. Säädös vaikuttaa merkittävästi kansanopistojen mahdollisuuteen rekrytoida alle 20-vuotiaita maksullisille vapaan sivistystyön opintolinjoille. OPM:n Kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007–2012 todetaankin, että tarkoituksena on selvittää ”mahdollisuus luopua vanhempien tulojen perusteella tapahtuvasta tarveharkinnasta silloin, kun opiskelija asuu muualla kuin vanhempiensa luona ja on täyttänyt 18 vuotta.”

Sisäoppilaitoksessa järjestetyt lukio-opinnot katsotaan aina päätoimisiksi, näin kansanopistojen järjestämä kaksivuotinen, 45 kurssin laajuinen ja sisäoppilaitosmuotoinen aikuislukio-opiskelu oikeuttaa opintotukeen.

Opintorahan perusmäärä on muussa kuin korkeakoulussa opiskelevalla 1.8 lukien 38–246 euroa kuukaudessa riippuen opiskelijan iästä, asumismuodosta ja tarveharkinnasta.

Opintoihin liittyvän asumislisän määrä on 88,87 euroa kuukaudessa kansanopiston tai liikunnan koulutuskeskuksen maksullisella linjalla opiskelevalla, oppilaitoksen asuntolassa asuvalla opiskelijalla.

Yhteensä kiinteää asumislisää saavia kansanopisto-opiskelijoita on n. 3 900. Vanhempien tulot eivät vaikuta asumislisän myöntämiseen, mutta opiskelijan omat tulot otetaan huomioon asumislisää myönnettäessä.

1.5.2 Aikuiskoulutusetuudet

Vapaan sivistystyön opinnot eivät oikeuta samoihin aikuisten koulutustuki- ja toimeentuloetuksiin kuin ammatillinen aikuiskoulutus. Joissakin yksittäistapauksissa on työvoimaviranomainen harkinnut, että vapaan sivistystyön päätoiminen opiskelu oikeuttaa rinnasteisena koulutuksena työttömän työnhakijan koulutuspäivärahaan.

Koulutuksen järjestäjille myönnettävillä opintoseteliavustuksilla on voitu aikuisopiskelun maksuja kohtuullistaa. Opiskelijaperusteisen tuen kohdentaminen myös työttömille työnhakijoille on lisännyt vapaan sivistystyön opintojen hyväksymistä työvoimahallinnossa rinnasteisiksi opinnoiksi.

Opetusministeriö kutsui tammikuussa 2003 valiokuntaneuvos Pentti Arajärven selvitysmieheksi laatimaan lisäselvityksiä ja ehdotuksia aikuisopiskelun toimeentulojärjestelyistä ja aikuisopiskelun maksuista. Selvitysmies Arajärvi esitti (OPM 2003:25) mm. tarkistuksia aikuiskoulutustuesta annettuun lakiin (1276/2000) sekä työttömyysturvakiin (1290/2002), jossa säädetään muun muassa koulutuspäivärahasta. Selvitysmiehen näkemyksen mukaan aikuiskoulutustukeen oikeuttaviksi opinnoiksi tulisi ottaa myös eräät vapaan sivistystyön opinnot. Lisäksi selvitysmies esittää harkittavaksi koulutustukea, koulutuspäivärahaa ja aikuiskoulutustukea koskevan lainsäädännön yhtenäistämistä.

Selvitysmies Arajärvi toteaa raporttinsa luvussa 3.4.1.3 Aikuiskoulutustuen perustaksi hyväksytyyn koulutuksen laajentaminen seuraavaa: Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä esitti tutkittavaksi aikuiskoulutustuen käyttöä eräisiin vapaan sivistystyön opintoihin. Yleisesti voidaan todeta, että ammatillisuudesta edistävät opinnot soveltuvat aikuiskoulutustuella järjestetyn toimeentulon aikaiseksi koulutukseksi samassa mielessä ja laajuudessa kuin näitä opintoja voidaan kattaa koulutustuella.

Mainittujen opintojen hyväksymisessä aikuiskoulutustuen perustaksi on ongelmana se, ettei aikuiskoulutustuessa ole tutkintoja tai opiskelijaa koskevaa koulutussuunnitelmaa, joiden avulla voitaisiin määritellä ne vapaan sivistystyön opinnot, jotka täyttävät aikuiskoulutustuen perustaksi hyväksymisen edellytykset.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisessa koulutuksessa ei järjestetä tutkintoon päättävää koulutusta. Tämän lain mukaista opetusta sen sijaan annetaan pitkäkestoisena vapaatavoitteisena koulutuksena, jolla on merkitystä ammatillisen osaamisen ja ammatitaidon rakentamisen ja työkyvyn parantamisen kannalta. Tästä syystä parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän esitys vapaan sivistystyön pitkäkestoisen, päätoimisen ja todistuksin osoitetun vapaan sivistystyön opintojen hyväksymisestä aikuiskoulutustuen perustaksi on perusteltua.

Kun vapaan sivistystyön opinnoille asetetaan edellytykseksi, että ne ovat 1) pitkäkestoisia, vähintään noin puolivuotisia, 2) päätoimisia, 3) ammatitaidon tai työkyvyn parantamiseen tähtäviä ja 4) todistuksen antamiseen päättyviä, voidaan opinnot määritellä sellaisiksi, että aikuiskoulutustukea, sen tarkoitus ja tavoitteet huomioon ottaen, voidaan myöntää tällaiseen koulutukseen.

Opetusministeriössä on laadittu yhteistyössä muiden ministeriöiden ja työelämän järjestöjen kanssa suunnitelma selvitysmiehen aikuisopiskelun taloudellisia edellytyksiä koskevien kehittämisehdotusten jatkotoimenpiteistä. Niiden valmistelua ja etenemistä koordinoimaan ja aktivoimaan asetettiin 11.3.2005 työryhmä, jossa ovat mukana vastuuministeriöiden ja työelämän järjestöjen edustajat.

Selvitysmies Arajärven ehdotusten jatkotoimia koskevia linjauksia on sisällytetty valtion talousarviossa lukuun 29.69. vuodesta 2004 alkaen. Niiden mukaan toimeentulojärjestelyjen kattavuutta ja aikuiskoulutuksen opintomaksujen kohtuullistamista pyritään kehittämään selvitysmiehen laatimien ehdotusten pohjalta.

Opetusministeriö asetti elokuussa 2007 johtoryhmän (ns. AKKU-johtoryhmän) valmistelevaan ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen toimeenpanoa. Hallitusohjelmaan sisältyvän kokonaisuudistuksen avulla on tarkoitus selkeyttää ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen hallintoa, rahoitusta, etuuksia ja koulutustarjontaa. Johtoryhmän tulee mm. tehdä ehdotus aikuiskoulutuksen tukijärjestelmien

selkiyttämistä ja aikuisopiskelijoiden opintososiaalisten etuuksien uudistamisesta. Hallituksen iltakoulussa 23.4.2008 hyväksytyjen linjausten mukaan aikuiskoulutuksen tukijärjestelmien selkiytetään ja yksinkertaistetaan niin, että etuudet

- kannustavat yksilöä kouluttautumaan aktiivisesti työmarkkina-asetusta riippumatta työuran eri vaiheissa ja elämäntilanteissa
- muodostavat helposti ymmärrettävän kokonaisuuden
- kattavat nykyistä tasavertaisemmin eri kohderyhmät sekä
- joustavat erilaisten työ- ja elämäntilanteiden mukaan.

AKKU-johtoryhmä teki esityksensä aikuiskoulutusetuuksien kehittämistä Sosiaaliturvan uudistamiskomitealle syksyllä 2008. AKKU-johtoryhmä valmisteli yhteistyössä SATA-komitean ja työmarkkinajärjestöjen kanssa aikuisopiskelun tukien uudistamista koskevat ratkaisut osana ns. sosiaalilupoa tammikuussa 2009. AKKU-johtoryhmä selvittää vuoden 2009 aikana myös erilaiset verotukselliset kannusteet, joilla toisaalta työnantajaa kannustetaan henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja jotka toisaalta kannustavat työntekijöitä osaamisensa omaehtoiseen kehittämiseen. Lisäksi selvitetään työehtosopimukseen liittyvät kannusteet sekä erilaisten koulutusseteli-, koulutustili- ja vakuutusmallien sekä työelämän koulutusrahastojen käyttömahdollisuudet.

1.5.3 Aikuisten opintoseteli ja vapaan sivistystyön opintoseteliavustukset

Aikuisten opintosetelityyppisen avustuksen tavoitteena on saada lisätehoa aikuiskoulutuksen tasa-arvotoimenpiteisiin käyttämällä avustusta instrumenttina aliedustettujen ryhmien koulutusmahdollisuuksien lisäämiseen. Näille ryhmille nimenomaan opiskelumaksut muodostuvat usein esteeksi koulutukseen osallistumiselle. Informaatio-ohjauksen ja valtionavustusten kohdentamisen ohella opetusministeriöllä ei ole juuri muita keinoja tavoitteen edistämiseksi.

Aikuisten opintosetelityyppiset avustukset otettiin käyttöön valtakunnallisesti vuonna 2007. Käyttöönotto pohjaa valtioneuvoston vuonna 2000 hyväksymän Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2000–2004 tavoitteeseen, jonka mukaan: “Selvitetään kokeiluin opintosetelin käyttömahdollisuudet aikuiskoulutuksen rahoitusmuotona”. Opetusministeriön asettama valmisteluryhmä laati kokeilun periaatteista ja toteutuksesta suunnitelman (OPM 2002:2), jota pilotoitiin kansalaisopistoissa ja kansanopistoissa. Opiskelijoille jaettavat kiinteäsummaiset opintosetelit osoittautuivat kuitenkin hallinnollisesti työläiksi ja aiheuttavat runsaasti valtionavustusten palautuksia, koska opiskelijat eivät aina käyttäneet saamaansa opintoseteliä täysimääräisesti.

Aikuisten opintosetelin käyttöönottoa selvittäneen työryhmän (OPM 2006:12) esityksen mukaisesti päädyttiin käytäntöön, jossa opiskelijoille jaettavien opintoseteleiden sijasta vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille myönnetään hakemusten perusteella opintosetelityyppistä valtionavustusta. Avustuksen johdosta oppilaitokset voivat jättää perimättä opiskelijamaksuja sellaisilta opetusministeriön määrittelemiltä kohderyhmiltä, joiden hakeutumista ja pääsyä opintoihin halutaan edistää. Kohderyhmiä ovat maahanmuuttajat, alhaisen pohjakoulutuksen omaavat, työttömät, oppimisvaikeuksia kokevat, eläkkeellä olevat ja ikääntyneet henkilöt sekä kesäyliopistoissa lisäksi opintonsa keskeyttäneet korkeakouluopiskelijat.

Avustusta voidaan käyttää vapaan sivistystyön vapaatavoitteiseen, valtionosuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen. Opiskelija voi vapaasti valita oppilaitoksen tarjonnasta itselleen sopivan koulutuksen. Kansanopistoissa tuettava koulutus on vähintään kahdeksan opinto-
viikon laajuista. Oppilaitos voi käyttää osan avustuksesta (enintään 15 % tai valinnaisesti 1 000 euroa) kohderyhmien aktivointiin, erityisiin opetusjärjestelyihin sekä hakevaan ja tukevaan toimintaan.

Opintosetelityyppiset avustukset on myönnetty talousarviokehityksen puitteissa vapaan sivistystyön valtionosuus- ja valtionavustusmomentilta, minkä lisäksi vuosien 2008 ja 2009 talousarviokäsittelyn yhteydessä eduskunta lisäsi kumpanakin vuonna opintoseteliavustuksiin 200 000 euroa. Eduskunnan lausuman mukaisesti lisäys tuli käyttää vuonna 2008 ensisijaisesti vähävaraisten ja maahanmuuttajanaisten opintoseteliavustuksiin ja vuonna 2009 maahanmuuttajien ja erityisryhmien opintoseteliavustuksiin. Avustukset ovat jakautuneet seuraavasti:

Taulukko 10. Opintosetelityyppiset avustukset vuosina 2007 ja 2008

	2007		2008		2009
	oppilaitoksia	euroa	oppilaitoksia	euroa	euroa
Kansalaisopistot	104	796 000	154	1 420 000	1 420 000
Kansanopistot	40	756 000	63	1 061 000	1 241 000
Opintokeskukset	10	85 300	11	150 000	150 000
Kesäyliopistot	19	36 000	19	86 000	86 000
<i>Yhteensä</i>		1 673 300		2 717 000	2 897 000

Vuonna 2009 opintosetelityyppisiin avustuksiin on varattu 2 897 000 euroa. Avustukset jaetaan oppilaitosten ylläpitäjille kevään 2009 aikana.

Toteutumatieta opintosetelityyppisten avustusten käytöstä saadaan tiliselvitysten yhteydessä vuoden 2009 keväällä. Alustavan arvion mukaan avustuksilla voidaan jättää perimättä tai alentaa noin 20 000 henkilön opintomaksuja.

1.6 Aikuiskoulutukseen osallistuminen

1.6.1 Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus 2006

Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus 2006 osoittaa, että vuodesta 1980 (32 %) vuoteen 2000 (54 %) osallistuminen aikuiskoulutukseen kasvoi tasaisesti 18–64-vuotiaan väestön keskuudessa. Vuonna 2006 (52 %) osallistuminen kääntyi ensimmäisen kerran laskuun.

Tutkimuksessa selvitettiin aikuisten suhtautumista koulutuksen ja työelämän suhteisiin, aikuiskoulutuksesta saatavaan hyötyyn, koulutuksen sisältöön, kielitaidon karttumiseen, tietotekniikan osaamiseen ja informaaliseseen opiskeluun.

Työelämän vaatimukset koettiin hieman helpommiksi vuonna 2006 kuin 2000. Mahdollisuudet saada työnantajan kustantamaa ammatillista koulutusta olivat parantuneet kuuden vuoden aikana. Sen sijaan työelämän koettiin muuttuneen epävarmemmaksi.

Koulutukseen osallistumisessa oli kasaantumista. Hyötynä koulutuksesta pidettiin ensinnäkin uuden tiedon saantia, sitten selviytymistä vaativista työtehtävistä, työmotivaation parantamista ja itseluottamuksen kohentamista. Vähiten saatiin hyötyä koulutuksesta siirryttäessä uusiin työtehtäviin.

Johtamis- ja esimieskoulutuksen kasvu oli selkein sisällöllinen piirre vertailuvuosina. Seuraavina tulivat hoitoalan koulutus ja tekniikan, tuotannon ja ym. kurssit. Tietotekniikan koulutus väheni.

Vähintään yhden kielen taito oli vuonna 2006 hyvällä tasolla opiskelu- ja työiässä olevien keskuudessa (poikkeuksena yli 55-vuotiaat). Työikäisten kielitaito kohdistuu pääasiassa englantiin ja ruotsiin.

Tietotekniikkakoulutukseen tarve väheni merkittävästi työikäisten keskuudessa verrattuna vuoteen 2000.

Informaalia opiskelua selvitettiin vuoden 2006 tutkimuksessa seuraavalla kysymyksellä: ”Oletko viimeksi kuluneiden 12 kk aikana (edellä mainittujen koulutuksien lisäksi) kehittänyt taitojanne esim. itseopiskeluna jollain seuraavista tavoista?” Edellä mainituilla koulutuksilla tarkoitetaan työhön ja ammattiin liittyviä koulutuksia. Tapoina mainitaan tv, radio tai video; kirjat, lehdet, painettu materiaali; tietokone; osallistuminen opiskeluryhmään; työtovereiden, perheen jäsenten tai kavereiden avustuksella; osallistuminen ohjattuun käynnille museoon tms.; ja käymällä kirjastossa tms. oppimistarkoituksessa.

Näin määriteltyn informaaliin opiskeluun osallistui tutkimuksen mukaan vuonna 2006 1,6 miljoonaa 16–64-vuotiasta.

Vuoden 2000 tutkimukseen verrattuna informaali opiskelu oli lisääntynyt merkittävästi, sillä silloin ”itseopiskelua” oli harjoittanut vain joka viides aikuinen.

Yleisintä informaali opiskelu oli kirjojen, lehtien ja muun painetun materiaalin avulla (38 %). Seuraavaksi eniten hyödynnettiin tietokonetta (32 %) ja sitten kirjastoa (27 %). Opiskeluryhmään tutkimuksen mukaan osallistui vain 7 %.

Informaali opiskelu lisää osaltaan koulutuksen kasautumisen kierrettä, sillä sitä harrastivat muita aikuisia enemmän ne, jotka olivat osallistuneet myös työhön ja ammattiin liittyvään koulutukseen.

Aikuiskoulutusta ei koettu enää vuonna 2006 yhtä houkuttelevaksi vaihtoehdoksi kuin vuonna 2000. Tämä ennakoiki aikuiskoulutukseen osallistumisen vähenemistä myös tulevaisuudessa.

1.6.2 Vapaan sivistystyön kysyntä ja osallistujamäärät

Seuraavassa lyhyt katsaus vapaan sivistystyön opiskelijavolyymiin, opetustuntimääriin sekä ns. opiskelijaprofiiliin. Opiskelijaprofilia koskevat tiedot ovat vuodelta 2005. Muilta osin tuorein tarkasteluvuosi on 2006.

Vapaana sivistystyönä järjestettävään koulutukseen osallistuttiin vuonna 2006 yhteensä 1 689 194 kertaa (bruttoluku). Nettoluku eli päällekkäiskoulutuksesta puhdistettu osallistumisluku oli 1 054 401. Naisia kaikista osallistujista noin 70 prosenttia. Naisten osuus vaihtelee toimintamuodoittain siten, että vähintään heitä oli liikunnan koulutuskeskuksissa (46 %) ja eniten kansalaisopistoissa (77 %).

Osallistujia oli eniten kansalais- ja työväenopistoissa eli 56 %, seuraavana opintokeskukset 21 %, kansanopistot 11 %, liikunnan koulutuskeskukset 8 % ja kesäyliopistot. Opiskelijamäärä ei sisällä alle 6 tuntia kestäviä koulutuksia, opintokerhotoimintaa eikä yksinomaan lapsille ja nuorille järjestettyä koulutusta.

Opettajien tarjoamista opetustunneista suurin osa vuonna 2006 (52 %) järjestettiin kulttuurialalla. Koulutusaloittaisessa tarkastelussa vapaan sivistystyön opetustunnit jakautuvat pääasiassa kolmelle koulutusalueelle: jo mainitulle kulttuurialalle, humanistiselle ja kasvatusalalle sekä sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalle. Nämä alat kattavat yhteensä 87 % kaikesta vapaan sivistystyön opetuksesta.

Opiskelijaprofililitietoja on kerätty vuonna 2004 ja vuonna 2005. Vuonna 2004 tarkastelussa oli kansanopistoissa ja kesäyliopistoissa opiskelleiden profiili ja vuonna 2005 kansalaisopistojen, liikunnan koulutuskeskusten ja opintokeskusten opiskelijat. Opiskelijaprofiili kartoittaa opiskelijoiden iän, koulutustaustan ja pääasiallisen toiminnan. Vuonna 2006 opiskelijaprofililitietoja ei ole kerätty.

Kansanopistojen ja kesäyliopistojen opiskelijaprofiili

Taulukko 11. Kansanopistoissa ja kesäyliopistoissa vapaana sivistystyönä järjestetyn koulutuksen osallistujat iän mukaan vuonna 2004 (netto-opiskelijamäärä)

Oppilaitostyyppi	Ikä vuotta											Osuus oppilaitostyypeittäin %	Vähint. 25 vuotta täyttäneiden määrä ja %-osuus	
	-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-	Yht.		lkm	%
	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm		lkm	%
Yhteensä	24 321	14 342	10 276	10 785	12 522	14 844	15 823	13 380	12 864	18 045	147 202	100	108 539	73,7
Kansanopistot	20 974	11 835	7 552	7 992	8 881	10 676	11 057	9 550	9 098	14 168	111 783	75,9	78 974	70,6
Kesäyliopistot	3 347	2 507	2 724	2 793	3 641	4 168	4 766	3 830	3 766	3 877	35 419	24,1	29 565	83,5

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 12. Kansanopistoissa ja kesäyliopistoissa vapaana sivistystyönä järjestetyn koulutuksen osallistujat koulutustaustan mukaan vuonna 2004 (netto-opiskelijamäärä)

Oppilaitostyyppi	Koulutustausta				Osuus oppilaitostyypeittäin %	Vähint. toisen asteen suorittaneiden määrä ja %-osuus	
	Perusaste	Toinenaste	Korkeaste	Yht.		lkm	%
	lkm	lkm	lkm	lkm		lkm	%
Yhteensä	46 870	88 915	30 709	166 494	100	119 624	71,8
Kansanopistot	38 057	73 726	19 292	131 075	78,7	93 018	71,0
Kesäyliopistot	8 813	15 189	11 417	35 419	21,3	26 606	75,1

Lähde: Tilastokeskus; aineisto nro 6.1

Tekijä: Timo Kumpulainen 2.10.2008

Taulukko 13. Kansanopistoissa ja kesäyliopistoissa vapaana sivistystyönä järjestetyn koulutuksen osallistujat pääasiallisen toiminnan mukaan vuonna 2004 (netto-opiskelijamäärä)

Oppilaitostyyppi	Pääasiallinen toiminta					Yhteensä lkm	Osuus oppilaitostyypeittäin %
	Työllinen	Työtön	Opiskelija	Eläkeläinen	Muu		
	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm		
Yhteensä	80 775	6 469	34 480	18 763	6 715	147 202	100
Kansanopistot	55 979	5 814	28 161	16 161	5 668	111 783	75,9
Kesäyliopistot	24 796	655	6 319	2 602	1 047	35 419	24,1

Lähde: Tilastokeskus; aineisto nro 6.1

Tekijä: Timo Kumpulainen 2.10.2008

Kansalaisopistojen, liikunnan koulutuskeskusten ja kesäyliopistojen opiskelijaprofiili

Seuraavissa taulukoissa on liikunnan koulutuskeskuksissa, kansalaisopistoissa ja opinto-keskuksissa opiskelleiden taustatietoja. Opiskelijamäärät vaihtelevat jonkin verran edellä esitetystä. Samoin opiskelijamäärät vaihtelevat jonkin verran profilista riippuen. Erot johtuvat tiedonkeruuseen liittyvistä seikoista, mutta eivät heikennä tarkasteltavan ilmiön kokonaiskuvaa tai sen luotettavuutta.

Taulukko 14. Liikunnan koulutuskeskuksissa, kansalaisopistoissa ja opintokeskuksissa vapaana sivistystyönä järjestetyn koulutuksen opiskelijat iän mukaan vuonna 2005 (netto-opiskelijamäärä)

Oppilaitos- tyyppi	Ikä vuotta											Osuus oppi- laitos- tyypeit- tään	Vähint. 25 vuotta täyttäneiden määrä ja %-osuus	
	-19	20- 24	25- 29	30- 34	35- 39	40- 44	45- 49	50- 54	55- 59	60-	Yht.			
	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm			
<i>Yhteensä</i>	106 950	50 632	60 210	65 362	74 512	87 822	92 519	91 694	93 203	195 760	918 664	100	761 082	82,8
Liikunnan koulutus- keskukset	19 095	9 517	6 089	8 671	8 570	7 422	7 561	3 482	2 249	3 527	76 183	8,3	47 571	62,4
Kansalais- opistot	71 584	27 695	38 452	41 212	47 225	56 258	58 620	60 932	64 925	137 224	604 127	65,8	504 848	83,6
Opinto- keskukset	16 271	13 420	15 669	15 479	18 717	24 142	26 338	27 280	26 029	55 009	238 354	25,9	208 663	87,5

Opiskelijoiden koulutustausta

Taulukko 15. Liikunnan koulutuskeskuksissa, kansalaisopistoissa ja opintokeskuksissa vapaana sivistystyönä järjestetyn koulutuksen opiskelijat koulutustaustan mukaan vuonna 2005 (netto-opiskelijamäärä)

Oppilaitostyyppi	Koulutustausta				Osuus oppilaitos- tyypeittäin	Vähint. toisen asteen suorittaneiden määrä ja %-osuus	
	Perus- aste	Toinen aste	Korkea- aste	Yht.			
	lkm	lkm	lkm	lkm			
<i>Yhteensä</i>	248 639	355 749	239 849	844 237	100	595 598	70,5
Liikunnan koulutuskeskukset	23 147	27 676	22 387	73 210	8,7	50 063	68,4
Kansalaisopistot	163 800	219 519	149 354	532 673	63,1	368 873	69,2
Opintokeskukset	61 692	108 554	68 108	238 354	28,2	176 662	74,1

Lähde: Tilastokeskus; aineisto nro 6.1

Tekijä: Timo Kumpulainen 3.4.2008

Opiskelijoiden sosiaalinen tausta

Taulukko 16. Liikunnan koulutuskeskuksissa, kansalaisopistoissa ja opintokeskuksissa vapaana sivistystyönä järjestetyn koulutuksen opiskelijat pääasiallisen toiminnan mukaan vuonna 2005 (netto-opiskelijamäärä)

Oppilaitostyyppi	Pääasiallinen toiminta						Osuus oppilaitostyypeittäin %
	Työllinen	Työtön	Opiskelija	Eläkeläinen	Muu	Yhteensä	
	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	lkm	
Yhteensä	444 976	57 107	144 695	182 030	62 551	891 359	100
Liikunnan koulutuskeskukset	37 125	4 113	25 457	3 350	6 138	76 183	8,5
Kansalaisopistot	290 432	36 527	84 731	122 589	42 543	576 822	64,7
Opintokeskukset	117 419	16 467	34 507	56 091	13 870	238 354	26,7

Tutkintoon johtamaton koulutus

Tilastokeskus kerää koulutusta koskevia tietoja niin, että siinä näkyy erikseen tutkintoon johtava koulutus ja tutkintoon johtamaton koulutus. Kuten edellä on jo todettu, vapaan sivistystyön oppilaitosten antama tutkintoon johtava koulutus sisältyy ao. tutkintokoulutuksen tilastoihin. Ns. perinteinen vapaa sivistystyö taas tilastoidaan tutkintoon johtamattomaan koulutukseen. Jälkimmäisen tilastointiluokkia ovat kaikkiaan seuraavat:

Tutkintoon johtamaton koulutus tilastoidaan kahdeksaan eri koulutustyyppiin:

- vapaana sivistystyönä järjestetty koulutus,
- ammatillinen lisäkoulutus (ei oppisopimus),
- ammatillinen lisäkoulutus (oppisopimus),
- työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus,
- työnantajien tilaamat kurssit,
- avoin ammattikorkeakouluopetus,
- avoin yliopisto-opetus ja
- muu koulutus.

Kun koulutuksen määriä katsotaan tutkintoon johtamattoman koulutuksen sisäisessä tarkastelussa, eniten osallistujia ja opetustunteja on vapaan sivistystyön piirissä. Vapaan sivistystyön opinnot ovat yleissivistäviä, harrastustavoitteisia ja yhteiskunnallisia opintoja. Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansanopistot, kansalais- ja työväenopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset (urheiluopistot) ja kesäyliopistot.

Oppilaitoksia, joissa annetaan tutkintoon johtamatonta koulutusta, oli vuonna 2006 yhteensä 753. Muutamien oppilaitostyyppien lukumäärä on vähentynyt melko tasaisesti kolmen vuoden tarkastelukaudella. Kansalaisopistojen määrän vähentymiseen ovat vaikuttaneet kuntien yhdistymiset. Lisäksi erilaisten ammatillisten oppilaitosten määrä on vähentynyt koulutuksen järjestäjäverkon kokoamishankkeen seurauksena.

Humanistisella ja kasvatusalalla sekä kulttuurialalla annetaan noin puolet kaikista tutkintoon johtamattoman koulutuksen opetustunneista. Valtaosa opetustunneista kohdistuu toisaalta käsi- ja taideteollisuuteen (käden taidot) ja toisaalta kielten opiskeluun. Eri kielet yhteensä muodostavat suurimman opintotuntimäärän tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa. Suomen kielen opetustuntitarjonta on noin kolmanneksen kaikista kielten opetustuntitarjonnasta.

Sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala oli vuonna 2006 kolmanneksi eniten opetustunteja tarjoava ala. Selkeästi yli puolet kaikista sosiaali-, terveys- ja liikunta-alan opetustunneista annetaan liikunnan ja urheilun parissa. Vuonna 2006 neljänneksi eniten opetustunteja tarjosi tekniikan ja liikenteen ala.

Valtaosa kulttuurialan opetustunneista annetaan kansalais- ja työväenopistoissa. Kulttuurialan ohella sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla annetaan paljon opetustunteja vapaan sivistystyön piirissä; vuonna 2006 osuus oli 68,8 prosenttia.

Kansalais- ja työväenopistojen liikuntatarjonta ja liikunnan koulutuskeskusten opetustarjonta muodostavat valtaosan liikunta ja urheilu -opintoalan vapaan sivistystyön piiriin kuuluvista opetustunneista. Kulttuurialan ja sosiaali-, terveys- ja liikunta-alan lisäksi kolmas ala, jossa on paljon vapaan sivistystyön opetustunteja, on humanistinen ja kasvatustuala, jossa yli 40 prosenttia opetustunneista annettiin vapaan sivistystyön opetustunteina vuonna 2006.

Vuonna 2006 tutkintoon johtamattoman koulutuksen opetustunneista noin 50 prosenttia järjestettiin vapaana sivistystyönä. Toiseksi eniten tutkintoon johtamattoman koulutuksen opetustunteja järjestettiin työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena. Sen osuus oli 18 prosenttia. Työnantajien tilaama koulutus muodosti hieman yli 12 prosenttia tutkintoon johtamattomasta koulutuksesta. Eri koulutustyyppien osuudet ovat pysyneet varsin samoina tarkasteltavana olevan kolmen vuoden aikana.

Oppilaitostyypeittäin tarkasteltuna eniten osallistujia tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa on kansalaisopistoissa, noin 47 prosenttia kaikista osallistujista vuonna 2006. Seuraavaksi eniten osallistujia on opintokeskuksissa, hieman alle 15 prosenttia kaikista osallistujista vuonna 2006. Kolmanneksi eniten osallistujia on ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa, hieman yli 10 prosenttia.

1.7 Opetushenkilökunta ja henkilöstön koulutus

Opetushenkilökunnan määrää, koulutus- ja työvoimatarpeen kehitystä sekä täydennyskoulustilannetta on käsitelty viime vuosina useissa työryhmämuistioissa ja selvityksissä. Näistä keskeisimpiä ovat Opettajankoulutuksen kehittämisohjelman seuranta ja arviointi (Jyväskylän yliopisto 2005), Opettajat Suomessa 2005 -julkaisu (OPH 2006) sekä Valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstökoulutuksen kehittämistyöryhmän muistio (OPM 2007:45). Näihin julkaisuihin sisältyy runsaasti myös vapaan sivistystyön opetushenkilökunnan kannalta relevanttia tietoa.

Vapaan sivistystyön opetushenkilökunnan määrä ja rakenne

Vapaan sivistystyön opetushenkilökunnan rakenne poikkeaa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen henkilöstön rakenteesta mm. suuren tuntiopettajamäärän takia. Aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön opetushenkilökuntaa parhaiten kuvaavana yleiskäsitteenä voidaan edelleen pitää käsitettä aikuisopettaja. Kohderyhmän piiriin kuuluu kuitenkin useita nimikeryhmiä, kuten opettaja, kouluttaja, aikuiskouluttaja, lehtori, päätoiminen tuntiopettaja, tuntiopettaja, suunnittelija, koulutussuunnittelija, suunnittelija-opettaja, koulutuspäällikkö ja suunnittelija-opettaja.

Suurimmat päätoimisen opetushenkilöstön määrät ovat kansanopistoissa (n. 700–800) ja kansalaisopistoissa (n. 600), joista viimeksi mainittu luku oli jo 90-luvulla selvässä laskussa. Kansanopistoissa on keskimäärin noin 5–10 opettajaa/opisto, suurimmissa noin 20. Kesäyliopistoissa ei ole päätoimisia opettajia lainkaan, vain koulutussuunnittelijoita

yms. Opintokeskuksissa voi olla myös päätoimisen opettajan luonteisia toimihenkilöitä. Liikunnan koulutuskeskuksissa työskentelee noin 300 päätoimista opettajaa. Voidaan arvioida, että vapaassa sivistystyössä työskentelee nykyisin noin 1 700–2 000 päätoimista opetushenkilökuntaan kuuluvaa työntekijää. Tuntiopettajien määrä on suuri. Esimerkiksi kansalaisopistojen opetuksesta 2/3 annetaan tuntiopettajien toimesta. Tuntiopettajien tarkkaa osuutta opetushenkilökunnan määrästä ei kuitenkaan tilastoida ja heidän osuutensa täytyy arvioida muulla tavoin. Ns. päätoimisten tuntiopettajien (15–16 viikkotuntia) määrä on vapaassa sivistystyössä vähäinen.

Täydennyskoulutukseen osallistuminen ja täydennyskoulutusohjelmat

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutukseen osallistumisesta on laadittu useita seurantatutkimuksia ja selvityksiä. Ne osoittavat, että henkilöstön mahdollisuuksissa osallistua erityyppiseen täydennyskoulutukseen on merkittäviä eroja. Nämä ongelmat koskevat myös vapaan sivistystyön henkilöstöä. Tilastokeskuksen keväällä 2008 keräämät opettajatilastot osoittavat, että 45 % vapaan sivistystyön päätoimisista opettajista ei ole osallistunut täydennyskoulutukseen lainkaan. Sivutoimisten osalta tilastotietoa ei ole käytettävissä. Opetushenkilökunnan osaamisen ja kattavien täydennyskoulutusmahdollisuuksien varmistamiseksi on jo käynnistetty useita kehittämistoimia. Opetusministeriön asettama työryhmä on valmistellut esitykset valtionrahoitteisen opetustoimen henkilöstökoulutuksen kehittämistarpeista ja tehostamisesta. Työryhmän muistio (OPM 45/2007) sisältää myös katsauksen alan täydennyskoulutuksen tilasta ja kehittämistarpeista. Muistion ehdotuksissa kiinnitetään erityishuomiota myös osa-aikaisten ja tuntiopettajina toimivien täydennyskoulutusmahdollisuuksien varmistamiseen, johon keinoksi esitetään mm. opintoseteli-tyyppisen rahoituksen käyttöönottoa.

Valtion talousarvion momentille 29.30.20. (aiemmin 29.69.22. ja 29.30.22.) on merkitty rahoitusta opetustoimen henkilöstökoulutukseen ml. vapaan sivistystyön ja ammatillisen aikuiskoulutuksen opetus- ja muun henkilökunnan täydennyskoulutusohjelmiin. Näiden määrärahojen turvin opetusministeriö käynnisti Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön koordinoimana vuonna 1999 mittavan vapaan sivistystyön osaaminen ja pätevyys (VSOP) -koulutusohjelman, jota jatkettiin vuonna 2007 ns. VSOP 2 -ohjelmalla. VSOP -ohjelmien puitteissa on osaamistaan voinut parantaa tähän mennessä noin 650 opetus- ja neuvontahenkilökuntaan kuuluvaa osallistujaa pitkäkestoisessa (10 ov) ohjelmassa, 58 osallistujaa 60 op laajuisessa Professional Development (PD) -ohjelmassa ja 1 150 osallistujaa lyhytkestoisessa täydennyskoulutuksessa ja ohjelman koordinointiin ja toimeenpanoon on osoitettu valtion talousarviosta vuosina 1999–2007 vuosittain 350 000–400 000 euron rahoitus.

VSOP-ohjelman lisäksi ministeriö on osoittanut samalta momentilta muihin vapaan sivistystyön yhteisiin ja eri työmuotoihin kohdennettuihin henkilöstökoulutusohjelmiin vuositasolla 100 000–200 000 euron rahoituksen. Henkilöstön koulutusohjelmilla on parannettu vapaan sivistystyön suuntaviivaohjauksen ja muiden kehittämisen painopisteiden (esim. kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma) sekä ajankohtaisten uudistusten toimeenpanon vaatimaa osaamista.

Opetusministeriö on rahoittanut myös kansalaisten tietoyhteiskuntataitojen neuvonta- ja muun henkilöstön koulutusohjelmat, jotka on toteutettu yhteistyössä lääninhallitusten, kansalais- ja muiden järjestöjen sekä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa. Näihin täydennyskoulutusohjelmiin osoitettu rahoitus on vuosina 2002–2007 ollut vuosittain noin 350 000–500 000 euroa ja sillä on tuettu hallituksen ja opetusministeriön tieto-

yhteiskuntaohjelmien tavoitteita erityisesti kansalaisten tietoyhteiskuntataitojen hankkimisen edistämiseksi. Lääninhallitusten koordinoimaan valtion rahoittamaan täydennyskoulutukseen vuonna 2006 osallistui 405 vapaan sivistystyön opetushenkilöstöön kuuluvaa (36 % opetushenkilöstöstä).

Opetushenkilökunnan täydennyskoulutuksen painopisteet ja kehittäminen

Em. opetustoimen henkilöstökoulutustyöryhmän ehdotusten mukaan valtion talousarviossa po. toimintaan momentilla 29.30.20. osoitetusta rahoituksesta jatkossakin noin 10 prosenttia (1 150 000 euroa) suunnataan aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön henkilöstön täydennyskoulutukseen. Opetusministeriön ohjauskirjeessä em. rahoituksen käyttötarkoituksina painotetaan työikäisen aikuisväestön osaamistarpeisiin vastaavan sekä työssä ja työn ohella tapahtuvan aikuiskoulutuksen tehostamista, kaikille avoimen koulutustarjonnan ja verkko-opetuksen laajentamista ja koulutuksen saatavuuden varmistamista, aikuisväestön elinikäisen oppimisen edellytysten vahvistamista ja aliedustettujen kohderyhmien koulutusmahdollisuuksien lisäämistä, aikuiskoulutuksen osuvuuden, laadun ja vaikuttavuuden parantamista sekä aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen ja vapaan sivistystyön kehittämisohjelman 2008–2012 toimeenpanoa tukevaa opetushenkilökunnan täydennyskoulutusta. Täydennyskoulutusta tukevan laajapohjaisen yhteistyön edistämiseksi opetusministeriö on asettanut tammikuussa 2008 keskeisiä toimijoita ja sidosryhmiä edustavan opetustoimen henkilöstökoulutuksen neuvottelukunnan. Neuvottelukunnassa on myös vapaan sivistystyön edustus.

Hallitusohjelman ja vuosien 2007–2012 Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan koulutuksen järjestäjille säädetään velvoite huolehtia siitä, että henkilöstö saa säännöllisesti ammatillista osaamistaan parantavaa täydennyskoulutusta. Valmistelutyön ensimmäisenä vaiheena em. neuvottelukunta kartoitti opetusministeriön toimeksiannosta keskeisten tahojen ja sidosryhmien näkemykset veloitteen toteuttamisvaihtoehdoista. Selvitys jätettiin ministeriölle 30.4.2008. Tavoitteena on, että hallitusohjelmaan sisältyvän täydennyskoulutusmahdollisuuksien parantamista koskevan veloitteen toimeenpano voidaan aloittaa asteittain 1.1.2010 alkaen. Tässä tarkoituksessa opetusministeriö on asettanut 15.9.2008 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia tarvittavat selvitykset ja ehdotukset jatkotoimenpiteistä.

Opetusministeriö on antanut keväällä 2008 Koulutuksen arviointineuvoston tehtäväksi laatia arvio vapaan sivistystyön opettajien kelpoisuudesta, osaamisesta ja työoloista. Tehtävän tulee olla valmiina 30.6.2009. Arvioinnilla tuetaan nyt valmisteilla olevan vapaan sivistystyön kehittämisohjelman 2008–2012 toimeenpanoa.

1.8 Vapaan sivistystyön tutkimus

Vapaan sivistystyön tutkimus on Suomessa vähäistä. Sen yhä marginaalisempi asema näkyy selkeästi tarkasteltaessa Aikuiskasvatus -lehdessä julkaistuja tiedeartikkeleita. Sitä käsittelevien artikkelien osuus on vähentynyt entisestään siirryttäessä 1990-luvulta (noin 15 %) 2000-luvulle (noin 5 %). 1990-luvulla julkaistujen tiedeartikkelien perusteella voidaan tunnistaa kaksi keskeistä tutkimuksellista kiinnostuksen kohdetta;

- a vapaan sivistystyön ja sen organisaatioiden arvoperusta, tehtävät, asema, rooli ja toiminnan arviointi muuttuvassa suomalaisessa yhteiskunnassa sekä

- b työ- ja toimintamenetelmät (vuorovaikutus, yhteisökasvatus, sosiaalipedagogiikka) sekä opiskelu esimerkiksi kansalaisopistoissa.

Yksi keskeinen yleinen havainto, joka koskee aikuiskasvatustutkimusta, on seuraava. Organisaatio- ja toimintamuotorajoja (esim. vapaa sivistystyö ja ammatillinen aikuiskasvatus, työssä oppiminen ym.) ylittävää tutkimusta, jossa aikuisten toimintaa, oppimista ja kehittymistä tarkasteltaisiin monimuotoisesti ja -ulotteisesti elinikäisen oppimisen eri konteksteissa (formaali, nonformaali, informaali), ei juurikaan tehdä.

Vapaan sivistystyön tutkimuksessa (1990- ja 2000-luvuilla julkaistut väitöskirjat) on usein rajoitettu yhden organisaatiomuodon toiminnan tarkasteluun. Viimeisen reilu vuosikymmenen aikana vapaata sivistystyötä eksplisiittisesti käsitteleviä väitöskirjoja on julkaistu kahdeksan. Ne voidaan jaotella kolmeen ryhmään; *historialliset* (2 kpl), *kansalaisopistojen* (3 kpl) sekä *kansanopistojen* (3 kpl) *toimintaan liittyvät*.

Kansalaisopistoja koskevat väitöskirjat ovat keskittyneet opistojen kokemaan yhteiskunnalliseen murrokseen, osallistujien opiskelumotiiveihin ja aikuisopettajan rooliin ja identiteettiin. Väitöskirjat kattavat kansalaisopistojen kolme keskeistä näkökulmaa eli organisaation, opettajan ja opiskelijan.

Myös kansanopistojen toimintaa käsittelevät kolme väitöskirjaa muodostavat käytännössä toisiaan täydentävän kokonaisuuden. Niissä on tarkasteltu kansanopistojen toiminnan lähtökohtien ja toimintamuotojen muutosta sekä niitä määrävien muuttuvien reunaehtojen vaikutusta suunnittelukeskeisen ja markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan kausilla. Tulokset ovat yleistettävissä vapaaseen sivistystyöhön laajemminkin.

Vapaan sivistystyön organisaatiot, erityisesti kansalaisopistot, ryhtyivät arvioimaan oman toimintansa tuloksellisuutta ja laatua työryhmien muistioissaan kuvaamina malleja ja mittareita soveltaen. Roseniuksen (1999) kansalaisopistojen vuonna 1997 toteuttamia itsearviointikokeiluja tarkastelevasta raportista käy ilmi, että opistot olivat arvioineet toimintansa tuloksellisuutta ja laatua hyvinkin monimuotoisesti, mutta suhteellisen koordinoimattomasti. Itsearviointia tarkasteltiin usein opistojen työyhteisön näkökulmasta, osallistujien ja toimintaympäristön jäädessä vähemmälle huomiolle. Opetushallitus toteutti myös 1990-luvun jälkipuoliskolla kansalliset organisaatiomuotokohtaiset arvioinnit. Kansanopistojen osalta Opetushallituksen toimeksiannosta on tutkittu myös opiskelijoiden motivaatiota ja opiskelukokemuksia. Kaikkien kolmen organisaatiomuodon kohdalla tuloksellisuutta tarkasteltiin organisaatiomuotokohtaisissa arvioinneissa taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Yksi keskeisimmistä johtopäätöksistä oli, että vapaan sivistystyön toimijoiden tulisi aiempaa selkeämmin kyetä määrittelemään ja todentamaan oma tehtävänsä ja merkityksensä suhteessa sekä toimintaympäristöönsä että muihin aikuiskoulutusjärjestelmän toimijoihin.

Opetusministeriö on vuodesta 1999 lähtien osoittanut valtion talousarviossa opetustoimen henkilöstökoulutukseen tarkoitetuista määrärahoista vuositasolla 350 000–450 000 euron suuruisen rahoituksen Vapaan sivistystyön yhteisjärjestölle vapaan sivistystyön opetus- ja muun henkilöstön täydennyskoulutusohjelmaan (VSOP). Osana tätä rahoitusta VSY:lle on osoitettu myös rahoitus vapaan sivistystyön tutkijaverkon toimintaan. Kun täydennyskoulutuksen rahoitus myös aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön toiminnan osalta siirrettiin vuoden 2008 alusta Opetushallituksen hoidettavaksi, opetusministeriö turvasi tutkimusverkoston toiminnan osoittamalla VSY:lle tähän tarkoitukseen erillisen 56 000 euron rahoituksen aikuiskoulutuksen kehittämismäärärahoista.

Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö (VSY) on tukenut vapaaseen sivistystyöhön liittyvää tutkimusta tutkimusapurahoin sekä järjestänyt vuodesta 2002 lähtien vuosittain vapaan

sivistystyön tutkijaseminaareja. Niihin on vuosittain osallistunut reilut kymmenestä viiteentoista vapaan sivistystyön tutkimuksen harrastajaa. Heidän keskeisimmät tutkimusteemasansa, tärkeimpinä erityisopetus ja ryhmät, taidepedagogiikka ja -aineet, vapaan sivistystyön organisaatioiden strategiat ja johtaminen, eivät useinkaan ole kiinnittyneet tiettyyn organisaatio-muotoon.

Suurin osa tutkimusapurahoja saaneista ja tutkimustapaamisiin osallistuneista ovat olleet vapaan sivistystyön kentän toimijoita, joiden käytännön mahdollisuudet tutkimuksen toteuttamiseen, lähinnä pitkäkestoisen tutkimusrahoituksen puutteessa ovat kuitenkin olleet rajalliset. Tästä syystä heidän tutkimuksensa eivät toistaiseksi ole, muutamaa pro gradu- ja lisensiaattitutkielmaa lukuun ottamatta, konkretisoituneet tutkimusraporteiksi.

1.9 Vapaa sivistystyö Pohjoismaissa ja Euroopassa

1.9.1 Vapaan sivistystyön toiminnasta, lainsäädännöstä, rahoituksesta, järjestämisestä ja ohjauksesta sekä kohderyhmistä ja kysynnän kehityksestä eri Pohjoismaissa

Tarkastelussa luodaan yleiskatsaus Suomen vapaata sivistystyötä vastaavaan toimintaan muissa Pohjoismaissa. Yksityiskohtaisemmin käsitellään niitä työmuotoja, jotka ovat Pohjoismailla yhteisiä: opintoliitot ja kansanopistot. Ruotsissa vapaata sivistystyötä vastaavasta toiminnasta käytetään käsitettä ”kansansivistys” (folkbildning), Norjassa ja Tanskassa yleiskäsitteenä on ”kansanvalistus” (folkeoplysning). Tarkastelussa yhteisenä käsitteenä käytetään kansansivistystä.

Ruotsi

Ruotsissa toteutettiin kansansivistystyön kokonaisuudistus 1990-luvun alussa. Uudistuksen yhteydessä perustetulle kansansivistysneuvostolle (Folkbildningsrådet) annettiin tehtäväksi valtionavun myöntäminen, hallinto, organisoiminen ja toiminnan arviointi. Uudistus heijasti ruotsalaisessa yhteiskunnassa vallitsevaa käsitystä siitä, että kansansivistyksen tulee olla vapaata ja vapaaehtoista sekä itseohjautuvaa.

Kansansivistystyön valtioapua koskevan asetuksen perusteella (977/1991) valtionapua voidaan myöntää opintoliitoille, kansanopistoille ja kansanopistojen opiskelija-yhdistyksille. Vuonna 2006 asetusta muutettiin kansansivistystyön kohderyhmistä painoalueisiin, jotka ovat yhteisen arvopohjan vahvistaminen tasavertaisuuden ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi, monikulttuurisen yhteiskunnan haasteet, demograafinen haaste, elinikäinen oppiminen, kulttuuri, toimintarajoitteisten kouluttautumismahdollisuudet, kansanterveys, kestävä kehitys ja globaali oikeudenmukaisuus. Vuoden 2006 asetuksen muutoksella Kansansivistysneuvostolle annettiin uusia viranomaistehtäviä, jotka koskevat seurantaa, systemaattista laatutyötä ja arviointia sekä uusien toimintojen kehittämistä.

Ruotsin kansansivistystyötä rahoittavat valtio, maakäräjät, kunnat ja osallistujat. Kansansivistystyön saama valtionapu on kasvanut tasaisesti viime vuosien aikana ja se on 3 106 957 000 kruunua eli noin 332 064 019 euroa vuonna 2008. Opintoliittojen (9) valtionapu muodostaa noin puolet kansansivistysneuvoston jakamasta valtionavusta vuonna 2008. Kansanopistojen (148) valtionapu muodostaa 48 prosenttia kansansivistystyön saamasta valtionavusta. Kansansivistysneuvoston osuus valtionavusta on vähän yli yksi prosenttia.

Opintoliittojen toiminnan laajuus oli runsaat 12 miljoonaa tuntia vuonna 2007, joista noin 10 miljoonaa oli opintopiiritunteja, yksi miljoona muuta kansansivistystyötä ja yksi miljoona kulttuuriaktiiviteettia. Osallistujia oli yhteensä runsaat 17,5 miljoonaa, joista noin 15 miljoonaa osallistui kulttuuriaktiiviteetteihin, kaksi miljoonaa opintopiiritoimintaan ja loput muuhun kansansivistystyöhön. Naisten osuus osallistujista vaihteli toiminnon mukaan 55–65 prosentin välillä. Opintopiiritoiminnan tunnit ovat vähentyneet 4 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2007. Samanaikaisesti opintopiirien ja osallistujien määrä on lisääntynyt, mikä osoittaa, että opintopiirien toiminta on lyhentynyt.

Kansanopistoissa opiskeli lukukauden aikana noin 26 000 opiskelijaa pitkillä linjoilla, sekä 77 000 opiskelijaa lyhytkursseilla (2006). Pitkäkestoisen koulutuksen opiskelijoista puolet osallistuu nk. allmän kurs -linjoilla, jotka usein toimivat väylänä korkeakouluopintoihin. Naisten osuus oli vajaa 60 % opiskelijoista pitkillä linjoilla sekä lyhytkursseilla vuonna 2006. Laskennallisten opiskelijaviikkojen määrä oli samana vuonna noin 948 000, mikä tarkoittaa pientä vähenemistä opiskelijamäärissä aikavälillä 2004–2006, eli noin 3,2 %.

Kansansivistysneuvosto on linjannut tulevaisuuden painoalueet, jotka ovat:

- demokraattisen osallistumisen lisääminen yhteiskunnassa
- tasa-arvon edistäminen aktiivisilla toimenpiteillä
- edistää innovatiivisia kansanliikkeitä ja järjestötoimintaa
- syrjäytymisuhan alla olevien ihmisten ja ryhmien tavoittaminen
- edistää inhimillistä kasvua, torjua diskriminointia ja koulutuskuiluja kun on kyse sukupuolesta, sukupuolisesta suuntautumisesta, uskonnosta, etnisyydestä ja sukupolvista
- kansansivistystyön toimijoiden tulee olla paikallisia ja seudullisia kehityksen liikkeellepanijoita ja areenoita, joissa voi syntyä uusia liikkeitä
- kansalaisyhteiskunnan, elinkeinoelämän ja julkisen sektorin yhteistyötä tulee kehittää, jotta löydettäisiin ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin ja luotaisiin kestäväää kehitystä.

Norja

Norjan koulutuspolitiikan painoalueena on 1990-luvulta lähtien ollut elinikäinen oppiminen ja aikuisten opiskelumahdollisuuksien turvaaminen. Hallitus asetti vuonna 1996 työryhmän, jonka esitysten pohjalta (NOU 1997:25) käynnistettiin laaja-alainen aikuisten oppimista koskeva uudistustyö (Kompetansreform), jossa otettiin huomioon mm. joustavat oppimismahdollisuudet, opintojen rahoitus, työelämässä tarvittavan osaamisen kehittäminen, osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen sekä kansansivistys. Keskeiseksi osaksi uudistamista muodostui osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen (realkompetance).

Norjan koululainsäädännössä tapahtuneiden muutosten vuoksi vuodelta 1976 oleva aikuiskoulutuslaki säätelee nykyisellään lähinnä opintoliittojen ja etäopetusinstituuttien toimintaa ja on luonteeltaan rahoituslaki. Laki määrittelee kuntien ja maakuntien vastuut aikuiskoulutuksen kehittämisessä ja rahoituksessa. Maakunnat ja kunnat päättävät kuitenkin itse osallistuvatko ne rahoitukseen, myös niiden merkitys toiminnan kehittämisessä on vähäinen.

Opintoliittojen ydintoimintana on aikuisille suunnattu vapaatavoitteinen koulutus. Ne voivat järjestää vaihtoehtoista aikuisten perusopetusta ja toisen asteen koulutusta sekä yliopisto- ja korkeakoulukursseja. Koulutus järjestetään useimmiten opintopiirien ja lyhyt-

kurssien muodossa. Valtion rahoitus perustuu opintotoiminnan tuntimäärään. Tämän lisäksi valtio myöntää rahoitusta opintoliittojen hallintoon ja käyttömenoihin, jotka lasketaan aikaisempien vuosien tuntikertymän perusteella. Rahoituksessa voidaan priorisoida tiettyä tarjontaa ja kohderyhmiä. Opetusministeriö voi antaa valtionavun myöntämiseksi määräyksiä myös koskien esim. osallistujien ikää, osallistujamäärää ja opetuksen laatua. Opetusministeriö voi lisäksi myöntää erillisrahoitusta opetustarjontaan, jonka tavoitteena on lisätä tasavertaisuutta ja demokratiakehitystä.

Opintoliittojen kurssien määrä on laskenut lähes puoleen vuodesta 1995 vuoteen 2007. Osallistujien ja tuntien määrä on vastaavasti laskenut noin kolmanneksen, mikä on johtanut valtionavun vähenemiseen. Norjan opetusministeriö asetti vuonna 2006 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää opintoliittojen toimintaa ja rahoitusta. Selvityksessä tuli huomioida toiminta laajasti: kulttuuri, kansansivistys, tasa-arvo, demokratiakehitys, integrointi ja osallisuus sekä julkinen ja muu koulutustarjonta. Työryhmän raportti Studieforbund – laering for livet julkaistiin syksyllä 2007.

Työryhmä esittää voimassa olevaa aikuiskoulutuslakia korvattavaksi uudella lailla, joka ohjaisi virallisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella olevia toimijoita – opintoliittoa, kansanopistoja, etäopetusinstituutteja ja yksityiskouluista annetun lain piiriin kuuluvia toimijoita (privatskoleloven). Lain piiriin voisivat työryhmän mukaan kuulua myös esim. kirjastot ja aikuisten perustaitoihin liittyvä työelämäkoulutus.

Norjan kansanopistoja säätelee 1.1.2003 voimaan astunut kansanopistolaki (lov 6. december 2002 nr. 72 om Folkehöyskoler) jonka tarkoituksena on lausutaan kansanopistojen tehtäväksi edistää yleissivistystä ja kansansivistystä jokaisen kansanopiston arvopohjaan nojautuen. Valtionosuuden ehtona on opintojen ei-tutkintotavoitteisuus sekä vähintään 16,5 viikon mittaiset pitempiketoiset kurssit jotka muodostavat vähintään 50 % kansanopiston koulutustarjonnasta. Valtionosuus koostuu kolmesta osiosta; perustuesta, opiskelijakohtaisesta tuesta sekä kiinteistöjen vuokriin perustuvasta tuesta.

Tanska

Tanskassa kansansivistystyö käsitetään laajemmin kuin muissa Pohjoismaissa. Se sisältää mm. vapaaehtoisen järjestötyön sekä lapsille ja nuorille suunnattua opetusta ja toimintaa. Norjan tapaan myös Tanskassa on panostettu osaamisen tunnustamiseen (realkompetence).

Tanskassa kansansivistys on tiiviimmin yhteydessä kuntiin kuin muissa Pohjoismaissa. Näin ollen kuntauudistus, joka toteutettiin vuoden 2007 alusta, on vaikuttanut kansansivistyksen toimijoihin. Uudistuksessa kuntien määrä väheni 275:stä 98:aan. Samassa yhteydessä maakunnat (amt) lakkautettiin ja niiden tilalle tuli 5 aluetta (region). Kuntauudistus on merkinnyt kansansivistyksellistä aikuiskoulutusta järjestävien iltakoulujen (aftenskola) sekä paikallisten kansansivistysjärjestöjen määrän vähentymistä.

Tanskassa kansansivistystyötä säätelee kansansivistystyöstä annettu laki (593/2005) ja kansanopistoja ja joitakin muita oppilaitoksia koskeva laki (1149/2006). Edellisessä vapaa kansansivistystyö määritellään laissa toiminnaksi, joka rakentuu yhteisöllisyydelle ja toimijoiden aatteelliselle pohjalle. Lain mukaan kuntien velvollisuutena on huolehtia siitä, että lapset, nuoret ja aikuiset voivat osallistua vapaaseen kansansivistykselliseen toimintaan (den frie folkeoplysende virksomhed).

Lain tarkoituksena on varmistaa vapaan kansansivistystyön rahoitus. Sen piiriin kuuluvan toiminnan järjestäminen on kunnille lakisääteistä lukuun ottamatta päiväkansanopistoja ja kansanyliopistoa. Myös päiväkansanopistot voivat tietysti edellytyksin kuulua

kunnallisen toiminnan piiriin. Kuntien velvollisuutena on vahvistaa paikallisiin tarpeisiin perustuva rahoitusmalli, jonka mukaan kansansivistystyölle myönnetään määrärahoja. Työnjako valtion, alueiden ja kuntien välillä on kuvattu tarkemmin väliraportin liitteenä olevassa asiantuntijaselvitysten kokonaisuudessa.

Kansansivistystyön lain alaisia toimijoita ovat kansansivistysliitot ja iltakoulut (aftenskole) niiden paikallisina toimijoina sekä muut järjestöt, vapaaehtoisjärjestöt, vapaa-aika ja nuorisojärjestöt, päiväkansanopistot ja kansanyliopisto. Vuonna 2005 kunnat myönsivät rahoitusta noin 2 100 järjestölle ja toimijalle, joista 700 kuuluu Tanskassa toimivaan viiteen kansansivistystyön liittoon (esim. iltakoulut). Aikuiskoulutukseen osallistui lähes 750 000 henkilöä.

Kansanopistot ja muut 1149/2006 lain piiriin kuuluvat oppilaitokset ovat:

- kansanopistot: painoalueena yleissivistys, kansansivistys ja demokratiaopetus,
- tietyn ehdoin tutkintoon valmistavaa koulutusta ja pätevyityskoulutusta
- efterskole: yleissivistävää koulutusta tai peruskouluopetusta 14–18-vuotiaille
- produktionskole: työpajatyypisiä opintoja alle 25-vuotiaille, pääpaino käytännön taidoissa, mutta myös yleissivistäviä aineita
- talous- ja käsityökoulut.

Kansansivistystyön eroja ja yhtäläisyyksiä Pohjoismaissa

Poliittinen taso

- Ruotsissa laaja poliittinen yksimielisyys kansansivistystyön asemasta ja merkityksestä, mutta nykyinen hallitus on tehnyt esityksiä rahoituksen suuntaamisesta myös tutkintotavoitteeseen koulutukseen
- Norjassa ja Tanskassa kansansivistystyön asema on riippuvaisempi muutoksista maan poliittisessa johdossa. Norjassa kansanopistolainsäädännön katsotaan kuitenkin turvaavan niiden toimintaa

Lainsäädäntö

- Ruotsissa kansansivistystyön rahoituksesta annettu asetus, jossa säädetään poliittiset tavoitteet valtioavun käytölle, toimijat määrittelevät, miten tavoitteet saavutetaan ja valtioapu jaetaan, kansansivistystyön neuvostolla on myös viranomaistehtäviä
- Norjassa ja Tanskassa yksityiskohtainen normiohjaus lailla ja asetuksella sekä opetusministeriön määräyksillä

Maakäräjät/läänit/alueet

- Ruotsissa maakäräjät/alueet ylläpitäjinä ja rahoittajina, suuntauksena rahoituksen ohjaaminen tietyille kohderyhmille ja projekteihin yleisavustuksen sijaan, osa maakäräjistä on kuitenkin luopunut kansanopistojen ylläpitämisestä ja rahoituksesta
- Norjan maakunnat rahoittavat opintoliittoja mm. antamalla niiden käyttöön ilmaisia tiloja, tukien määrästä ei ole käytettävissä tietoja
- Tanskan uudella aluehallinnolla ei ole koulutukseen liittyviä tehtäviä

Kunnat

- Ruotsissa kunnat rahoittavat kansanopistoja ja opintoliittojen paikallisia järjestöjä, kuntarahoitus on kuitenkin yleisesti vähentynyt. On huomattava, että on kuntia, jotka eivät rahoita kansansivistystyötä lainkaan
- Norjan kuntien myöntämien avustusten määrästä ei ole käytettävissä tietoa
- Tanskassa kunnat ovat kansansivistystyön pääasiallisia rahoittajia osallistujien lisäksi

Järjestäjät

- Ruotsissa ja Norjassa opintoliitot ja kansanopistot
- Tanskassa muita laajempi käsitys kansansivistyksestä, opintoliittojen ja kansanopistojen lisäksi useita erilaisia toimijoita, myös vapaaehtoisjärjestöjä

Toiminnan luonne

- Ruotsissa nonformaali koulutus ja kulttuuri, myös perus- ja lukiokoulutusta täydentävää koulutusta. Kunnat ovat ulkoistaneet tutkintoon johtavaa aikuiskoulutusta (KOMVUX), jolloin järjestäjänä voi olla myös opintoliitto
- Norjassa nonformaalia, mutta myös formaalia aikuiskoulutusta
- Tanskassa vain nonformaalia koulutusta

Opitun tunnistaminen ja tunnustaminen

- Ruotsissa kehitetään parhaillaan (valideringsdelegation)
- Norjassa ja Tanskassa lakisääteistä (reakompetence)

1.9.2 Vapaa sivistystyö Euroopassa

Aikuiskoulutusta ja vapaata sivistystyötä toteutetaan kaikissa Euroopan maissa, mutta rakenteet lainsäädäntö ja rahoitus vaihtelevat suuresti. Mitään yhtenäistä eurooppalaista järjestelmää tai oppilaitosrakennetta ei ole olemassa. Koulutuspalveluja ja oppimisen mahdollisuuksia tarjoavat julkista rahoitusta saavat oppilaitokset, yksityiset instituutit, kansalaisjärjestöt, yliopistot, kirkolliset yhteisöt, ammattijärjestöt jne.

Pohjoismaille on ominaista erilliset vapaan sivistystyön oppilaitokset, joiden tehtävänä on tarjota vapaan sivistystyön opintoja kansalaisille. Yhteisinä piirteinä on opiskelijoiden vapaa hakeutuminen, opiskelijakeskeiset oppimismenetelmät ja aikuisia kunnioittavat pedagogiset ratkaisut. Opiskelun tavoitteena on kansalaisten toimintakyvyn ylläpitäminen, osaamisen vahvistaminen ja aktiivisen kansalaisuuden edistäminen. Opetus on yleisivistävää koulutusta ja oppisisältöihin kuuluu runsaasti taide- ja taitoaineiden, vieraiden kielten sekä yhteiskunnallisten aineiden opiskelua. Suomen toimintamalli poikkeaa muista pohjoismaista siinä, että suurin osa vapaan sivistystyön oppilaitoksista on kuntien ylläpitämiä kansalais- ja työväenopistoja.

Euroopan Unionin rooli aikuiskoulutuksen edistäjänä

Euroopan Unioni luo ja tukee jäsenvaltioiden koulutukseen liittyvää yhteistyötä säilyttäen samalla kunkin jäsenvaltion toimivallan koulutusjärjestelmien sisältöön ja organisointiin liittyvissä asioissa. EU:n tehtävänä on myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioita yhteistyöhön sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä toimintaa. EU:ssa pyritään mm. kehittämään eurooppalaista ulottuvuutta koulutuksessa, edistämään opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta sekä edistämään oppilaitosten välistä yhteistyötä.

Keväällä 2000 pidetyssä Lissabonin Eurooppa-neuvoston kokouksessa unioni asetti strategisen tavoitteen kehittyä maailman kilpailukykyisimmäksi ja elinvoimaisimmaksi tietoperustaiseksi yhteiskunnaksi vuoteen 2010 mennessä. Lissabonissa ehdotetussa toimintasuunnitelmassa keskeistä oli työllistävyyden ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen panostamalla kansalaisten tietoihin ja osaamiseen kaikissa elämänvaiheissa.

Elinikäisen oppimisen edistäminen

Vuonna 2001 annetussa komission *tiedonannossa Eurooppalaisen elinikäisen oppimisen alueen toteuttaminen* korostettiin elinikäisen oppimisen merkitystä eurooppalaisille. Yksi keskeinen viesti oli, että perinteisiä koulutusjärjestelmiä on muutettava paljon avoimemmiksi ja joustavammiksi, jotta oppijoilla olisi mahdollisuus heidän tarpeitaan ja kiinnostuksen kohteitaan vastaaviin yksilöllisiin oppimisväyliin. Näin oppijat voisivat aidosti hyötyä yhtäläisistä mahdollisuuksista kaikissa elämän vaiheissa.

Vuonna 2006 annetussa aikuiskoulutusta koskevassa komission tiedonannossa *Oppia ikä kaikki* tähdennetään aikuiskoulutuksen merkitystä elinikäisen oppimisen keskeisenä osana. Aikuiskoulutusta pidetään välttämättömänä työvoiman ammattitaidon ylläpitämiseksi ja Euroopan kilpailukyvyn turvaamiseksi. Taustalla on huoli väestön ikärakenteen vanhenemisesta sekä kovenevasta globaalista kilpailusta. Aikuiskoulutuksella nähdään olevan myös tärkeä sosiaalinen merkitys, sen on todettu tukevan aktiivista kansalaisuutta sekä ehkäisevän syrjäytymistä. Aikuisopiskelu antaa yksilöille mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen ja toteuttamiseen. Tiedonannollaan komissio haluaa vahvistaa aikuiskoulutusta, joka monessa jäsenmaassa on yhä hajanaista ja jää nuorille suunnatussa koulutusjärjestelmässä herkästi sivurooliin.

Komission tiedonannossa on viisi pääviestiä. Ensinnäkin se kiinnittää huomiota aikuiskoulutuksen laatuun. Tässä keskeistä on sekä opetushenkilökunnan osaaminen että oppimateriaalien, arviointimekanismien ja opetusmetodien korkeatasoisuus. Tiedonanto nostaa esiin myös aikuiskoulutuksen tilastoinnin kehittämisen. Poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan laadukasta ja vertailukelpoista tietoa aikuiskoulutuksesta.

Kolmantena keskeisenä teemanaan tiedonanto ottaa esiin aikuiskoulutukseen osallistumisen helpottamisen. Erityisesti vähiten osallistuvien ryhmien, kuten heikoimman pohjakoulutuksen omaavat henkilöt, osallistumista tulisi kannustaa ja tukea tehokkailla ohjaus- ja tiedotusmenettelyillä. Keskeistä aikuiskoulutuksen kannalta on myös osaamisen tunnustaminen, ja komissio kehottaakin tiedonannossa kehittämään sen mekanismeja. Lisäksi tiedonannossa muistutetaan, että väestörakenteen muuttuessa on ikääntyvän väestön sekä maahanmuuttajien oppimismahdollisuuksien lisääminen entistäkin tärkeämpää. Aikuiskoulutuksella on keskeinen rooli monikulttuurisen oppimisen edistämisessä.

Oppiminen kannattaa aina

Jatkotoimina komissio on laatinut tiedonannon (27.9.2007) neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle aikuiskoulutuksen toimintasuunnitelmaksi. Toimintasuunnitelma sisältää seuraavia toimia:

- analysoidaan jäsenvaltioiden kaikilla koulutusaloilla toteutettujen uudistusten vaikutukset aikuiskoulutukseen
- parannetaan aikuiskoulutustarjonnan laatua
- lisätään aikuisten mahdollisuuksia nostaa koulutustasoaan
- vauhditetaan heikommassa asemassa olevien ryhmien epävirallisen ja arkioppimisen arviointia ja tunnustamista
- tehostetaan aikuiskoulutusalan seurantaa

Tiedonannossa todetaan, että aikuiskoulutuksen suurimpana haasteena on tuottaa palveluja, jotka vastaavat aikuisopiskelijan tarpeita, tuottavat laadukkaita tuloksia työmarkkinoiden ja yhteiskunnan käyttöön ja lisäävät kysyntää.

Aikuiskoulutuksen haasteet Euroopassa

Kaikissa Euroopan maissa pyrkimyksenä on edistää aikuisten oppimista, tapahtuipa se sitten formaalein, nonformaalein tai informaalein keinoin. Erityistoimenpiteitä tehdään koulutuspassiivisten aikuisten innostamiseksi ja syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien tavoittamiseksi. Yleisenä riskinä nähdään koulutustarjonnan suuntaaminen liian kapeasti määritellyille kohderyhmille, jolloin vuorovaikutus eri kansalaisryhmien välillä ohenee ja kansakunnan eheys vaarantuu. Maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat ovat kaikissa maissa tärkeä kohderyhmä, jonka integroituminen uuteen kotimaahan vaatii monenlaisia koulutusohjelmia kielikoulutuksesta ammatilliseen perus- ja täydennyskoulutukseen. Kansalaistaitojen opettaminen maahanmuuttajille ja monikulttuurisuuden kohtaamisen taidot valtaväestön edustajille ovat eurooppalaisen aikuiskoulutuksen painopisteitä. Uusi tärkeä koulutusala on ympäristökasvatus ja ilmastomuutos, joka pitäisi voida integroida osaksi muuta koulutusta.

Vapaalla sivistystyöllä on pitkä historiallinen traditio Euroopassa. Omaehtoinen oppiminen ja aikuisten halu kehittää tietojaan ja taitojaan on etsinyt ja löytänyt omat tapansa toteuttaa. Mitään yhtenäistä järjestelmää tai oppilaitosrakennetta ei ole olemassa. Koulutuspalveluja ja oppimisen mahdollisuuksia tarjoavat julkista rahoitusta saavat oppilaitokset, yksityiset instituutit, kansalaisjärjestöt, yliopistot, kirkolliset yhteisöt, ammattijärjestöt jne. Aikuiskoulutusjärjestelmä erillisine aikuisoppilaitoksineen on rakenteeltaan kehittyneintä Pohjois- ja Länsi-Euroopassa.

2 Toimintaympäristön muutoksia

Monet yhteiskunnan ja työelämän muutokset sekä meneillään olevat hallinnon ja koulutus- ja korkeakoulupolitiikan uudistukset muuttavat myös vapaan sivistystyön toimintaympäristöä. Tässä luvussa on tarkasteltu näistä keskeisiä. Tällaisiksi muutostekijöiksi valmisteluryhmä on nostanut väestön ikärakenteen muutoksen ja maahanmuuton lisääntymisen, kestävän kehityksen kysymykset ja työelämän muutoksen vaikutukset. Myös vapaan sivistystyön kannalta tärkeitä uudistuksia ovat kunta- ja palvelurakenteen, valtionosuusrahoituksen ja aluehallinnon uudistukset, ammattiopistostrategia sekä ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus ja korkeakoulupolitiikan uudistukset. Tieto- ja viestintäteknologia asettaa myös vapaalle sivistystyölle mittavia haasteita. Eri tavoin hankitun osaamisen tunnistamis- ja tunnustamisjärjestelyjen kehittäminen ja käyttöönotto ovat myös vapaan sivistystyön painopisteitä lähivuosina. Ajankohtainen kysymys on verotusta ja kilpailua koskevien päätösten ja säädösten tulkinta ja huomioonottaminen vapaan sivistystyön toiminnassa. Maailmanlaajuisen taantumien vaikutukset heijastuvat myös vapaan sivistystyön tehtäviin ja painotuksiin. Lomautusten ja irtisanomisten nopea kasvu ja epävarmuuden lisääntyminen ovat yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta muutostilanteita, joiden voidaan aiempien tutkimusten perusteella arvioida lisäävän myös vapaan sivistystyön ja muun aikuisopiskelun kysyntää.

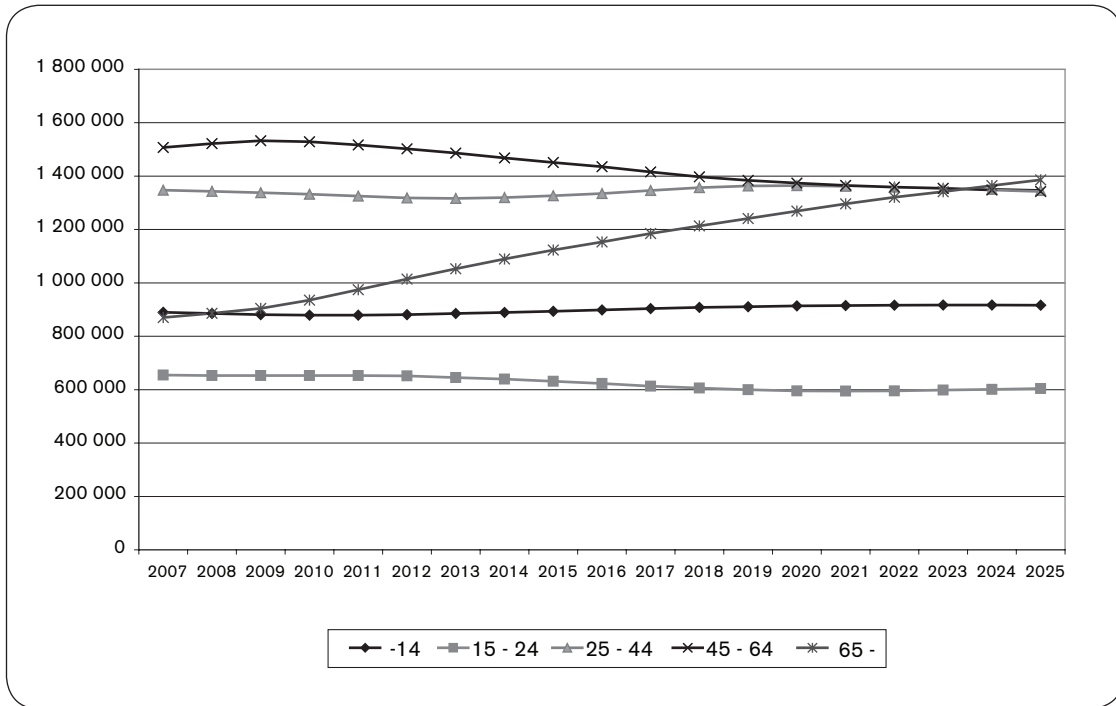
2.1 Väestökehitys

Väestön ikääntyminen

Valtioneuvoston hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan väestömuutos aiheuttaa merkittäviä haasteita koulutusjärjestelmälle. Peruskouluikäisten määrä on jo alkanut vähentyä ja toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien määrä kääntyy laskuun kehittämissuunnitelmakauden lopulla. Toiselle asteelle ja korkea-asteelle siirtyvät ikäluokat kasvavat vielä jonkin aikaa alkaen sitten laskea hiukan eritahtisesti. Toiselle asteelle siirtyvien määrä on suurimmillaan vuonna 2008 ja korkea-asteelle siirtyvien määrä vuonna 2011. Erityisen haasteen oppilaitosverkoston kehittämiseksi aiheuttaa se, että ikäluokkien kehitys on alueellisesti epätasaista ja tilanne tulee olemaan hyvin eriytynyt.

Toisaalta väestön ikääntyminen edellyttää jatkossakin monia toimia koulutusjärjestelmän tehostamiseksi, nivelvaiheen nopeuttamiseksi ja opiskeluaikojen pidentämiseksi. Samalla on huolehdittava työikäisen aikuisväestön mahdollisuuksista kehittää itseään työelämän muutostilanteissa. Muuttoliikkeen kehitys jatkossa on osaamisen kehittämisen

kannalta keskeinen kysymys. Samoin maahanmuuttajien koulutus- ja sivistystarpeet on voitava ottaa huomioon. Samoin on huolehdittava siitä, että eläkeikäiselle väestölle on tarjolla palveluja heidän tarpeisiinsa. Seuraava taulukko kuvaa väestön ikärakenteen kehittymistä vuoteen 2025 saakka.



Kuvio 2. Väestökehitys vuoteen 2025

Muutokset tulevat heijastumaan myös vapaan sivistystyön koulutuksen kysyntään ja tarjontaan. Toiselle asteelle ja korkea-asteelle siirtyvien määrän voidaan arvioida heijastuvan muun muassa kansanopistojen ns. välivuosiopiskelijoiden määrään sekä avoimen yliopisto-opetuksen kysyntään. Ikäluokka- ja väestömuutokset heijastuvat maan eri alueilla eri tavoin koulutuksen kysyntään; ikääntyvän väestön sivistystarpeiden voidaan arvioida kohdistuvan erityisesti kansalaisopistojen ja opintokeskusten opintokerhotyöhön.

Valtioneuvoston kanslia asettaman ikääntymispolitiikan selvityshankkeen puitteissa on laadittu selvitykset ikääntymiskehityksen vaikutuksista ja varautumisen vaatimista toimenpiteistä. (VNK:n julkaisuja 1/2009). Selvitykset osoittavat, että työurien pidentämiseksi on monipuolisesti panostettava nuorten koulutukseen pääsyn ja työmarkkinoille sijoittumisen nopeuttamiseen sekä aikuisväestön osaamiseen eläkkeellesiirtymisiän nostamiseksi. Lisäksi hankkeen puitteissa laaditut selvitykset osoittavat, että on pyrittävä eri tavoin tukemaan senioriväestön hyvinvointia ja osallistumista. Näissä tehtävissä myös vapaalla sivistystyöllä on tärkeä rooli.

Maahanmuutto

Suomalaisen maahanmuuttopolitiikan painotukset ovat muuttuneet kuluneen viidennäkymmenen vuoden aikana. 1960-luvulla hallitsevana oli maastamuutto, 1980-luvulla humanitääriin pakolaisten vastaanotto, 1990-luvulla kontrolloiva lupavetoinen ulkomaalaispolitiikka ja 2000-luvulle siirryttäessä maahanmuutto osana työ- ja elinkeinopolitiikkaa (SM 15/2008). Ulkomaalaistaustaisen väestön määrä on myös nopeasti nousussa.

Tilastokeskuksen ennakkotiedon mukaan vuoden 2008 lopulla Suomessa asui vakinaisesti 144 488 ulkomaan kansalaista (noin 2,7 % väestöstä) ja vuositasolla muutto oli noin 19 400 ulkomaan kansalaista. Tilapäisesti Suomessa asui vuonna 2007 arviolta 40 000 henkilöä. Suurimmat kansalaisuusryhmät vuonna 2008 olivat Venäjä (26 887), Viro (22 509), Ruotsi (8 493), Somalia (4 919) ja Kiina (4 515). Merkillepantavaa on, että turvapaikanhakijoiden määrä on noussut vuonna 2008 ja kasvu näyttää jatkuvan myös vuonna 2009.

Ulkomaiden kansalaisista asui vuonna 2006 noin 50 prosenttia Uudenmaan maakunnassa. Varsinais-Suomen maakunnassa asui noin 10 prosenttia ja Pirkanmaan maakunnassa noin 7 prosenttia.

Ulkomaalaiset poikkeavat ikärakenteeltaan selvästi Suomen kansalaisista. Ulkomaalaisista suurin osa on työikäisiä: vuonna 2006 työikäisiä oli 79 prosenttia, kun vastaavasti Suomen kansalaisista 66,5 % oli työikäisiä. Suomessa asuvien ulkomaalaisten ikärakenne vaihtelee kuitenkin hyvin paljon kansalaisuusryhmittäin. Työvoimaan ulkomaalaisista kuului arviolta vajaa puolet. Vuoden lopussa arvio ulkomaalaisten työttömyysasteesta oli noin 20 %.

EU- ja ETA-maista tulevilla on oikeus asua ja työskennellä myös Suomessa. Näiden alueiden ulkopuolelta tulevien koulutusta ja työntekoa koskevat omat säädöksensä. Pääosa maahanmuuttajista (noin 45 %) asuu pääkaupunkiseudulla ja kasvukeskuksissa. Työvoimapula on aktivoinut yrityksiä ja myös julkista sektoria hankkimaan henkilöstöä suoraan lähtömaista. Kohteena on ollut erityisesti teollisuuden, kuljetusalan, siivous- ja muiden palveluiden sekä hoitoalojen henkilöstö. Myös työperusteisen maahanmuuton yhteydessä on otettava huomioon muiden perheenjäsenten sivistys- ja koulutustarpeet.

Maahanmuuton kasvu heijastuu kaikille koulutusasteille, kielikoulutukseen sekä ope-tushenkilöstön koulutukseen. Maahanmuuton vaikutukset on otettava huomioon varhaiskasvatukseen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen koulutuksessa. Vapaaseen sivistystyöhön maahanmuuton kasvu ja kansainvälistyminen heijastuvat erityisesti kielikoulutuksen sekä muun yhteiskuntaan integroivan koulutuksen lisääntyvänä kysyntänä. Vaikka maahanmuuttajaväestön ikärakenne on koko väestön ikärakennetta nuorempi, myös maahanmuuttajataustaisen aikuisväestön koulutustarpeet ovat mittavia. Työhallinto (käytännössä työvoimatoimistot) vastaavat työikäisen aikuisväestön kotouttamiskoulutuksesta mutta sen toteuttamisessa tarvitaan toimivaa yhteistyötä kuntien ja koulutuksen järjestäjien kanssa. Työhallinto vastaa myös luku- ja kirjoitustaidottomien maahanmuuttajien koulutuksesta. Maahanmuuttajien määrä ja osuus omaehtoisessa ammatillisessa aikuiskoulutuksessa sekä korkeakoulutasolla on kasvussa. Myös vapaassa sivistystyössä ulkomaalaistaustaisen aikuisväestön sivistys- ja koulutustarpeiden voidaan arvioida kasvavan nopeasti.

2.2 Vapaan sivistystyön painopisteisiin vaikuttavia muutostekijöitä

Globalisaatio, työelämän ja työmarkkinoiden muutos heijastuvat myös vapaan sivistystyön tehtäviä, sisältöä ja tasa-arvon vahvistamispyrkimyksiä koskevin haasteina. Ilmastonmuutokseen, globaaliin talouteen ja kestäväan kehitykseen liittyvän tietämyksen lisääminen on 2000-luvun kansansivistyksen suuria haasteita. Työelämän kiihtyvän muutoksen vastapainona tarvitaan myös vapaassa sivistystyössä uusia panostuksia työikäisen aikuisväestön hyvinvointiin ja jaksamiseen. Globaalin talouden ilmiöt sekä tieto- ja viestintäteknii-kan kehityksen vaikutukset heijastuvat monin tavoin kansalaisten elämään ja synnyttävät uusia tasa-arvo- ja polarisaatoriskejä. Nämä korostavat vapaan sivistystyön tehtäviä yhteiskunnan eheyden, tasa-arvon, yhteisöllisyyden ja aktiivisen kansalaisuuden vahvistajana.

Eri ministeriöiden yhteistyönä on laadittu myös Suomessa kansallinen kestävän kehityksen strategia. Strategian pääalueet ovat ilmastonmuutos, energiapolitiikka, kestävä talous ja sosiaalinen kestävyys. Visiona on hyvinvoinnin turvaaminen luonnon kantokyvyn rajoissa kansallisesti ja globaalisti. Suomen kannalta kestävän kehityksen merkittävimmät kehitystrendit ja haasteet liittyvät ilmastonmuutokseen, sopeutumiseen maailmantalouden nopeisiin muutoksiin ja väestörakenteen muutoksiin. Globaalin talouden muutokset ovat vuoden 2008 lopulta lähtien realisoituneet taantuman syvenemisenä myös Suomessa.

Kansallisessa strategiassa ja politiikassa vahvistetaan erityisesti yhteiskunnan ja kansalaisten innovaatio- ja muutoksenhallintakykyä. Kestävän kehityksen ajattelulle rakentuvan elämäntavan omaksuminen onkin kansallisesti ja maailmanlaajuisesti lähivuosikymmenin suurimpia osaamishaasteitamme. Se koskee lapsia ja nuoria, mutta yhtälailla myös aikuisväestöä. Tässä onnistuminen edellyttää, että koulutuksen kaikilla tasoilla lisätään kestävän kehityksen valintojen ja toimenpiteiden kannalta tarvittavaa tietämystä sekä arvojen ja asenteiden muodostamisen kannalta monipuolista ja relevanttia opetustarjontaa. Ammatillisessa ja korkeakoulutasoisessa peruskoulutuksessa sekä työikäiselle aikuisväestölle tarkoitettussa lisä- ja täydennyskoulutuksessa tavoitteena on huolehtia kestävän kehityksen kannalta riittävän erityisosaamisen ja työelämäasenteiden vahvistamisesta. Opetushenkilökunnan perus- ja täydennyskoulutus on tavoitteiden edistämisen kannalta keskeinen. Monipuolisella tutkijankoulutuksella sekä tutkimus- ja innovaatiotoiminnalla luodaan kestävän kehityksen kannalta myönteisille valinnoille ja vaihtoehtoisille toimintatavoille. Kansalaisten tietämyksen lisäämisessä sekä arvojen ja asenteiden muuttamisessa vapaa sivistystyö, kansalaisjärjestöt ja media ovat ykköstoimijoita.

Työelämän muutokset

Työelämän ja työmarkkinoiden muutos heijastuu myös aikuisväestön osaamis- ja sivistystarpeisiin. Lähes miljoona ihmistä jää runsaan kymmenen vuoden aikana eläkkeelle. Nuoret ikäluokat ovat huomattavasti eläkkeelle siirtyviä pienempiä. Työllisyysasteen nostaminen ja tuottavuuden parantaminen on välttämätöntä. Työurat pitenevät 40–45 vuoden mittaisiksi ja työelämään osallistuminen eläkkeellesiirtymisen jälkeen saa uusia muotoja. Ammattia vaihdetaan useaan kertaan työuran aikana, ammatteja katoaa ja niiden sisällöt muuttuvat kiihtyvällä tahdilla. Tieto- ja viestintätekniikan kehitys muuttaa työn sisältöä ja työmarkkinoita tavalla, jota emme pysty kaikin osin hahmottamaan. Työelämä kansainvälistyy ja maahanmuuttajien määrä kasvaa myös Suomen työmarkkinoilla. Aiemmin 2/3 työpaikoista oli suurissa yrityksissä ja julkinen sektori oli varsin stabiili. Nyt pääosa työpaikoista on ja syntyy pieniin yrityksiin. Epätyypillisinä aiemmin pidetyt työsuhteet muuttuvat tyyppiliseksi. Julkista sektoria koskevat samat muutonhaasteet kuin yrityselämääkin. Jatkuva osaamisen kehittäminen on välttämätöntä, suuremmat ammattitaidon remontit normaalioliosakin 10–15 vuoden välein. Tavoitteeksi on asetettu, että vuosittain 60 prosenttia aikuisväestöstä voi osallistua osaamistaan parantavaan koulutukseen ja että nykyinen osallistumis pohja laajenee ja tätä kautta tasa-arvoiset mahdollisuudet aikuisopiskeluun paranevat.

Taantuman vaikutuksia pyritään lieventämään työpaikkoja nopeasti lisäävillä elvytystoimilla (esim. korjausrakentaminen) sekä lisäämällä määräaikaisesti aikuiskoulutustarjontaa vaihtoehtona lomautuksille ja irtisanomisille. Hallituksen ensimmäisen vuoden 2009 lisätalousarvioesitykseen sisältyi lisäyksiä työvoimapolitiittisen koulutuksen sekä ammatillisen aikuiskoulutuksen ja korkeakoulujen aikuiskoulutuksen voimavaroihin.

2.3 Tieto- ja viestintäteknologian aiheuttamat muutokset

Tieto- ja viestintäteknologian merkitys kasvaa koko ajan sekä työelämässä että koko elinympäristössä. Entisestään vahvistuvia käyttöympäristöjä ovat mm. henkilökohtainen viestintä, liiketoimintaprosessit, asiantuntijatyö, paikantamisteknologia, järjestelmien integrointi, hyvinvointiin, terveyteen, viihteeseen, kulttuuriin ja koulutukseen liittyvät innovaatiot, laitteisiin yhdistetty ”älykkäisyys”, ns. agenttitekniologia (esim. erilaiset varaus- ja tiedonhakuprosessit), automaattinen median siirto ja erilainen sensoritekniologia (esim. reaaliaikainen prosessien seuranta).

Tämä kehitys aiheuttaa jatkuvia muutoksia työmarkkinoilla, joista seuraa suuria haasteita koulutusjärjestelmälle. Sama kehitys muuttaa myös kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta. Kansalaisille tarjotaan yhä enemmän palveluja verkossa ja verkkopohjainen vaikuttaminen yleistyy. Langattomat tekniikat auttavat ratkaisemaan haja-asutusalueiden tiedonsiirto-ongelmia ja ne tarjoavat erityisryhmien viestintäpalveluja entistä edullisemmin.

Kehityksen uhkia ovat kansalaisten erilainen kyky ja mahdollisuus hyödyntää uusia palveluja. Yksilöllä itsellään on suuri vastuu tieto- ja viestintäteknikan kehityksen seuraamisessa ja tarvittavan osaamisen hankkimisessa. Tähän muita heikommin kykenevät erityisryhmät ja iäkkäät tarvitsevat yhteiskunnan tukitoimia, jotta he eivät jää jatkuvasti yleistyvien verkkopalvelujen ulkopuolelle.

Tämä toimintaympäristön muutos edellyttää vapaalta sivistystyöltä, kuten koko aikuis- koulutusjärjestelmältä erittäin hyvää kysyntä- ja asiakaslähtöisyyttä. Aikuisten koulutus- tarpeet eriytyvät jatkuvasti, jonka vuoksi aikuiset koulutuksen asiakaskuntana ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Aikuiskoulutuksen asiakkaina on runsaasti myös erityisneuvontaa tarvitsevia kansalaisia, kuten työelämän ulkopuolelle jääneet, puutteellisen pohjakoulutuksen saaneet, oppimisvaikeuksista kärsivät ja maahanmuuttajat. Aikuiskoulutuksessa tarvitaan hyvin toimivat tieto-, ohjaus- ja neuvontapalvelut, joiden tehtävänä on ohjata kansalaiset elämäntilanteensa ja tarpeidensa mukaiseen koulutukseen ja tukea heitä koulutuksen läpi viennissä.

Tässä uudessa toimintaympäristössä aikuiset tarvitsevat myös uudenlaista medialukutaitoa. Taitoa tarvitaan digitalisoitujen laitteiden toimintaperiaatteiden ymmärtämiseksi ja käyttämiseksi sekä digitaalisten palvelujen hyödyntämiseksi. Mutta vaatimus medialukutaidosta ei rajoitu pelkkään tekniseen taitoon. Se tarkoittaa myös aikuisten kykyä luoda merkityksellinen suhde sähköisen median eri muotoihin ja niissä tarjottuihin uusiin sisältöihin, joiden merkitys kaikenlaisen informaation levityksessä kasvaa nopeasti. Medialukutaitoon kuuluu kriittinen kyky arvioida uusissa muodoissa tarjotun informaation luotettavuutta. Vapaan sivistystyön oppilaitosten keskeinen tehtävä on tietoyhteiskunnan vaatimien valmiuksien opettaminen erityisesti niille väestöryhmille, jotka eivät ole saaneet tarvittavia perustietoja kouluaikana.

Viime aikojen keskustelussa on nostettu esille myös sosiaalisen median käsite. Se viittaa internetin vuorovaikutteisiin ryhmätyö- ja julkaisujärjestelmiin. Tyypillistä sosiaalisen median järjestelmille on, että osallistujat voivat tuottaa sisältöjä, muokata niitä, kommentoida, keskustella, jakaa aineistoja ja verkottua keskenään. Sosiaalisen median välineistö on laaja: blogit, wikit, kuvan- videon- ja äänenjakopalvelut, virtuaaliset kohtaamispaikat, sosiaaliset kirjanmerkit sekä yhteisölliset kalenterit lienevät tunnetuimpia esimerkkejä.

Kyse ei ole pelkästään välineistä, vaan sosiaalisesta toiminnasta. Ei seurustella koneen kanssa vaan samaa palvelua käyttävien ihmisten kanssa. Kehittyneemmät sosiaalisen median ympäristöt toimivat nopeina kaveriavun ja tiedonjakelun pisteinä. Verkkososiaa-

lisuus on sekä yhteistä sisältöjen tuottamista että ongelmien ratkaisemista. Verkkokulttuuriin kuuluu myös ”lurkkiminen” eli muiden avoimesti nähtävillä olevien tuotosten tutkiminen ilman omaa osallistumista. Oppimisen kannalta tällainenkin mahdollisuus on hyödyllistä.

Kehitys kulkee kohti avoimia oppimisympäristöjä. Tämä asettaa vapaan sivistystyön oppilaitokset uuden haasteen eteen. Niiden on oltava mukana avoimien oppimisympäristöjen kehittämisessä, mikä tarkoittaa mm. verkkopedagogiikan eri muotojen hyödyntämistä. Samalla niiden tulee edelleen tarjota opiskelijoilleen mahdollisuus perinteiseen sosiaaliseen kohtaamiseen ja vuorovaikutukseen.

2.4 Opitun tunnustaminen

Komissio julkaisi 8.7.2005 ehdotuksen eurooppalaiseksi tutkintojen viitekehyykseksi. Suositusehdotuksen tavoitteena on parantaa EU:n kansalaisten liikkuvuutta ja edistää elinikäistä oppimista helpottamalla mm. tutkintojen vastaavuuksien määrittelemistä ja vertailua. Ehdotus tarjoaa yhteisen viitekohdan ja viitekehyyksen jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. EQF:n on tarkoitus toimia välineenä, joka auttaa selkeyttämään tutkintojen ja eri järjestelmien vastaavuuksia. Suositusluonnoksen mukaan jäsenvaltioiden olisi vahvistettava yhteydet oman tutkintojärjestelmänsä ja EQF-kehyyksen välillä vuoteen 2009 mennessä.

Suomessa opitun tunnustamista on aiemmin toteutettu pääasiassa kolmella tavalla: koulutukseen hakeutumisen, aikaisempien opintojen ja osaamisen hyväksi lukemisen sekä näyttötutkintotyyppisten osaamisen tunnustamisen menettelyinä. Oppilaitoksissa on yleensä tunnustettu muissa oppilaitoksissa suoritettuja samantasoisia opintoja – yliopistoissa siis vain yliopistotasoisia opintoja, ammattikorkeakouluissa vastaavia jne. Oppilaitosten ulkopuolella hankitun osaamisen tunnustamiseen ja tunnustamiseen ei ole ollut menettelytapoja. Suomen lainsäädännössä ei ole opitun tunnustamiseen liittyviä esteitä.

Euroopan maissa tehdyssä inventaariossa todettiin Suomen edenneen hyvin opitun tunnustamisen kehittämisessä suhteessa muihin (Colarnyi ja Björnåvöld 2004). Suomi on eturintamassa mm. siinä, että meillä on voinut suorittaa ammatillisen tutkinnon koulutuksesta riippumattomien näyttöjen avulla jo 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Kehitys on aivan viime aikoina painottunut järjestelmien kehittämiseen opitun tunnustamiselle yliopistoissa osana Bologna-prosessia ja ammatillisessa koulutuksessa Kööpenhaminan prosessissa.

Tutkintojen ja osaamisen kansallisen viitekehyyksen valmistelutyö on organisoitu myös Suomessa. Opetusministeriö asetti elokuussa 2008 työryhmän laatimaan ehdotusta kansalliseksi viitekehyykseksi ja kuvauksia sen tasoista osaamisena sekä periaatteista joiden mukaan tutkinnot sijoitetaan kansallisen ja EQF-viitekehyyksen tasoille. Lisäksi työryhmän tulee tehdä ehdotukset viitekehyyksen ylläpitämisestä, laadunvarmistuksesta ja tarvittavista säädösmuutoksista. Työryhmän ehdotukset valmistuvat 30.6.2009 mennessä. Työryhmässä on mukana myös vapaan sivistystyön edustus.

Epävirallisen ja arkioppimisen tunnustaminen ja tunnustaminen on nostettu keskeiseksi edellytykseksi elinikäisen oppimisen periaatteen toteuttamisessa (Aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustaminen, 2004). Epävirallista (nonformal) oppimista syntyy järjestetyissä tilanteissa, joissa on muiden tavoitteiden ohessa myös oppimistavoite. Tilanteet voivat sijoittua työhön, harrastuksiin tai vapaaehtoistoimintaan. Osallistujilla on tietoinen oppimistarkoitus. Arkioppiminen (informal learning) on tulosta tilanteista arjen askareissa työssä, kotona ja vapaa-ajalla. (Elinikäisen oppimisen tiedonanto 2001.) Oppijalla ei ole niissä erityistä oppimisen tavoitetta (emt.), oppiminen on siis satunnaista. Opetusminis-

teriön työryhmämuistiossa (OPM 2004) puhutaan virallisen (formaalin) koulutusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvasta oppimisesta, joka jakautuu kahteen lajiin. Epävirallinen (nonformaali) oppiminen on järjestelmällistä ja ohjattua ja siitä voi saada todistuksen. Arkioppiminen (informaali oppiminen) tapahtuu työssä, järjestöissä, harrastuksissa ja vapaa-ajan toiminnoissa. Vapaan sivistystyön opinnot sijoittuvat epävirallisen oppimisen alueeseen.

2.5 Kunta- ja palvelurakennemuutos ja valtionosuusmuutos

Kunta- ja palvelurakennemuutos on kunnallishallinnon ja -palveluiden muutos, jonka kunnat toteuttavat yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä. Muutoksella tähdätään kunta- ja palvelurakenteen vahvistamiseen, uusien palvelujen tuotantotapojen edistämiseen ja organisointiin, kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmien uudistamiseen sekä tarkistamaan kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevina vuosikymmeninä.

Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntia laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Kunnat voivat perustaa yhteistoiminnan vahvistamiseksi yhteistoiminta-alueita, jotka muodostuvat toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluva, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000. Lain mukaan kuntien on ryhdyttävä toimenpiteisiin mainitun väestöpohjavaatimuksen toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia ja perustamalla kuntien yhteistoiminta-alueita.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) sekä lait kuntajakolain muuttamisesta (170/2007) ja varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (171/2007) annettiin 9.2.2007. Lait tulivat voimaan 23.2.2007. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta on määräaikainen ja on voimassa vuoden 2012 loppuun.

Kunta- ja palvelurakennemuutos heijastuu vapaan sivistystyön oppilaitoksista keskeisesti kansalaisopistojen ylläpitäjäverkostoon, vaikka verkon kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi on aloitettu jo ennen muutosta.

Kunnat jättivät kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan lain edellyttämät selvityksensä ja toimeenpanosuunnitelmansa valtioneuvostolle vuoden 2007 syyskuun alussa. Alustavien analyysien perusteella voitiin todeta noin 100 kunnan sisällyttäneen vastauksiinsa kansalais- ja työväenopistot tai vapaan sivistystyön palvelut. Noin 25 % palvelutarvetta arvioineista vastaajista arvioi kansalais- ja työväenopistojen palvelutarpeen säilyvän nykyisellään ja noin 20 % arvioi tarpeen lisääntyvän. Ikääntyvä väestö ja/tai alueen väestön kasvu lisää kansalais- ja työväenopistojen palveluiden tarvetta.

Vuoden 2009 alusta toteutuu yhteensä 32 kuntaliitosta, joissa on mukana yhteensä 99 kuntaa. Osa liitoksista on usean kunnan yhdistymisiä; laajin liitos on Salon kaupunki, johon yhdistyy Salon lisäksi 9 kuntaa, Hämeenlinnaan liittyy 5 kuntaa ja Kouvolaan 5 kuntaa. Eniten muutoksia vuoden 2009 alusta tapahtuu Varsinais-Suomessa. Myös kansalaisopistojen ylläpitäjäverkko on voimakkaassa muutoksessa. Jo pelkät kuntaliitokset aiheuttavat opistojen ylläpitoon muutoksia, Tämän lisäksi kansalaisopistoverkon sisällä tapahtuu lukuisia määriä ns. sopimuskuntien siirtymisiä ylläpitäjiltä toiselle. Toiminnan

järjestämisvaihtoehtoina harkitaan eri puolilla maata paitsi kunnallisten opistojen yhdistymisiä, myös joitakin uusia yksityisten ja kunnallisten kansalaisopistojen yhdistymisiä. Harkinnassa on myös eri toimintamuotojen yhdistämisiä

Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan vuoden 2010 alusta. Hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistetään. Uudistamista valmistelee sisäasianministeriön 1.6.2007–28.8.2009 väliseksi toimikaudeksi asettama työryhmä. Yhdistäminen koskee koulutuksen toimialalla esiopetuksen, ja perusopetuksen valtionosuuksia ja taiteen perusopetuksen asukaskohtaisia valtionosuuksia. Lisäksi yhdistäminen koskee kuntien yleistä kulttuuritoimen ja kirjastojen valtionosuuksia. Ylläpitäjäjärjestelmä säilytetään lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksessa.

Perusopetuksen rahoitusjärjestelmän uudistaminen tulee heijastumaan mm. kansanopistojen perusopetuksen rahoitukseen. Myös taiteen perusopetuksen asukaskohtaisen valtionosuuden muutos saattaa heijastua kansalaisopistojen toimintaan.

Vaikka yhdistämistavoite ei koske vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmää, tulee valtionosuusuudistuksen yhteydessä harkittavaksi monia muutoksia. Osa muutoksista on luonteeltaan teknisluonteisia viittaussäännösten tarkistamisia, osa edellyttää laajempaa harkintaa, esimerkkinä perustamishankkeiden valtionavustukset. Vapaan sivistystyön toimintojen säätelyn lähtökohtana pidettäneen edelleen erillistä lakia ja asetusta vapaasta sivistystyöstä. Yhteisen toiminta- ja rahoituslain säilyttäminen on perusteltua muun muassa, koska toiminnalliset säännökset ovat suhteellisen vähäisiä.

Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmän kehittämistä koskevat ehdotukset tulee sisällyttää kehittämisohjelmaan.

2.6 Aluehallintouudistus

Hallitusohjelman mukaan hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjako täsmennetään ja päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.

Aluehallintouudistusta varten on asetettu valtiosihteerivetoinen hanke, jonka toimikausi jatkuu vuoden 2009 loppuun saakka. Aluehallintohanke (ks. www.vm.fi/alku) jätti 31.3.2008 väliraporttinsa, jossa on konkretisoitu aluehallintouudistuksen tavoitteet ja tehty ehdotukset uudistuksen toimeenpanosta. Väliraportin mukaan opetusministeriön kuten muidenkin ministeriöiden kehittämispainotteiset aluehallintotehtävät organisoidaan elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusruksiin (ns. ELY) ja lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävät aluehallintovirastoon (ns. Allu). Väliraportin mukaan opetusministeriön kehittämispainotteiset tehtävät sijoittuisivat ELY:ssä työvoima, elinkeinot, osaaminen ja kulttuuri -osastolle. Väliraportin mukaan aluehallintoviraston ohjausta koordinoisi valtiovarainministeriö ja kehittämistehtävien keskusta työ- ja elinkeinoministeriö. Kolmas tärkeä osa uutta aluehallintoa ovat väliraportin mukaan maakuntien liitot.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä linjasi 8.5.2008 uudistuksen jatkovalmistelun väliraportin pohjalta. Jatkovalmistelua varten asetettiin toukokuussa 2008 kaksitoista alaryhmää laatimaan suunnitelmia ja ehdotuksia uudistuksen konkreettisesta toteutuksesta. Alaryhmät ovat käsitelleet aluehallintojakoja, organisaatio-, ohjaus- ja tuotavuuskysymyksiä, henkilöstöasioita, taloutta, palvelurakenteen kehittämistä, viestintää, tietojärjestelmiä, paikallishallintoon siirrettäviä tehtäviä, keskushallinnosta aluehallintoon siirrettäviä tehtäviä, Ahvenanmaan erityiskysymyksiä sekä metsäkeskusten integroimiseen liittyviä kysymyksiä.

Aluehallintouudistusta koskeva HE-luonnos on ollut lausuntokierroksella ja HE on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2009. Uudistuksen toimeenpano tapahtuisi 1.1.2010.

Aluehallintouudistuksen vaikutuksia vapaan sivistystyön kannalta on vaikea tässä vaiheessa vielä konkretisoida. Ne voisivat liittyä esimerkiksi aikuiskoulutuksen alueellisten strategioiden ja toimenpideohjelmien valmisteluun, maahanmuuttajakoulutuksen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen tehostamis- ja uudistamispyrkimyksiin, vapaan sivistystyön avustustoiminnan organisointiin, opetustoimen henkilöstökoulutuksen kehittämiseen ja aikuisopiskelun tasa-arvon edistämiseen.

2.7 Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus

Aikuiskoulutus on yhä tärkeämpi osa koulutus- ja korkeakoulupolitiikkaa mutta myös työvoima- ja elinkeinopolitiikkaa samoin kuin maahanmuuttopolitiikkaa. Työikäisen aikuisväestön osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen vaatii hallitusohjelman mukaan toimivaa aikuiskoulutusjärjestelmää. Yksi hallitusohjelman isoja uudistuksia onkin ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus (AKKU). Hallitusohjelman mukaisesti toimeenpannaan ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, jossa selkiytetään hajanainen hallinto, rahoitus, tarjonta ja etuudet. Uudistus kattaa ammatillisen aikuiskoulutuksen, korkeakoulujen aikuiskoulutuksen, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen. Myös oppisopimuskoulutuksen kehittämistä ja oppisopimustyyppisen koulutuksen laajentamista korkeakoulutettujen täydennyskoulutukseen koskevat linjaukset valmistellaan osana kokonaisuudistusta. Valmistelutyö kattaa myös työperusteista maahanmuuttoa ja maahanmuuttajien työllistymistä koskevat aikuiskoulutuskysymykset. Uudistuksella tuetaan ammatillista liikkuvuutta, työurien pidentämistä, työllisyysasteen nostamista sekä työvoiman saatavuutta.

Kokonaisuudistuksen valmistelua varten on asetettu valtiosihteerivetoinen johtoryhmä, jossa ovat edustettuina vastuuministeriöt (OPM, TEM, STM) ja työelämän valtakunnalliset keskusjärjestöt. Johtoryhmän tukena toimii yhteistyöryhmä, jossa ovat edustettuina aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön keskeiset järjestäjät ja toimijat. Johtoryhmän toimikausi kestää vuoden 2010 loppuun.

Kokonaisuudistuksen periaatelinjaukset ja valmisteluaikataulu päätettiin hallituksen iltakoulussa 23.4.2008. AKKU-johtoryhmä jätti ensimmäisen väliraporttinsa kesäkuussa 2008 (Opetusministeriön työryhmämuistioita 2008:20). Raportti sisältää iltakoulun aikataulutuksen mukaisesti myös ehdotukset aikuiskoulutuksen asemasta ja määrittelystä uudessa yliopistolaissa. AKKU-johtoryhmä asetti/aloitteesta asetettiin kesällä 2008 kuusi jaostoa tai työryhmää (aluehallinto, rahoitus, tarjonta, etuudet, korkeakoulujen aikuiskoulutus sekä maahanmuuttajien aikuiskoulutus) tekemään pohjavalmistelua AKKU-johtoryhmän tuleville pääehdotuksille.

AKKU-johtoryhmä on tehnyt toimittanut aikuisopiskelun etuuksia koskevan kannanottonsa SATA-komitealle 2.10.2008 ja aikuiskoulutustehtäviä uudistuvassa aluehallinnossa koskevan kannanottonsa Alku-valmisteluorganisaatiolle 7.10.2008. Lisäksi AKKU-johtoryhmä teki 21.11.2008 vuoden 2009 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ns. taantumakannanoton, joka sisälsi esitykset aikuiskoulutustarjonnan ja -voimavarojen määräämiskäytännön lisäämisestä.

AKKU-johtoryhmän pääehdotukset sisältävä toinen väliraportti on julkistettu 6.3.2009 ja julkaistu opetusministeriön työryhmämuistioiden sarjassa (OPM 2009:11). Tavoitteena on ehdotusten toimeenpanon käynnistäminen vuodesta 2010 lähtien.

AKKU-johtoryhmän väliraportit, jaostojen/työryhmien toimeksiannot ja raportit sekä AKKU-johtoryhmän kannanotot on tallennettu opetusministeriön verkkosivulle osoitteeseen www.minedu.fi => koulutus => aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö.

Vaikka kokonaisuudistus koskee edellä kuvatulla tavalla määriteltyä ammatillisesti suuntautunutta aikuiskoulutusta, sen toimeenpanolla tulee olemaan heijastusvaikutuksia myös vapaan sivistystyön tehtäviin, kysyntään ja kehittämistarpeisiin. Tällaisia ovat muun ohella etuuskannanotto sekä yhteistyössä SATA-komitean ja työmarkkinajärjestöjen kanssa valmistellut ehdotukset työttömien ja työssä olevien aikuisopiskelualueuksien parantamisesta. Osana tätä kokonaisuutta AKKU-johtoryhmä on esittänyt aikuisopiskelualueuksia koskevan lainsäädännön tarkistamista niin, että myös vapaan sivistystyön koulutus, joka parantaa ammatillista osaamista ja josta annetaan todistus, luettaisiin sellaisen koulutuksen piiriin, joka oikeuttaisi aikuiskoulutustukien saamiseen. Tuen maksamisen lähtökohdaksi on ansionmenetys, joka aiheutuu koulutukseen osallistumisesta ja jota tuella kompensoidaan.

2.8 Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishanke ja ammattiopistostrategia

Opetusministeriö käynnisti keväällä 2006 opetusministeriön ja koulutuksen järjestäjien välisen vuorovaikutteisen hankkeen, jonka tavoitteena on edistää ammatillisen koulutuksen kehittämistä kokonaisuutena ja vauhdittaa järjestäjäverkon kokoamista. Hanke on sovitettu kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen kanssa ajallisesti yhteen niin, että sen puitteissa verkon kokoamista koskevia toimenpiteitä voidaan tehdä vielä vuoteen 2012 asti. Opetusministeriö on esittänyt lokakuussa 2007 suositukset ammatillisen koulutuksen järjestäjäorganisaatioiden kokoamiseksi ja pyytänyt koulutuksen järjestäjiä esittämään 30.4.2008 mennessä seuraavan vaiheen suunnitelmat koulutuksen järjestäjäverkon kokoamiseksi vuosina 2010–2012 sekä ilmoittamaan ennakkotiedot vuonna 2009 tapahtuvista yhdistymisistä. Opetusministeriö tekee saatujen esitysten ja selvitysten perusteella helmikuun 2009 loppuun mennessä uuden arvion hankkeen etenemisestä ja esittää tarvittavat linjaukset ja toimenpidesuositukset ammattikoulutuksen järjestäjäverkon tavoitetilasta vuonna 2012. Tavoitteena on, että hankkeen päättyessä opetusministeriöllä ja koulutuksen järjestäjillä on yhteinen näkemys koulutuksen järjestäjäverkon tavoitetilasta alueittain ja järjestäjittäin, tarvittavista jatkotoimenpiteistä ja niiden aikatauluista. Opetusministeriön kirjeessä todettiin yksityisistä ammatillisen koulutuksen järjestäjistä muun muassa seuraavaa: Osa järjestäjistä muodostaa yhdessä taiteen perusopetuksen, vapaan sivistystyön tai muun koulutustoiminnan kanssa itsenäisinä riittävän vahvan ja toimivan koulutuksen järjestäjäkokonaisuuden. Toisaalta on hyviä esimerkkejä myös näiden koulutuksen järjestäjien fuusioista alueellisiin tai muutoin vahvempiin koulutusorganisaatioihin. Jatkossa tulee tarvittaessa selvittää mahdollisuuksia niiden liittämiseen osaksi laajempaa koulutuksen organisaatiota tai mahdollisuuksia laajempien valtakunnallisten koulutusorganisaatioiden muodostamiseen.

Myös valtioneuvoston kehittämissuunnitelman linjausten mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon palvelukykyä vahvistetaan ammattiopistostrategian mukaisesti muodostamalla koulutuksen järjestäjistä etupäässä alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut, kehittämistöi-

minnot ja opetusyksiköt. Ammattiopistoilla on mm. vapaus muodostaa organisaationsa, alueensa ja alansa vaatimusten mukaan ja päättää oppilaitos- ja muusta palveluverkostaan.

Eräät kansanopistot ovat toimineet jo aiemmin koulutuskuntayhtymän osana (esim. Pohjois-Karjalan opisto, Keski-Pohjanmaan opisto). Järjestäjäverkkoa koskevat suunnitelmalliset pyydetyt myös ammatillista koulutusta järjestäviltä kansanopistoilta. Esimerkiksi ruotsinkielistä ammatillista koulutusta ja samalla vapaan sivistystyön koulutusta on suosittujen mukaisesti jo koottu yhdelle järjestäjäorganisaatiolle Axxell AB:lle. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisella alueellisiin tai muutoin nykyistä vahvempiin ja monialaisiin järjestäjäorganisaatioihin voidaan arvioida olevan vaikutuksia kansanopistojen ammatillisen koulutuksen järjestämisen ja kehittämisedellytyksiin ja opiskelijoiden hakeutumiseen alueesta riippuen.

2.9 Yliopistouudistus ja korkeakoululaitoksen rakenteellinen kehittäminen

Koulutusta ja tutkimusta koskevan kehittämissuunnitelman mukaan yliopistoja ja ammattikorkeakouluja kehitetään duaalimallin pohjalta, joka perustuu toisistaan poikkeaviin tutkintoihin, tutkintonimikkeisiin ja tehtäviin. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työnjako ja tehtävät selkiytetään. Korkeakoululaitoksen rakenteellista kehittämistä jatketaan ja laaditaan rakenteellisen kehittämisen ohjelma.

Ammattikorkeakoulujen ammattiosaamisen kehittämistä, työelämäyhteyttä ja alueellista vaikuttavuutta vahvistetaan. Ammattikorkeakoulujen monipuolinen omistajarakenne säilytetään. Yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoista julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä tai yksityisoikeudellisia säätiöitä. Samanaikaisesti uudistetaan yliopistojen hallintoa ja päätöksentekojärjestelmää. Korkeakoulutettujen täydennyskoulutusmahdollisuuksia laajennetaan. Selvitetään oppisopimustyyppisen koulutuksen käyttö korkeakoulutettujen täydennyskoulutuksessa.

Hallitusohjelman mukaan yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoille julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisen säätiön asema. Samanaikaisesti uudistetaan yliopistojen hallintoa ja päätöksentekojärjestelmää. Lisäksi toteutetaan tutkimuksen ja koulutuksen innovaatioyliopisto.

Luonnos uudeksi yliopistolaksi lähetettiin lausuntokierrokselle kesäkuussa 2008. HE uudeksi yliopistolaksi annettiin eduskunnalle 20.2.2009. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan 1.8.2009 ja että yliopistoista tulee itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä 1.1.2010. Turun yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu yhdistyvät yhdeksi yliopistoksi ja Joensuun ja Kuopion yliopistot Itä-Suomen yliopistoksi. Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun toiminnat yhdistetään säätiölain mukaiseen aaltoyliopistoon. Myös Tampereen teknillinen yliopisto muuttuu säätiömuotoiseksi.

Myös ammattikorkeakoululainsäädäntöä koskevat uudistukset tulevat voimaan samassa aikataulussa. Luonnos HE:ksi on ollut lausuntokierroksella vuoden 2008 lopulla ja HE on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella.

Vapaan sivistystyön kannalta on merkittävää, että yliopistojen uudeksi tehtäväksi on HE:ssä määritelty elinikäisen oppimisen edistäminen. Avoimen yliopiston toiminta on yksi rahoitukseen vaikuttava tekijä. Yliopistot voivat määrittellä myös aikuiskoulutuksen strategiseksi painopisteeksi, jonka perusteella ne voivat saada rahoitusta. Yliopistokeskusten roolia alueellisina aikuiskoulutuksen resurssikeskuksina on korostettu.

Opetusministeriö on valmistellut suuntaviivat korkeakoulujen rakenteellisen kehittämiseksi vuosille 2008–2011 valtioneuvoston linjausten ja koulutusaloakohtaisten selvitysten

pohjalta. Suuntaviivat muodostavat opetusministeriön näkemyksen korkeakouluverkon kehittämistarpeesta. Muunlaisetkin ratkaisut tulevat kyseeseen. Suuntaviivat esiteltiin yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rehtoreille 7.3.2008 ja niiden toteutuminen on ollut esillä ministeriön ja korkeakoulujen välisissä tavoite- ja tulossopimusneuvotteluissa.

Varsinainen rakenteellisen kehittämisen ohjelma valmistuu vuonna 2010 yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. Tavoitteena on, että korkeakouluja ja yksiköitä on vuonna 2012 nykyistä vähemmän ja ne ovat taloudellisesti vahvempia ja niillä on entistä paremmat mahdollisuudet laadukkaaseen opetukseen, tutkimukseen ja kehitystyöhön. Nykyistä suuremmat yksiköt parantavat kansainvälisen yhteistyön edellytyksiä, vahvistavat monitieteisyyttä ja laajentavat opiskelijoiden valintamahdollisuuksia. Yliopistoja on enintään 15 ja ammattikorkeakouluja 18. Tämän verkon sisällä yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on 4–5 strategista liittoumaa. Yliopistojen minimimitavoitekoko on pääsääntöisesti 3 000 ja ammattikorkeakoulujen 2 500 täyspäiväistä opiskelijaa.

Suosituksissa on otettu kantaa sellaisten koulutusalojen kehittämistarpeisiin, joista on tehty erillisiä selvityksiä parin viime vuoden aikana. Uusia tutkinnonanto-oikeuksia ei pääosin ole tarkoitus myöntää. Tarkoituksena on, että uudet korkeakoulurakenteet ovat käytössä vuonna 2012. Kansainvälinen kokonaisarviointi suoritetaan 2020.

Korkeakoululaitoksen duaalimallia tuetaan alueellisesti ja aloittaisesti vahvemmillä korkeakouluprofileilla. Toiminnan tehostamisella saadaan lisäresursseja opetukseen ja tutkimukseen. Näin vahvistetaan huippututkimusta ja strategisia painoaloja, kansainvälistä tutkimus- ja koulutusyhteistyötä, parannetaan opetuksen laatua ja turvataan osaavan työvoiman saatavuus. Korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen on osa käynnissä olevaa laajempaa eurooppalaisten yliopistojen uudistamista.

Korkeakoululainsäädännön muutokset ja rakenteellisen kehittämisen toimenpiteet tulevat heijastumaan erityisesti vapaan sivistystyön oppilaitosten avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen.

2.10 Vapaan sivistystyön verotus ja kilpailunäkökulma

Yleishyödylliset yhteisöt on perinteisesti vapautettu tuloverosta ja arvonlisäverosta yleishyödyllisen toiminnan osalta eräin poikkeuksin. Nykyisin veroviranomaiset etsivät uutta verolinjaa myös yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksessa. Huomioon halutaan ottaa viime vuosina tapahtunut yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutos: yksityisiä yrityksiä on enenevästi syntynyt aloille, joilla yleishyödylliset yhteisöt ovat perinteisesti toimineet, ja myös yleishyödylliset toimijat ovat kysynnän pohjalta laajentaneet omaa toimintaansa yli perinteisten toimintamuotojensa.

Edellä todettu koskee myös vapaan sivistystyön oppilaitoksia. Valtionosuuksin rahoitettu koulutus on yleensä tulkittu yleishyödylliseksi ja siten verottomaksi ja maksullinen palvelutoiminta verolliseksi elinkeinotoiminnaksi. Viime aikoina on tehty myös uusia linjauksia.

Vapaan sivistystyön koulutus ja sen kanssa kilpaileva yksityinen toiminta

Vapaata sivistystyötä varten on oma laki, jossa on säädetty vapaan sivistystyön tarkoitus, oppilaitokset ja niiden tehtävät sekä valtion rahoituksen määräytymisperusteet kullekin oppilaitosmuodolle.

Näiden vapaan sivistystyön oppilaitosten rinnalle on syntynyt yksityisiä toimijoita, jotka voivat tarjota samantyyppisiä koulutus- ja harrastusmahdollisuuksia kuin mitä

vapaan sivistystyön oppilaitokset järjestävät valtionosuuskoulutuksena. Esimerkkinä mainittakoon erilaiset liikunta-, terveys- ja hyvinvointipalveluja, kielikoulutusta, taide- ja kulttuurialan kursseja ym. tarjoavat yksityiset yritykset, hotellit ja kylpylät, kuntokeskukset, kieli- ja muut opistot tai muut toimijat.

Veroviranomaiset ovat vapaan sivistystyön oppilaitoksiin tekemissään verotarkastuksissa ryhtyneet määrittelemään yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan rajoja myös opetustoiminnassa. Esimerkiksi liikunnan koulutuskeskukseen vuonna 2007 tehdyssä tarkastuksessa verotarkastajat katsoivat, lähinnä kilpailunäkökulmasta, että osa siitä koulutuksesta, jota oppilaitos oli toteuttanut vapaasta sivistystyöstä annetun lain nojalla valtionosuuteen oikeuttavana, olisi määriteltävä verotettavaksi elinkeinotoiminnaksi. Veroviranomaisten uudenlaiset linjaukset ovat synnyttäneet tarpeen koulutus- ja verolainsäädännön tulkintojen yhteensovittamiseen.

3 Nykytilan arviointi

Vapaan sivistystyön nykytilaa on seuraavana tarkasteltu ulkoisten arviointien, tutkimustoiminnan ja sisäisten arviointien kautta. Ulkoisia arviointeja edustavat opetusministeriön Koulutuksen arviointineuvostolta tilaamat vapaan sivistystyön arvioinnit. Tutkimuksen näkökulmaa edustaa Helsingin yliopistossa äskettäin tehty vapaan sivistystyön vaikuttavuutta koskeva tutkimus (Jyri Manninen & Saara Luukannel). Sisäisen arvioinnin muodostaa vapaan sivistystyön eri työmuotojen laatima swot-analyysi.

3.1 Koulutuksen arviointineuvoston arvioinnit

Opetusministeriö on teettänyt koulutuksen arviointineuvostolla kaksivaiheisen vapaan sivistystyön arvioinnin. Vuonna 2006 valmistuneen arvioinnin ensimmäinen vaihe koski vapaan sivistystyön oppilaitosrakennetta ja sen palvelukykyä (Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 16, 2006). Arvioinnin toisen vaiheen teemana vuonna 2007 oli vapaan sivistystyön ja suuntaviivaohjaus (Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 25). Kehittämissuunnitelman linjauksen mukaan vapaan sivistystyön kehittämissuunnitelmassa hyödynnetään arviointien johtopäätöksiä.

3.1.1 Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky

Kansalaisopistot

Raportin mukaan kansalaisopistot ovat entistä selvemmin eriytymässä ja profiloitumassa. Pienet, haja-asutusalueilla toimivat opistot kamppailevat heikkenevän kuntatalouden seurausten kanssa. Pienenevän päätoimisen henkilökunnan mahdollisuudet opiston toiminnan kehittämiseen ovat heikot. Niiden toimintaa voidaan kuvata lähinnä vapaata sivistystyötä ylläpitäväksi, eivätkä ne pysty vastamaan koulutuksellisesti syrjäytyneiden tarpeisiin. Asutuskeskusten suuret opistot pystyvät sen sijaan lisäämään resurssejaan ja kehittämään toimintaansa. Ne voivat suunnata resurssejaan myös koulutuksellisesti syrjäytyneiden ryhmien aktivoimiseen.

Kansalaisopistojen toimintaan osallistuminen kasautuu koulutuksellisesti hyväosaisille naisille. (Kansalais- ja työväenopistojen liiton lausunnossa todetaan, että kansalaisopistojen tehtävänä on tarjonnassaan ottaa huomioon toiminta-alueensa kaikki väestöryhmät, myös hyvin koulutetut, keski-ikäiset naiset.)

Kansalaisopistojen kurssitarjonnassa tyydytetään raportin mukaan hetkellisesti ja väli-neellisesti tiettyä ajankohtana esiin nousevia koulutustarpeita ilman vapaan sivistystyön

perustehtävän toteuttamiseen liittyviä tavoitteita. Tämän lisäksi kansalaisopistojen pitäisi pohtia omaan paikallisuuteensa perustuvaan sivistystehtävään nojautuen uusien osallistujaryhmien (lapset, nuoret, ikääntyvät) huomioon ottamista.

Erot yksittäisten opistojen välillä toimintaedellytyksissä ja palvelukyvyssä ovat kasvussa. Kansalaisopistojen määrä vähenee nopeassa tahdissa yhdistymisten seurauksena. Raportissa kysytään, miten se tulee vaikuttamaan kansalaisopistojen palvelukykyyn.

Raportin mukaan kansalaisopistojen valtionosuus pitäisi sitoa toteutuneisiin kustannuksiin vielä nykyistäkin löyhemmin ja lisätä vuotuista kustannusten yleistä nousua kuvaavan indeksin painoarvoa. Opistojen välisen tasa-arvon näkökulmasta ei ole hyvä asia, että varakas kunta voi lisätä opiston saamaa valtionosuutta kasvattamalla opiston tuntiresursseja. Raportin mukaan kansalaisopistojen nykyisen kurssimaksupolitiikkaan ei yleisesti ottaen liity suuria ongelmia. Kuntarahoituksen osuus opiston taloudessa vaihtelee voimakkaasti kuntien taloudellisesta tilanteesta riippuen.

Kansanopistot

Kansanopistoja on usein pidetty vaihtoehtona formaalin koulutusjärjestelmän tehokkuusajattelulle. Raportissa kysytään, sopiiko tämä rooli kansanopistoille enää nykyään vai leimaako se kielteisesti niiden toimintaa. Samalla tavalla voidaan raportin mukaan kyseenalaistaa ns. välivuosi-ajattelu peruskoulusta ja ennen kaikkea lukioista valmistuneiden nuorten keskuudessa. Tilalle esitetään oppinnollisen suuntautumisen vuotta. Edelleen raportissa pohditaan, onko kansanopistojen tehtävä huolehtia nuorista, jotka ”putoavat” ja syrjäytyvät normaalista koulujärjestelmästä. Miksi normaali koulujärjestelmä ei huolehdi heidän tarpeistaan? (Kansanopistoyhdistys katsoo, että ”koulupudokkaista” huolehtiminen on edelleen kansanopistoille sopiva koulutustehtävä.)

Kansanopistot ovat tarkistaneet tehtäväkäsitystään, asemaansa ja rooliaan vapaan sivistystyön kentällä yhteiskunnassa ja koulujärjestelmässä tapahtuneiden muutosten seurauksena. Tarkistukset ovat johtaneet pieniin ja toistuviin tehtäväkäsityksen muutoksiin ilman pitkäjänteistä ohjaavaa käsitystä. Niiden toiminta on suuntautunut entistä enemmän ammatillisen koulutuksen suuntaan ja samalla ne ovat erikoistuneet entisestään. Suuntaus jatkuu edelleen. Osa opistoista on säilynyt alueellisesti ja valtakunnallisesti elinvoimaisina, osa opistoista näivetty. Raportissa esitetään, että kansanopistot alkaisivat toimia alueellisina oppimiskeskuksina, joka tarjoaisi yleissivistävän aikuiskoulutuksen ohella perus- ja lukio-opetusta sekä ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä mahdollistaisi halukkaille internaattiasumisen.

Kansanopistojen pitkät koulutuslinjat palvelevat raportin mukaan varsin pientä nuorista koostuvaa väestönosaa. Tilanne ei muutu, ennen kuin aikuisopiskelutuki saadaan kuntoon. Raportin mukaan vain harvat kansanopistot kykenevät vastaamaan valtiovallan toiveisiin esim. syrjäytyneiden, työttömien ja maahanmuuttajien tai kansalaiskasvatuksen aktivoimisesta.

Raportin mukaan kansanopistot eivät kykene toimimaan perinteisen vapaan sivistystyön/yleissivistävän aikuiskoulutuksen varassa, jonka vuoksi ne etsivät jatkuvasti sellaisia toimintamuotoja, jotka takaisivat talouden riittävyyden. Jatkuva ”kädestä suuhun eläminen” estää pitkän aikavälin strategista suunnittelua ja laajempien yhteiskunnallisten veloitteiden huomioon ottamista. Kansanopistojen tarjonta on ohjautunut sen mukaan, mistä on odotettavissa rahoitusta. Vapaan sivistystyön osuus kansanopistojen opetuksesta on koko ajan laskenut, koska siitä saatava valtionosuus on pienentynyt.

Kansanopistojen uudistettu valtionosuusjärjestelmä on kustannusten hallinnan näkökulmasta perusteltu. Kurssipäivähinnan painoarvoa järjestelmässä voitaisiin raportin

mukaan lisätä, jolloin toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden välinen kytkentä heikkenisi edelleen. Yksikköhinnan korostusperusteina käytetään lyhytkursseja, vuokrati-
loja ja vammaisopetusta. Raportissa ehdotetaan, että niiden vaikutus pitäisi ottaa erityis-
tarkasteluun. Raportin mukaan kansanopistojen valtionosuusjärjestelmä pitäisi uudistaa
lähtien siitä kysymyksestä, mitä kansanopistoilla tavoitellaan vapaan sivistystyön näkökul-
masta. Sikäli kuin kansanopistot kilpailevat muiden yksityisten palvelutarjoajien kanssa,
tulisi myös koulutuspalvelujen markkinatilanne ottaa huomioon valtionosuusjärjestelmää
uudistettaessa.

Opintokeskukset

Opintokeskukset ovat järjestötoiminnan yhteydessä toimivia valtakunnallisia aikuisoppi-
laitoksia, joiden opetustoiminnan pääosa osa koostuu järjestöllisestä sivistystyöstä. Opin-
tomuotoina ovat mm. opintokerhot, avoimet luennot, kurssit, ohjaajakoulutus ja opis-
kelu. Opintokeskusten opintotoiminta on raportin mukaan pedagogisesti mielenkiintoista
ja joustavuudessaan mahdollisuuksia luovaa.

Käytännön kokemukset ovat raportin mukaan osoittaneet, että monien matalan poh-
jakoulutuksen ja vähän aikuisena kouluttautuneiden on helpompaa mennä mukaan
opinto- ja harrastuskerhoihin kuin kansalaisopistoihin. Lisäksi ne ovat toiminnassaan
muita vapaan sivistystyön organisaatioita selkeämmin suuntautuneet ajankohtaisiin yhteis-
kunnallisiin teemoihin.

Opintokerhojen yksi tunnusmerkki on opinnollisuus. Nykyään harrastustoiminta on
kuitenkin raportin mukaan syrjäyttämässä opinnollisuuden ja monilla alueilla harrastus-
kerhot ovat yleisempiä kuin opintokerhot. Varsinkin ikääntyneet osallistuvat mieluummin
harrastuskerhoihin.

Rahoitus on raportin mukaan jatkuva ongelma opintokeskuksille, mikä vaikeuttaa
pitkän aikavälin suunnittelua. Opetustuntien käyttö valtionosuuden perusteen on perus-
teltua yksinkertaisuuden ja ennustettavuuden vuoksi. Raportin mukaan opintokeskuksen
ovat kritisoineet opetustuntien käyttöä siitä, että se kannustaa lisäämään vain määrällistä
toimintaa. Opetusministeriön ja opintokeskusten välillä onkin raportin mukaan menossa
eräänlainen peli, jossa opintokeskusten kannattaa ilmoittaa mahdollisimman suuri tunti-
määrä kasvavan valtionosuuden toivossa.

Raportin mukaan olisi perusteltua käyttää opetustuntien lisäksi muitakin laskennallisia
jakokriteerejä, kuten osallistuneiden määriä, suoritettuja kursseja ja pidettyjä luentoja.
Tämä lisäisi tietenkin hallinnollista työtä. Lisäksi tulisi harkita projektityyppistä hanke- ja
ohjelmarahoitusta, jota myönnettäisiin erillisen hakemuksen perusteella ja jossa toteutu-
neiden hankkeiden tuloksellisuutta arvioitaisiin.

Liikunnan koulutuskeskukset

Yksitoista valtakunnallista ja kolme alueellista keskusta kattavat koko maan. Kaikki tarjoa-
vat liikunnan peruspalveluja, mutta myös profiiliensa mukaista erikoisosaamista.

Liikunnan koulutuskeskukset muodostavat neljännen kivijalan kansalaisten liikutta-
misessa urheiluseurojen, kansalaisopistojen ja kunnallisen liikuntatoimen lisäksi, vaikka
monet niistä huippu-urheiluun profiloituneina koettelevat toimintamodoillaan vapaan
sivistystyön rajoja. Ruumiinkulttuurin edistäminen, terveystieteiden jakaminen ja ter-
veiden elämäntapojen juurruttaminen kuuluvat kuitenkin perinteiseen vapaaseen sivistys-
työhön.

Liikunnan koulutuskeskusten infrastruktuuri ja talous ovat kunnossa. Raportin mukaan niiden voi uskoa selviävän myös tulevaisuuden haasteista.

Yksikköhinnan sidonnaisuutta toteutuneisiin kustannuksiin on uudessa valtiosuulaisissa vähennetty aiemmasta, mutta se on edelleen olemassa. Tämä saattaa raportin mukaan olla liikunnan koulutuskeskuksissa erityisen ongelmallista, koska niitä on vähän ja niiden joukossa on muutama kustannuskehitystä dominoiva koulutuskeskus.

Osa liikunnan koulutuskeskuksista pystyy merkittävästi rahoittamaan toimintaansa maksutuloilla.

Kesäyliopistot

Raportin mukaan kesäyliopistolaitos on kiinnittynyt koulutusjärjestelmään lähinnä muita koulutusmuotoja täydentävässä ja tukevassa merkityksessä. Kevyellä hallintorakenteella ja kiinteitä kustannuksia minimoiden kesäyliopistojen on mahdollista toimia kustannustehokkaasti, mutta yhteistoiminnallisen toteutusverkon kautta silti alueellisiin tarpeisiin vastaten. (Kesäyliopistot pitävät lausunnossaan kevyttä kustannusrakennetta erityisen tärkeänä vahvuutena omassa toiminnassaan.) Keveä kustannusrakenne selittyy mm. sillä, että niillä ei ole omia kiinteistöjä eikä vakinaista opettajakuntaa. Kesäyliopistot toimivat pääasiassa yliopistoilta vuokratuissa tiloissa.

Vapaan sivistystyön oppilaitostyyppien välisessä vertailussa kesäyliopistojen rooli avoimen yliopiston toteuttajana on kasvanut erityisesti kansalaisopistoihin verrattuna. Ne ovat ylivoimaisesti suurin avoimen yliopiston toteuttaja vapaan sivistystyön oppilaitosten kokonaisuudessa. Samanaikaisesti yliopistojen omien yksikköjen rooli avoimen yliopiston opetuksen järjestämisessä on entisestään vahvistunut, vaikka niiden alueellinen peittävyys ei ole niin kattava kuin kansalaisopistojen. Kesäyliopistojen toiminta on muuttunut ympärivuotiseksi.

Kesäyliopistojen muu toiminta kuin avoin yliopisto-opetus kilpailee raportin mukaan täydennyskoulutuskeskusten, kansalaisopistojen ja kansanopistojen tarjonnan kanssa.

Kesäyliopistojen valtiosuudelle on ollut raportin mukaan perusteltua luoda oma yksikköhintansa, mutta se vaikuttaa liian mekaaniselta tavalta määrittellä kesäyliopistojen tuotos. Raportissa ehdotetaan useamman kriteerin käyttöönottoa. Sitä varten tarvittaisiin perusteellinen tutkimus kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä.

Kokoavia johtopäätöksiä

1 Vakiintuneet toimintatavat

Toimintaympäristön muutoksista huolimatta vapaa sivistystyö rakentuu edelleen vakiintuneiden oppilaitosten varaan. Vapaan sivistystyön oppilaitosten roolit ja tehtävät ovat eriytyneet yhä enemmän. Koulutustarjonta on varsin perinteistä, eikä yleisen koulutustason nousua ja sen mukanaan tuomia haasteita oteta riittävästi huomioon.

2 Yhteistyö ja koulutustarpeet

Vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät muodosta tiivistä verkostoa. Koulutusmahdollisuuksissa esiintyy sekä alueellista että väestöryhmien välistä eriarvoisuutta osan väestöstä jäädessä kokonaan vapaan sivistystyön toiminnan ulkopuolelle. Opiskelutoiveiden ja -tarpeiden kartoittaminen on sattumanvaraista.

3 Resurssit

Lainsäädäntö tarjoaa väljät toimintaedellytykset, mutta resurssien niukkuus estää uudistumisen edellyttämän strategisen suunnittelun. Toiminta on pääosin ylläpitävää.

4 Tietojen keruu ja hyödyntäminen

Tutkimuksen perustuva tieto sekä yksityiskohtainen tilastotieto vapaasta sivistystyötä ovat viime vuosikymmenien osalta puutteellisia. Vapaan sivistystyön kehittäminen edellyttää sitä koskeva tilastointi- ja tiedonkeruujärjestelmän saattamista ajan tasalle.

3.1.2 Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot

Vaikuttavuus

Vapaan sivistystyön vaikuttavuutta on hyvin vaikeaa osoittaa numeroina ja määrinä. Kausaalisuhteiden analysoinnin mahdollistavien aineistojen kokoaminen ja vapaan sivistystyön vaikutusten eristäminen muista tekijöistä ja samaan aikaan tapahtuvista ilmiöistä olisi tieteellisesti hyvin haasteellinen tehtävä, eikä tässä arviointihankkeessa sellaiseen ollut mahdollista ryhtyä. Raportissa vapaan sivistystyön vaikuttavuutta arvioidaan oppilaitoksilta kerätyn kyselyaineiston avulla, joka mahdollistaa ”laadullisen” kuvan rakentamisen sellaisena kuin ne oppilaitokset sen näkevät.

1 Yksilö

Yksilötasolla osallistuminen vapaaseen sivistystyön opintoihin, uusien tietoja ja taitojen oppiminen edistää kokonaisvaltaisesti ihmisen fyysistä, psyykkistä ja henkistä hyvinvointia. Oppimiskyvyn ja fyysisen toimintakyvyn ylläpito ja kehittäminen lisää paitsi aikuisten työkykyä, myös yleistä vireystasoa ja elämänlaatua. Vapaan sivistystyön opinnot ovat monelle väylä jatko-opintoihin ja näin ne edistävät elinikäistä oppimista ja koulutuksellista tasa-arvoa. Lisäksi opinnot voivat vaikuttaa kohentavasti kansalaisuuden toteuttamiseen ja ”yhteiskuntakelpoisuuteen”. Hyvänä esimerkkinä tästä ovat tietoyhteiskuntavalmiuksien opettaminen ikääntyville. Opiskelu vapaan sivistystyön piirissä on myös monitahoinen ja merkittävä sosiaalisen kohtaamisen ja toiminnan foorumi. Vapaa sivistystyö edistää osallistujien kykyä kohdata erilaisista kulttuureista tulevia ihmisiä.

2 Lähiyhteisöt

Vapaan sivistystyön oppilaitosten vaikutukset lähiyhteisöihin ovat mittavat. Asukkaille tarjoutuva opiskelumahdollisuus lisää heidän viihtymistään paikkakunnalla. Harrastus- ja koulutusmahdollisuudet ovat nykyisin merkittävä vetovoimatekijä asuinpaikkaa valittaessa. Oppilaitokset tuovat elinvoimaisuutta ja myönteistä imagoa alueilleen. Ne ylläpitävät ja kehittävät paikallista kulttuuria. Niillä on myös työllisyyttä edistävä ja elinkeinoelämää piristävä vaikutus. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat juostavia verkottumaan paikkakunnan, alueiden ja seutukunnan muiden toimijoiden kanssa. Monet oppilaitokset ovat mukana erilaisissa yhteisöjen kehittämisprojekteissa.

3 Yhteiskunta

Vapaan sivistystyön oppilaitokset edistävät yhteiskunnallisesti kansalaisten hyvinvointia ja kansalaisaktiivisuutta. Kansanvaltaisuuden ja demokratian toteutuminen edellyttävät valistuneita kansalaisia, joilla on kykyä ja halua osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Yksinäisyys ja syrjäytyminen ovat uhkia hyvinvoinnille ja demokratialle. Osallistuminen vapaan sivistystyön opintoihin ehkäisee näitä kielteisiä kehityspiirteitä. Vapaan sivistystyön oppilaitokset edistävät lisäksi aikuisten pysymistä vireinä sekä arjessa ja työelämässä selviytymistä. Vapaan sivistystyön opinnot motivoivat ja edistävät jatko-opintoihin hakeutumista, mikä tehtävä tulee entistä tärkeämmäksi työikäisen väestön vähentyessä. Vapaan sivistystyön oppilaitosverkoston ulottuminen lähipalveluna myös haja-asutusalueille lisää koulutuksellista tasa-arvoa. Ne tarjoavat palveluja kaikille väestöryhmille pohjakoulutuksesta ja varallisuudesta riippumatta. Lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat mukana erilaisissa kehittämishankkeissa, joissa niiden tehtävänä on kulloinkin ajankohtaisten koulutustarpeiden tyydyttäminen (esim. tietotekniikka, maahanmuuttajakoulutus, terveyttä edistävät opinnot jne.).

Suuntaviivaohjaus

Raportin mukaan suuntaviivaohjauksesta ja -opinnoista päättämistä voidaan pitää merkittävänä koulutuspoliittisena linjauksena. Ne tarjoavat vapaan sivistystyön oppilaitoksille hyvän mahdollisuuden ottaa aiempaa paremmin huomioon aliedustettujen ryhmien ja muuten koulutuspoliittisesti tärkeät koulutustarpeet. Raportin mukaan suuntaviivaohjauksessa määritellyt painopisteet ovat keskeinen osa vapaan sivistystyön jatkuvaa ydintehtävää.

Suhtautuminen suuntaviivaohjaukseen ja -opintoihin vaihtelee raportin mukaan erittäin paljon. Osa oppilaitoksista on ottanut suuntaviivaopinnot innolla vastaan: niissä on nähty merkittävää lisäarvoa ja niiden on katsottu sopivan hyvin oppilaitoksen profiliin. Nämä oppilaitokset ovat hyödyntäneet aktiivisesti hankerahoitusta tai sitten allokoineet uudelleen perusrahoitustaan suuntaviivoja tukevaan opetukseen. Osa oppilaitoksista on sopeutunut suuntaviivaohjauksen todeten toiminnan jo entuudestaan olleen niiden mukaista. Osa oppilaitoksista on suhtautunut kriittisesti suuntaviivaohjaukseen. Niissä suuntaviivat on koettu epäselvinä tai jopa tarpeettomina suhteessa siihen, mitä oppilaitokset ovat aiemmin tehneet. Osalla suuntaviivojen tyrmäämisen syynä on resurssipula.

Myönteisimmillään suuntaviivojen edellyttämät toimenpiteet ovat muodostuneet positiiviseksi paineeksi oppia uutta. Niiden toteuttaminen on auttanut uusien käytänteiden, toimintamallien ja yhteistyömuotojen syntymistä.

Kriittisesti suuntaviivaopintoihin suhtautuneet ovat korostaneet vapaan sivistystyön oppilaitosten oikeutta määritellä vapaasti omat tehtävänsä. Lisäksi raportin mukaan monen kentän toimijan mielestä suuntaviivaopintoja ei ole määritelty eikä perusteltu selkeästi eikä niiden organisointia ole ohjeistettu riittävästi.

Suhtautumisessa suuntaviivaopintoihin vapaan sivistystyön oppilaitokset näyttävät raportin mukaan olevan varsin samankaltaisia työmuodosta ja/tai taustajärjestöstä riippumatta, mutta kaikkein vähiten suuntaviivaopintoihin ovat reagoineet liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot.

Raportissa ehdotetaan, että suuntaviivaohjaukselle ja -opinnoille tulisi luoda oma, pitkän aikavälin suunnitelma ja sen mukainen pysyvä rahoitusjärjestelmä. Muuttamalla järjestelmä pysyväksi voidaan vapaan sivistystyön oppilaitoksille nimetä tehtäviä syrjäytymisvaarassa olevien koulutustarpeiden ja muuten koulutuspoliittisesti tärkeiden tehtävien hoitamiseksi.

3.2 Tutkimus vapaan sivistystyön vaikuttavuudesta

Koulutus- ja tutkimuskeskus Palmenia kartoitti tutkimuksessaan vuonna 2007 vapaan sivistystyön piiriin kuuluvien opintojen vaikutuksia aikuisopiskelijoiden näkökulmasta. Tutkimusaineisto kerättiin aikuisopiskelijoiden teemahaastatteluiden, opintoryhmien ryhmähaastatteluiden ja verkkokyselyn avulla. Laadullisten haastatteluiden tavoitteena oli määritellä aikuisopiskelun mahdollisia vaikutuksia ja merkityksiä haastateltavien elämäntilanteissa.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa opiskelu on omaehtoista aikuisiällä toteutettua omiin intresseihin ja opiskelutavoitteisiin liittyvää toimintaa. Opiskelumotiiveissa korostuvat kiinnostavien asioiden oppiminen, sosiaalinen vuorovaikutus ja vaihtelunhalu, mutta opiskelulla voi olla myös ammatillisia tavoitteita.

Yleisimmät vaikutukset ovat innostus jatkaa opiskelua, henkinen hyvinvointi, tietojen ja taitojen lisääntyminen, itsetunnon kehittyminen, jaksaminen, luovuus, itseluottamus ja yleissivistys, joiden kehittymiseen opiskelulla on ollut vaikutusta melko paljon tai paljon 50–78 % kohdalla. Vähiten ovat lisääntyneet uralla etenemis- ja toimeentulomahdollisuudet, mutta niidenkin kohdalla on tapahtunut kehittymistä ainakin jonkin verran 30–40 % kohdalla.

Tilastollisen aineiston pohjalta päätulos on, että aikuisopiskelu vaikuttaa innostukseen jatkaa opiskelua (93 % vastaajista), osaamiseen (84 %), hyvinvointiin (88 %) aktiiviseen kansalaisuuteen liittyvien taitojen ja ominaisuuksien kehittymiseen (81 %) ja työhön ja toimeentuloon (33 %). Yleisimmin mainitut aikuisopiskelun vaikutukset olivat tekeminen ja osaaminen, kansainvälisyysvalmiudet ja kulttuuriosaaminen, käytännön hyöty, yhteisöön kuuluminen, itsevarmuus/itsetunto/itseluottamus, elämänpiirin laajentuminen, ystävä- ja tuttavapiirin laajentuminen, henkinen hyvinvointi, elämänsisältö ja -laatu sekä fyysinen hyvinvointi.

Tulokset vahvistavat aikaisempia tutkimustuloksia koulutuksen laajemmista vaikutuksista. Yksilötasolla tällaisia vaikutuksia ovat esimerkiksi fyysinen ja henkinen terveys sekä itsetunnon vahvistuminen. Vapaan sivistystyön opintoihin osallistumisella on selvästi myös sellaisia vaikutuksia, jotka aikaisemmissa tutkimuksissa on liitetty sosiaalisen pääoman (social capital) ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden (social cohesion) kehittymiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi yleiset aktiiviseen kansalaisuuteen liittyvät taidot ja asenteet, yhteisöön liittyminen ja yhteisöllisyys sekä verkostojen syntyminen.

Tutkimuksessa vaikutusten tarkastelu keskittyi yksilötason vaikutuksiin, mutta tulosten pohjalta voidaan tehdä johtopäätöksiä myös perheen, lähiyhteisöjen ja yhteiskunnan tason vaikutuksista. Esimerkiksi elämänsisällön ja -laadun, henkisen ja fyysisen hyvinvoinnin sekä arjessa ja työssä jaksamisen lisääntymisellä on heijastusvaikutuksia perheiden ja työyhteisöjen hyvinvointiin ja laajemmin myös yhteiskunnan tasolle, esimerkiksi vähentyneiden sosiaali- ja terveysmenojen muodossa. Vapaan sivistystyön opinnoilla on myös merkittävä rooli elinikäisen oppimisen valmiuksien lisääjänä ja periaatteiden toteuttajana, sillä tuloksissa tulee vahvasti esille opiskeluhalukkuuden lisääntyminen sekä aikuiskoulutukseen osallistumista tukeva itsetunnon ja itseluottamuksen vahvistuminen. Merkittävää on myös kansalaisyhteiskunnan kehittymistä tukevan aktiivisen kansalaisuuden taitojen kehittyminen. Avointen vastausten pohjalta nousee erityisesti esiin kansainvälistymisvalmiuksien ja kielitaidon kehittyminen sekä mahdollisuus tutustua vieraisiin kulttuureihin, millä voi olettaa olevan suuri merkitys, kun aikuisväestö pyrkii sopeutumaan globalisaation myötä lisääntyviin kansainvälisyyden ja monikulttuurisuuden haasteisiin.

3.3 Vapaan sivistystyön toimijoiden omat näkemykset vahvuuksista ja kehittämistarpeista

Vapaan sivistystyön järjestöjen edustajat ja osittain oppilaitosten rehtorit ovat kevään 2008 aikana laatineet analyysin toimintojensa tilasta ns. swot-menetelmää käyttäen. Suomenkielisten järjestöjen lisäksi oman analyysinsä ovat tehneet Bildningsforum ja Urheiluopistojen yhdistys. Analyyseissä tarkastellaan yhteenvedona ja mielipidetasolla vapaan sivistystyön nykytilan vahvuuksia sekä heikkouksia eli kehittämiskohteita ja tulevaisuuden uhkia sekä mahdollisuuksia. Seuraavassa on analyysin yhteenvedo. Swot-analyysien laajemmat versiot ovat väliraportin liitteeksi kootussa tausta-aineistossa yhdessä valmisteluryhmän tilaamien asiantuntijaselvitysten kanssa. Liite on luettavissa opetusministeriön verkkosivulla.

Nykytilan vahvuudet

Keskeisinä vahvuuksina nähdään laaja opintoihin osallistujien joukko sekä monipuolinen ja kattava oppilaitosverkosto, joka takaa paikallisuuden, alueellisuuden ja valtakunnallisuuden yhtä aikaa. Toiminnan sivistystavoitteisuus ja arvopohjaisuus antavat työlle analyysin mukaan vahvan perustan. Persoonakasvatuksen ohella vahvuutena on ihmisten aktiivisen kansalaisuuden, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Näitä täydentävät kulttuurikasvatus ja yhteiskunnallinen kasvatus. Vapaan sivistystyön tuloksena kansalaisyhteiskunta vahvistuu, demokratian pohja lujittuu ja sosiaalinen pääoma lisääntyy.

Vapaa sivistystyö edistää nonformaalia ja informaalia oppimista elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Yleissivistäviä opintoja täydentävät ammattisivistävät opinnot. Vapaan sivistystyön oppilaitokset tarjoavat monipuolisia oppimisen mahdollisuuksia, joiden olosuhteet, sisältö, pedagogiikka ja metodit vaihtelevat kunkin työmuodon erityispiirteiden ja vahvuuksien mukaisesti. Opintoja on tarjolla kaiken ikäisille paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Vapaalla sivistystyöllä on tärkeä rooli sosiaalisen pääoman muodostumisessa ja ylläpidossa vähemmistökuultuurien keskuudessa.

Asiakkaiden ja opiskelijoiden tarpeisiin kyetään reagoimaan nopeasti ja osallistujalähtöisesti. Kevyet ja joustavat rakenteet ja hallinto tuottavat taloudellisesti tehokasta toimintaa. Näin suhteellisen pienellä julkisella panostuksella saadaan laaja ja monipuolinen opetus-tarjonta valituille kohderyhmille. Toiminnan hinta-laatu-suhde on hyvä.

Vapaan sivistystyön keskeiset toimijat pitävät omaa lakia ja rahoitusta sekä oppilaitosstatusta ja ylläpitämislupia tärkeinä laadukkaan toiminnan mahdollistajina ja turvaajina.

Nykytilan kehittämiskohteet

Ensimmäiseksi arvioijat nostivat mielestensä alan huonon valtakunnallisen tunnettuuden. Toisena tärkeänä asiana esille tuli valtionosuuden suoriteperusteisuus, joka johtaa keskinäiseen määrälliseen kilpailuun eikä tue laajojen hankkeiden toteuttamista tai erityisryhmien tavoittamista. Muina heikkouksina esille nousivat kehittämisresurssien niukkuus, kuntaomistajien vaihteleva taloudellinen tuki ja korkeat opiskelijamaksut, mitkä voivat olla esteenä koulutukseen osallistumiselle aiheuttaen sivistyksellistä epätasa-arvoa. Vapaan sivistystyön arvioinnin ja laadun kehittämisen, tilastoinnin sekä tutkimuksen koettiin olevan vähäistä ja puutteellista. Laitosmaisuus ja rakennusmassojen ylläpito voivat heikentää sisäoppilaitosmuotoisen vapaan sivistystyön kilpailukykyä muihin toimintamuotoihin verrattuna.

Tulevaisuuden uhat

Uhkissa korostuivat monet asiat. Suureksi uhaksi koettiin tilanne, jossa rahoittaja ei tunnista jatkossa vapaan sivistystyön arvoa, merkitystä ja työn vaikuttavuutta ja tulkitsee tehtävän toisin kuin itse toimijat. Toisaalta vapaalle sivistystyölle pelättiin osoitettavan tehtäviä, joita ei rahoiteta riittävästi. Lisääntyvä kilpailu ihmisten mielenkiinnosta, huomiosta ja vapaa-ajasta asettaa vapaalle sivistystyölle suuria haasteita tulevina vuosina. Verotajan tulkinnat saattavat heikentää vapaan sivistystyön mahdollisuuksia. Kurssimaksujen kohoaminen liian korkeiksi ja palvelujen siirtyminen taajamiin lisäävät koulutuksellista ja alueellista epätasa-arvoa. Osaavan henkilöstön saamisessa vapaan sivistystyön oppilaitoksiin saattaa ilmetä jatkossa vaikeuksia. Tutkintotavoitteisuuden korostuminen kaikilla koulutussektoreilla sopii huonosti vapaan sivistystyön perusideaan ja olemukseen. Huolta kannettiin myös resurssien riittävydestä kiinteistöjen ja infrastruktuurin ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Kuntien palvelurakenteen uudistaminen sekä muut hallinnon kehittämishankkeet eivät välttämättä ole vapaan sivistystyön toimijoille hyvä asia. PARAS-hanke nähdään uhkana ruotsinkielisillä ja kaksikielisillä alueilla.

Tulevaisuuden mahdollisuudet

Kysyntää on eri työmuotojen koulutustarjonnalle. Itsenäinen päätösvalta tarjonnan ja sisällön suunnittelussa antavat hyvät mahdollisuudet vastata kysyntään ja sen muutoksiin. Kaikkien ikäluokkien tavoittaminen ja mukautumiskyky ikärakenteen muutoksiin koettiin myös mahdollisuutena. Työikäisen ja ikääntyvän väestön oppimis-, työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen on luonteva tehtävä vapaan sivistystyön oppilaitoksille, samoin työelämän muutostilanteisiin liittyvien kompetenssien tarjoaminen. Suurena mahdollisuutena nähtiin taiteen perusopetus sekä kansalaiskasvatus lapsille ja nuorille yhdessä koulujen kanssa, maahanmuuttajien ja erityisryhmien koulutuksen järjestäminen ja syrjäytymisen ehkäisy sekä yhteiskunnallinen kysyntä terveyden ylläpitämisessä. Yhteistyötä katsottiin voitavan lisätä vapaan sivistystyön ja muiden toimijoiden kesken. Selkeämpi profilointi ja laatutyö ovat myös vapaan sivistystyön kannalta mahdollisuuksia.

4 Valmisteluryhmän ehdotukset vapaan sivistystyön kehittämishjelmaksi

Valmisteluryhmä on tarkentanut ja jäsentänyt väliraportissa esittämiään vapaan sivistystyön kehittämistarpeita koskevia näkemyksiä 16.10.2008 järjestetyn valtakunnallisen seminaarin ja 15.12.2008 saakka jatkuneen lausuntokierroksen palaute huomioonottaen.

4.1 Vapaan sivistystyön tarkoitus ja tehtävät

Vapaan sivistystyön osuus vuotuisesta aikuisopiskelusta on yli puolet eli lähes miljoona henkilöä. Viime vuonna valmistuneen tutkimuksen mukaan (Jyri Manninen ja Saara Luukkainen, 2008) vapaan sivistystyön vaikutukset koetaan myönteisinä. Yksilötasolla opiskelun koetaan lisäävän fyysistä ja henkistä terveyttä ja vahvistavan itsetuntoa. Yleisemmällä tasolla vapaalla sivistystyöllä näyttäisi olevan vaikutuksia (esim. aktiivinen kansalaisuus), joiden katsotaan edistävän sosiaalisen pääoman ja yhteenkuuluvaisuuden kehittymistä. Vapaan sivistystyön oppilaitokset järjestävät runsaasti myös muille lapsille ja nuorille suunnattua koulutusta. Lainsäädännössä on tarpeen asemoida vapaan sivistystyön tehtävät elinikäisen oppimisen toteuttajina toisaalta aikuisoppilaitoksina ja toisaalta kaikki väestöryhmät kattavien sivistys- ja koulutustehtävien hoitajana.

Vapaan sivistystyön tarkoituksiksi on nykyisessä lainsäädännössä määritelty ”tukea elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa.” Vapaan sivistystyön tehtävää ja työnjakoa on konkretisoitu nykyisessä laissa kunkin työmuodon erityispiirteiden määrittelyllä. Myös muissa Pohjoismaissa on julkisesti rahoitettua vapaan sivistystyön toimintaa (folkbildning, folkeoplysning), jonka painotukset ja organisointi vaihtelevat. Monissa Euroopan maissa on vapaan sivistystyön tehtäviä ja tavoitteita lähellä olevaa toimintaa, vaikka samaa termiä ei näistä opinnoista käytetäkään.

Kriittinen kysymys on, missä määrin vapaan sivistystyön oppilaitosten tarjonnan sisältö heijastaa lainsäädännössä määriteltyjä tehtäviä. Samoin se, miten hyvin rahoitus- ja ohjausjärjestelmä tukevat yhteiskunnan muutokseen vastaavan toiminnan aikaansaamista (esim. globaalin vastuun tai kestävä kehityksen ajattelun vahvistaminen) ja uusien kohderyhmien (esim. maahanmuuttajat) opiskelun aktivoimista. Vapaan sivistystyön tarjonta ja toimintatavat eivät myöskään osallistumisluvuista päätellen vastaa riittävän monipuolisesti miesten osaamistarpeisiin ja/tai menesty heidän ajankäyttömarkkinoillaan. Selkiyttämistä vaatii myös

vapaan sivistystyön oppilaitosten asema avoimen korkeakouluopetuksen järjestäjänä opiskelijamäärä- ja hintakehityksen sekä korkeakoulu-uudistuksen vaikutusten takia.

Viime vuosien aikuiskoulutuspoliittisessa tavoitteenasettelussa on suomalaisen vapaan sivistystyön tehtävissä painotettu sen roolia yhteiskunnan eheyden, tasa-arvon, aktiivisen kansalaisuuden ja elinikäisen oppimisen edellytysten vahvistajana. Näitä tavoitteita on myös edistetty yhteistyössä vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen kanssa sovittuja toiminnan painopisteitä tukevalla suuntaviivaohjauksella. Suuntaviivaohjauksella ja 2007 lähtien laajamittaisesti käyttöönotetuilla opintosecteliavustuksilla on lisätty mm. maahanmuuttajien, työttömien, eläkeläisten ja muiden erityisryhmien osallistumista vapaan sivistystyön opintoihin.

Valmisteluryhmän näkemykset kehittämistarpeista ja -toimenpiteistä

- a Nykyisessä laissa oleva vapaan sivistystyön tarkoituksen ja tavoitteiden määrittely on edelleen pääosin relevantti, mutta kaipaa päivittämistä esimerkiksi kansainvälisen ulottuvuuden osalta. Lain uudistamisen yhteydessä on syytä selkiyttää vapaan sivistystyön tarkoituksen ja tavoitteiden määrittelyä. Määrittelyn tulee kuvata niitä tehtäviä, joita vapaan sivistystyön oppilaitokset hoitavat ja joihin julkista rahoitusta osoitetaan. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitämisluvissa määrätään ne tehtävät, joista luvan haltijan tulee huolehtia. Vapaan sivistystyön ylläpitämislupajärjestelmän avulla varmistetaan, että lain tarkoitus ja tavoitteet toteutuvat oppilaitosten käytännön toiminnassa ja kansalaisille tarkoitettujen sivistyspalveluiden järjestämisessä lain ja ylläpitämisluvan määrittelemällä tavalla.
- b Vapaan sivistystyön tarkoitusta ja tavoitteita koskevia uudistustarpeita lainsäädännössä on pohdittava ainakin seuraavien kysymysten kautta: miten vahvasti globaalien kysymysten (esim. kestävä kehitys, ilmastonmuutos, globaali talous) tulee painottua vapaan sivistystyön toiminnassa; miten vahvasti vapaan sivistystyön tehtäviä tulee suunnata uusien suomalaisten (maahanmuuttajien) sivistystarpeisiin ja vahvistamaan monikulttuurisuutta; miten vahva rooli vapaalla sivistystyöllä tulee olla kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä, uudenlaisten syrjäytymiskehityksen ja eriarvoistumisen ilmiöiden torjumisessa sekä alueellisen ja muun tasa-arvon turvaamisessa ikärakenteen ja ikääntymisen vaikutukset huomioonottaen. Keskeinen kysymys on myös suhde järjestölliseen sivistystoimintaan ja kansalaisvaikuttamiseen. Valmisteluryhmän näkemykset näihin kysymyksiin käyvät esille lainsäädäntöä koskevista uudistusehdotuksista luvussa 5.1.
- c Tarkoitusta ja tehtäviä koskevan lainsäädäntömäärittelyn yhteydessä on ratkaistava myös, onko termi "vapaa sivistystyö" jatkossakin po. toimintaa kokoava käsite ja aukeaako se kansalaisille ja päättäjille toivotulla tavalla. Vaihtoehtona voisi olla pohjoismaiseen tapaan termi "kansansivistys" tai pelkkä "sivistystyö". Yhteistä näkemystä valmistelutyön kuluessa ei vapaan sivistystyön kentällä ole muodostunut. Vapaan sivistystyön termi on vakiintunut kokoava käsite hallinnon ja päättäjien käytössä. Opiskelijoille termillä ei ole suurta merkitystä: tärkeämpää on tuntea oppilaitosten palvelut ja tarjonta. Valmisteluryhmä katsoo, että vapaa sivistystyö -termillä on eniten myönteisiä perusteluja ja vähiten vastustusta ja pitää sen käyttöä jatkossakin parhaana kokoavana käsitteenä.
- d Aikuisopiskelu on Suomessa runsasta ja pääosa siitä tapahtuu vapaan sivistystyön opinnoissa. Vuosittain yli 1,6 miljoonaa kansalaista osallistuu erityyppiseen aikuisopiskeluun. Naiset ovat selvänä enemmistönä myös vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Eniten nuorten koulutukseen ovat painottuneet kansanopistot ja liikunnan koulutuskeskukset, joissa myös ammatillisen koulutuksen osuus on huomattava. Kansalaisopistot järjestävät myös taiteen perusopetusta, jonka opiskelijat ovat pääosin lapsia ja nuoria. Tästä huolimatta selvimmin

aikuisoppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kesäyliopisto ja opintokeskukset. Valmisteluryhmän näkemyksen mukaan lainsäädännössä tulee nykyistä selkeämmin määritellä vapaan sivistystyön asema ja eri oppilaitosmuotojen tehtävät aikuisoppilaitoksina sekä lasten ja nuorten koulutusta antavina oppilaitoksina elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Lainsäädännön tarkistamistarpeita harkittaessa on ratkaistava myös kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten osalta internaattitoimintavaatimuksen määrittelytapa. Valmisteluryhmä pitää lähtökohtana, että internaattiopetus on näiden oppilaitosmuotojen erityispiirteenä jatkossakin.

- e Valmisteluryhmän näkemyksen mukaan vapaan sivistystyön tehtäviä on tarkoituksenmukaista jatkossakin hoitaa viiteen oppilaitosmuotoon jakautuvalla rakenteella. Kullakin oppilaitosmuodolla tulee kuitenkin olla nykyistä selkeämmin oma roolinsa, tehtävänsä ja painotuksensa. Käytännössä usein käytetystä työmuoto-käsitteestä voidaan luopua, etenkin kun lainsäädäntö ei sitä nytkään mainitse. Oppilaitosmuotojen määrittely laissa nähdään laatua varmistavana tekijänä koulutusmarkkinoilla. Oppilaitosten määrittelyllä voidaan myös tukea työnjakoa selkiyttävää profiloitumista. Alueellisen ja muun oppilaitosten välisen yhteistyön tehostamiseksi vapaan sivistystyön lainsäädäntöön on tarpeen lisätä yhteistyövelvoite, joka kannustaa vapaan sivistystyön oppilaitoksia yhteistyöhön keskenään, mutta myös ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa.
- f Lainsäädännössä määritellyjä tehtäviä ja tavoitteita tarkentamalla sekä ylläpitämislupajärjestelmää kehittämällä voidaan määritellä nykyistä selkeämmin, mitkä tehtävät kuuluvat vapaan sivistystyön ja julkisen rahoituksen piiriin. Lähtökohtana on opinnollisuutta korostava, mahdollisimman monipuolinen ja kysynnän huomioonottava vastaaminen kansalaisten sivistys- ja koulutustarpeisiin lainsäädännössä määritellyjen vapaan sivistystyön tehtävien ja tavoitteiden puitteissa. Tasa-arvonäkökulman edistämiseksi on perusteltua analysoida vapaan sivistystyön tarjontaa ja sen kehittämistarpeita miesten osallistumisen lisäämiseksi. Rahoitusperusteiden uudistamisvalmistelun yhteydessä on myös hankittava tietoa siitä, miten nykyinen rahoitusjärjestelmä on tukenut tai vaikeuttanut vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen tehtävien hoitamista ja toiminnan kehittämistä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Ajankohtainen selvitys- ja kehittämiskohde on työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laajentaminen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Erityisesti työvoimapolitiittisena koulutuksena hankittava ohjaava ja valmentava koulutus soveltuisi nykyistä laajemmin toteutettavaksi vapaan sivistystyön oppilaitosten toimesta.
- g Avoimen yliopisto-opetuksen järjestäminen on ollut erityisesti kesäyliopistojen, kansalaisopistojen ja kansanopistojen tärkeä tehtävä. Tällä on pyritty parantamaan myös muiden kuin korkeakoulukelpoisuuden omaavien ja korkeakouluissa opiskelevien mahdollisuuksia yliopisto-opintoihin sekä varmistamaan näiden opintojen alueellista saatavuutta. Viime vuosina avoimen yliopiston opiskelijamäärät ovat laskeneet yleisesti ja erityisesti vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämässä koulutuksessa. Yksi syy tähän on opintojen kalleus järjestäjälle ja opiskelijalle sekä yliopistoyhteistyöhön liittyneet epävarmuustekijät. Vapaan sivistystyön rooli laajenevan avoimen ammattikorkeakouluopetuksen järjestäjänä vaatii selkiyttämistä. Valmisteluryhmän mielestä on tärkeää, että vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat jatkossakin toimia avoimen korkeakouluopetuksen (avoin yliopisto ja ammattikorkeakoulu) järjestäjinä aikuisopiskelun tasa-arvon edistämiseksi. Tämä tehtävä on määriteltävä selkeästi lainsäädännössä ja ylläpitämisluvissa, otettava huomioon rahoitusperusteiden uudistamisessa sekä oltava molemminpuolinen tavoite myös korkeakoulujen kanssa tapahtuvassa yhteistyössä.

4.2 Rahoitus- ja ohjausjärjestelmä

Koulutuslainsäädäntöä pelkistettiin vuoden 1999 koululakiuudistuksessa. Tuolloin uudistettu vapaan sivistystyön laki on sekä toiminta- että rahoituslaki. Laissa säädetään vapaan sivistystyön tarkoituksesta sekä kunkin oppilaitosmuodon tehtävistä ja rahoitusperusteista. Vapaan sivistystyön ylläpitämisluvan myöntää opetusministeriö. Ylläpitämisluvan perusteena ovat mm. sivistystarve sekä riittävät taloudelliset edellytykset.

Vapaan sivistystyön tavoitteet, tehtävät ja voimavarat määräytyvät lainsäädännön, valtion talousarvion, hallitusohjelman sekä valtioneuvoston hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman perusteella. Valtion talousarviossa painotetaan vapaan sivistystyö tehtävissä yhteiskunnan eheyden, tasa-arvon, aktiivisen kansalaisuuden ja elinikäisen oppimisen edellytysten vahvistamista. Aikuiskoulutuksen menoihin suunnataan vuonna 2009 opetusministeriön pääluokan menoista runsaat 10 prosenttia (830 milj. euroa); tästä noin viidennes käytetään vapaan sivistystyön ja yleissivistävän aikuiskoulutuksen menoihin.

Rahoitusjärjestelmä on lakisääteinen suoriteperusteinen laskennallinen valtiosuusjärjestelmä. Kullakin oppilaitosmuodolla on omat rahoituksen määräytymisperusteet. Rahoitusperusteisiin tehtiin kiireellisimmät tarkistukset vuoden 2006 talousarviossa ja samaan aikaan voimaantulleella lainsäädännön muutoksilla ministeriön asettaman työryhmän ehdotusten pohjalta (OPM 2005:11). Rahoituksessa ei ole lakisääteistä kuntaosuutta, mistä johtuen opiskelijoilta perittävillä maksuilla on tärkeä rooli kustannusten hoitamisessa. Opintoteliavustuksilla on lisätty oppilaitosten mahdollisuuksia jättää perimättä tai alentaa niiltä kohderyhmiltä perittäviä maksuja, joiden osallistumista halutaan lisätä.

Vuoden 2007 talousarviossa vapaan sivistystyön oppilaitosten valtiosuusrahoitus koottiin liikunnan koulutuskeskuksia lukuun ottamatta samalle momentille 29.30.30. Vapaan sivistystyön valtiosuus- ja valtioneuvostusrahoitus vuoden 2009 valtion talousarviossa on 177 milj. euroa, josta kehittämis-, opintoteli- ja ylimääräisten avustusten osuus 11 milj. euroa. Avustuksista 2,9 milj. euroa käytetään kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten opintoteliavustuksiin, 1,1 milj. euroa kehittämisavustuksiin, 0,9 euroa ylimääräisiin avustuksiin ja laatupalkintoavustuksiin sekä 3,4 milj. euroa liikunnan koulutuskeskuksille myönnettäviin avustuksiin.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten, lähinnä kansanopistojen perustamiskustannuksiin myönnetään erikseen avustuksia momentilta 29.30.52. vuositasolla vajaa miljoona euroa. Lisäksi momentilta 29.30.53. osoitetaan avustuksia opintokeskuksia ylläpitäville sivistysjärjestöille vuositasolla 3 milj. euroa. Liikunnan koulutuskeskusten vapaan sivistystyön valtiosuudet (noin 15,8 milj. euroa/2008) maksetaan nykyisin lähes kokonaisuudessaan veikkausvoittovaroista. Kansallista liikuntaohjelmaa valmistellut toimikunta ehdotti (OPM 2008:14), että seuraavassa hallitusneuvotteluissa liikunnan koulutuskeskusten valtiosuudet tulisi siirtää budjettivaroihin.

Toiminnan riittävää kohdentumista yhteiskunnan muutoksen kannalta tärkeään tarjontaan sekä aliedustettujen kohderyhmien osallistumisen lisäämiseen on edistetty informaatio-ohjauksella asteittain kaudella 2005–2008 käyttöön otetulla informaatio-ohjauksella. Toiminnan painopisteet on sovittu ministeriön ja eri oppilaitosmuotoja edustavien valtakunnallisten järjestöjen kanssa. Tavoitteita on tuettu kehittämisavustuksilla ja henkilöstökoulutuksella. Po. avustusten jakamisesta vastaa pääosin Opetushallitus.

Opetusministeriö osoittaa valtion talousarviosta momentilta 29.30.53. yleisavustuksen myös kutakin oppilaitosmuotoa edustavan valtakunnallisen keskusjärjestön toimintaan (Opintokeskuseuraa ja Urheiluopistojen yhdistys ry:tä lukuun ottamatta) sekä eri oppi-

laitosmuotoja edustavan Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön toimintaan. Järjestöjen toimintaan osoitettavien avustusten määrä vuoden 2009 talousarviossa on 577 500 euroa. Vapaalla sivistystyöllä on ollut vahva edustus opetusministeriön asiantuntijaelimenä toimivassa aikuiskoulutusneuvostossa. Opetusministeriön ja vapaan sivistystyön systemaattisen vuorovaikutuksen vahvistamiseksi perustettiin vuonna 2003 ensin väliaikaiseksi, myöhemmin pysyväksi vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä (YTR). Opetusministeriön asettamassa yhteistyöryhmässä ovat edustettuina kaikki vapaan sivistystyön oppilaitosmuodot, opetusministeriö (ktpo ja kupo), Opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto.

Valmisteluryhmän näkemykset kehittämistarpeista ja -toimenpiteistä

- h Valmisteluryhmän mielestä on perusteltua jatkossakin säilyttää vapaan sivistystyön oma laki, jossa on sekä toimintaa että rahoitusta koskevat säännökset. Samoin perusteltua on säilyttää yhteys muuhun valtionosuusjärjestelmään, koska se turvaa lakisääteisesti yksikköhinnan laskemisen todellisten kustannusten perusteella joka neljäs vuosi ml. täysimääräiset indeksikorotukset. Valmisteluryhmä on ottanut lähtökohdaksi, että kullakin vapaan sivistystyön oppilaitosmuodolla on uudistuvassakin rahoitusjärjestelmässä omat rahoitusperusteet, joissa toiminnan erityispiirteet ja kustannukset voidaan parhaiten ottaa huomioon. Kunkin oppilaitoksen tehtävät ml. erityistehtävät määritellään ylläpitämisluvassa. Kehittämistyön painopisteiden määrittely ja tukeminen tapahtuisi vuodesta 2010 lähtien osana uudistuvaa rahoitusjärjestelmää. Suuntaviivaohjauksen tyyppistä informaatio-ohjausta ei enää tarvittaisi, joten siitä voidaan luopua.
- i Lähtökohtana rahoitusjärjestelmän ja -perusteiden uudistamisessa on rahoituksen jakaminen nykyisen kaltaiseen laskennalliseen, suoriteperusteiseen perusrahoitukseen sekä toiminnan keskeisiä tavoitteita edistävään ja palkitsevaan laatu- ja kehittämisrahoitukseen. Laatu- ja kehittämistavoitteet voisivat olla kaikille oppilaitosmuodoille yhteisiä (esim. laatu, elinikäinen oppiminen, saavutettavuus) sekä kullekin oppilaitosmuodolle erityisiä tavoitteita, joista sovitaan yhteistyössä eri oppilaitosmuotoja edustavien järjestöjen, ylläpitäjien ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Osana uuden rahoitusmallin valmistelutyötä on selvítettävä ja ratkaistava myös monia pitkään esillä olleita kysymyksiä. Tällaisia ovat avoimen korkeakouluopetuksen ja monimuoto-opetuksen rahoitusperusteet, perustamiskustannusten sisällyttäminen yksikköhintaan, kuntien kansalaisopistoissa järjestämän taiteen perusopetuksen asema ja rahoitus sekä opintokeskusten opintokerhotoiminnan rahoitus ja opintokeskusta ylläpitävien sivistysliittojen avustusrahoitus. Valmistelutyön osana käydään läpi systemaattisesti myös nykyisen rahoituksen määräytymiseen vaikuttavat tekijät, jotka eivät enää ole relevantteja tai jotka oli tarkoitettu väliaikaisiksi, aiempien rahoitusuudistusten vaikutuksiin liittyviksi järjestelyiksi.
- j Vapaan sivistystyön laskennallisessa rahoitusjärjestelmässä ei ole lakisääteistä kuntaosuutta. Ylläpitäjien välillä on suuria eroja mahdollisuuksissa suunnata oppilaitosten toimintaan ja kehittämiseen riittävää rahoitusta. Nämä tekijät kasvattavat eroja myös oppilaitosten toimintaedellytyksissä ja kansalaisten opiskelumahdollisuuksissa sekä lisäävät painetta opintomaksujen nostamiseen. Tämän kehityksen vaikutuksia kansalaisten tasavertaisiin mahdollisuuksiin osallistua vapaan sivistystyön opintoihin on lievennetty oppilaitoksille myönnettävillä opintoseteliavustuksilla. Niillä voidaan alentaa tai jättää perimättä opintomaksuja kohderyhmiltä, joiden osallistumista halutaan lisätä. Rahoitukseen liittyvät ongelmat koskevat sekä yksityisiä että kunnallisia opistoja. Harkittavaksi esitetään esimerkiksi kansalaisopistojen rahoituksen seurannan tehostamista niin, että varmistettaisiin

valtionosuusrahoituksen täysimääräinen kohdentuminen kansalaisopistotoimintaan sekä ylläpitäjän omat riittävät panostukset, joilla turvataan oppilaitosten toimintaedellytykset.

- k Suoriteperusteinen laskennallinen perusrahoitus muodostasi uudessakin rahoitusmallissa pääosan vapaan sivistystyön rahoituksesta. Siksi myös perusrahoituksen määräytymisperusteita on välttämätöntä uudistaa kehittyvää toimintaa ja kohderyhmissä tapahtuvia muutoksia vastaavaksi. Perusrahoituksessa on mahdollista ottaa käyttöön yksikköhinnan porrastus tai suoritemäärien korotus koulutuksessa, joka tarvitsee erityistä tukea. Erityistehtävät (esim. vammaisten koulutus) määriteltäisiin jatkossakin ylläpitämisluvassa ja yksikköhintaan heijastuvat porrastukset laissa ja asetuksessa. Tällaisia tehtäviä voisi jatkossa olla muitakin (esim. opinnollinen kuntoutus, maahanmuuttajien koulutus). Perusrahoitusta tukevan laatu- ja kehittämisrahoituksen osuus voisi vaihdella oppilaitosryhmittäin. Tämän rahoituksen osuus olisi korkeintaan 15 prosenttia.
- l Vapaan sivistystyön rahoitusmallin valmistelussa tulee ratkaista myös perustamiskustannusten valtionavustusjärjestelmän säilyttäminen tai mahdollinen sisällyttäminen yksikköhintaan. Asiaa ratkaistaessa tulee ottaa kuitenkin huomioon pienten oppilaitosten rakentamistarpeet ja mahdollisuudet perustamishankkeiden rahoittamiseen. Valmisteluryhmän alustava kanta on, että liikunnan koulutuskeskuksia lukuun ottamatta perustamiskustannukset sisällytettäisiin yksikköhintoihin rahoitusuudistuksen yhteydessä tarvittavien selvitysten jälkeen. Monimuoto-opetuksen huomioonottaminen rahoitusperusteiden uudistamisessa on kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten osalta ratkaistu vuoden 2008 lopulla tehdyllä asetuksenmuutoksella. Muiden oppilaitosten osalta vastaavat selvitykset ja ratkaisut tehdään vuoden 2009 aikana. Selkiyttämistä vaatii myös kuntien kansalaisopistoissa järjestämän asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen asema sekä sen opetustuntien sisällyttäminen kansalaisopistojen rahoitusperusteisiin. Valmisteluryhmän näkemys on, että taiteen perusopetuksen alueellisen saatavuuden turvaamiseksi sitä tulee hoitaa myös kansalaisopistojen tehtävänä. Samoin on tarpeen selvittää nykyisen opintosetelityyppisen rahoituksen tehtävät ja yhteydet opintososiaalisiin etuihin. Opintoseteliavustuksia tarvitaan vapaan sivistystyön rahoituksessa tukemaan aliedustettujen ryhmien osallistumista. AKKU-johtoryhmän, työmarkkinajärjestöjen ja SATA-komitean yhteistyönä on valmisteltu ehdotukset työttömien ja työssä olevien aikuisopiskelun etuuksien uudistamisesta. Osana ehdotusten jatkotoimia on tarpeen tarkentaa etuuksien määrittely vapaan sivistystyön opinnoissa.
- m Laatu- ja kehittämisrahoitus ehdotetaan otettavaksi asteittain käyttöön vuoden 2010 alusta lähtien. Ainakin alkuvaiheessa, kun riittävää tietopohjaa ei ole käytettävissä, laatu- ja kehittämisrahoitus hoidettaisiin avustuksina. Vuonna 2010 laatu- ja kehittämisrahoitus muodostettaisiin nykyisten kehittämisavustusten pohjalta ja tähän tarkoitukseen esitetään lisärahoitusta vuoden 2010 valtion talousarvioon. Opintoseteliavustukset jäisivät edelleen rahoitusjärjestelmään tukemaan aliedustettujen ryhmien osallistumista ja ylimääräiset avustukset pehmentämään toiminnassa tapahtuvien nopeiden muutosten vaikutuksia. Tietopohjan tarkentuessa ja yhdessä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa tapahtuvan indikaattorityön edetessä myös laatu- ja kehittämisrahoitus voisi tapahtua osana nykyistä joustavammin määräytyvää laskennallista rahoitusta. Laatu- ja kehittämisrahoituksen perusteissa ja toteutuksessa tulee erityisesti huolehtia vapaan sivistystyön opetuksen kielellisestä saatavuudesta.
- n Kehittämisavustuksina jaettavan laatu- ja kehittämisrahoituksen tavoitteet ja toteutus valmistellaan yhdessä eri oppilaitosryhmiä ja ylläpitäviä edustavien valtakunnallisten

keskusjärjestöjen kanssa ja sovitaan Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä (YTR). Laatu- ja kehittämisrahoituksen tavoitteet ja osuus voitaisiin jatkossa määrittellä kolmivuotiskaudelle, joka tässä tilanteessa voisi olla aikaisintaan 2011–2013. Jotta tavoitteet olisivat oppilaitoksilla riittävän ajoissa tiedossa ja tiedonkeruuta ym. koskevat järjestelyt hoidettu asianmukaisesti, tulee laatu- ja kehittämisrahoituksen tavoitteita koskeva järjestöyhteistyönä tapahtuva valmistelu samoin kuin käsittely YTR:ssä hoitaa viimeistään syksyyn 2009 mennessä.

- o Yleishyödyllisiä vapaan sivistystyön oppilaitoksia koskevista uudenlaisista verolinjauksista johtuen opetusministeriö valmistelee rahoitusjärjestelmää koskevan valmistelun osana yhteistyössä valtiovarainministeriön ja verohallinnon edustajien kanssa vapaan sivistystyön oppilaitosten yksityisille ylläpitäjille annettavaa ohjausta koulutuslainsäädännön ja verolainsäädännön yhteensovittamisesta oppilaitosten toiminnassa.

4.3 Oppilaitos- ja ylläpitäjärakenne

Yhteiskunnan monet muutokset (ikä rakenne, työmarkkinat, koulutus- ja korkeakoulupoliittikka, kuntarakenne ja aluekehitys, tieto- ja viestintätekniikka, monikulttuurisuus) heijastuvat vapaan sivistystyön kysyntään, tehtäviin ja voimavaroihin. Kustannusten nousu, rahoituksen määrätymisperusteet, ylläpitäjien talousvaikeudet ja voimavarakilpailu sekä opiskelijakunnan heterogeenisuus vaikeuttavat vapaan sivistystyön oppilaitosten mahdollisuuksia hoitaa ja kehittää monipuolisesti niille kuuluvia tehtäviä sekä edistää elinikäisen oppimisen edellytyksiä, alueellista saavutettavuutta ja koulutuksellista tasa-arvoa.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia on kaikkiaan yli 340: kansalaisopistoja 206, kansanopistoja 90, kesäyliopistoja 21, opintokeskuksia 11 ja liikunnan koulutuskeskuksia 14, joista 11 valtakunnallisia ja 3 alueellisia. Kansalaisopistot ovat pääosin kuntien tai kuntien yhteenliittymien omistuksessa. Muiden osalta ylläpitäjäpohja on pääasiassa yksityinen. Yli puolella kansanopistoista ylläpitäjällä on uskonnollinen tai poliittinen arvopohja. Opintokeskusten ylläpitäjistä yli puolet on lähellä poliittisia puolueita.

Aikuisopiskelun kysynnän suuruus heijastuu myös vapaan sivistystyön työmuotojen välisiin eroihin. Vapaan sivistystyön osalta vahvimmin työikäisen ja myös iäkkäämmän aikuisväestön osaamis- ja sivistystarpeisiin vastaavat kansalaisopistot, kesäyliopistot ja opintokeskukset. Kansalaisopistojen osuus vapaan sivistystyön opiskelusta on yli puolet ja kysyntä on kasvussa. Kuntarakenteessa tapahtuneet muutokset sekä ylläpitäjien erilaiset mahdollisuudet osoittaa voimavaroja kansalaisopistojen toimintaan ovat kuitenkin lisänneet kansalaisopistojen välisiä eroja hoitaa ja kehittää kuntalaisille tarkoitettuja sivistyspalveluja ja huolehtia niiden alueellisesta saatavuudesta. Kesäyliopistojen toiminnan pääkohderyhmät ovat työikäisessä aikuisväestössä ja toiminnan painopiste avoimessa korkeakouluopetuksessa. Opintokeskusten toiminnassa painottuu yhteys kansalaisjärjestötoimintaan, kohderyhmät ovat työikäisessä ja ikääntyneemmässä väestössä ja erityispiirteenä on opintokerhotoiminta.

Ikäluokkien pieneneminen sekä pyrkimykset ammatillisiin ja korkeakoulutasoihin jatko-opintoihin siirtymisen nopeuttamiseen ja työurien pidentämiseen heijastuvat erityisesti kansanopistojen toimintaan. Tästä syystä erityisesti pitkäkestoisen koulutuksen kysyntä on viime vuosina laskenut, joskin opiskelijamäärät näyttivät kääntyvän kasvuun viime syksyn opiskelijatietojen perusteella. Kansanopistoista noin 15 prosentilla vuotuinen VST-opintoviikkojen määrä on alle 1 000 ja toiminta on pääasiassa lyhytkurssitoimintaa. Yli kolmasosalla kansanopistoista vapaan sivistystyön osuus on alle puolet rahoituksesta, useilla alle kymmenen prosenttia. Yhteiskunnan syrjäytymis- ja eriarvoistumiskehityksen

torjumiseen liittyvät toimenpiteet lisäävät toisaalta ns. saranakohtien koulutustoiminnan tarvetta myös kansanopistoissa. Esimerkiksi turvapaikan hakijoiden määrä on viime aikoina kasvanut nopeasti ja tässä yhteydessä on selvitetty myös kansanopistojen mahdollisuuksia ottaa hoitaakseen tästä kehityksestä aiheutuvia tehtäviä. Myös maahanmuuttajakoulutuksen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen eräiden tehtävien hoitaminen soveltuisi hyvin kansanopistoille ja edellytykset tähän laajentamiseen on tarpeen selvittää osana vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaa.

Liikunnan koulutuskeskuksilla kysynnän kehitys on ollut alan vetovoimasta ja terveyttä edistävän liikunnan kasvusta johtuen hyvä. Vapaan sivistystyön lisäksi koulutuskeskuksissa annetaan myös ammatillista perus- ja lisäkoulutusta liikunnan alalla. Vapaa sivistystyö on kuitenkin volyymiltaan laajin koulutustehtävä, jossa painottuu toisaalta liikunnan kansalaisjärjestöjä palveleva koulutus, toisaalta koko väestölle tarjottavan liikunnan ja terveiden elämäntapojen koulutus. Kohderyhmänä ovat kaikki ikäryhmät lapsista ikääntyneisiin.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten määrä on suuri eikä siinä kansalaisopistoja lukuun ottamatta ole tapahtunut merkittäviä muutoksia 20–30 vuoden aikana. Muilla koulutuksen sektoreilla on toteutettu ja toteutumassa mittavia rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitä (peruskoulu- ja lukioverkko, ammattiopistostrategia, korkeakoululaitoksen rakenteellinen kehittäminen ja yliopistouudistus, ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, kunta- ja palvelurakenneuudistus), jotka heijastuvat välittömästi ja välillisesti vapaan sivistystyön oppilaitoksiin.

Valmisteluryhmän näkemykset kehittämistarpeista ja -toimenpiteistä

- p On tarpeen valmistella osana VST-kehittämisohjelmaa myös vapaan sivistystyön rakenteellisen kehittämisen ohjelma yhteistyössä eri oppilaitosmuotoja edustavien järjestöjen, ylläpitäjien ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Rake-ohjelman tavoitteena on vahvistaa vapaan sivistystyön oppilaitosten edellytyksiä vastata kasvaviin ja uudistuviin tehtäviin muuttuvassa toimintaympäristössä. Rake-ohjelmalla vahvistetaan myös alueellista yhteistyötä sekä vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen ja oppilaitosten kesken että ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen suuntaan. Pitemmällä aikavälillä tavoitteena voisi olla alueellisten oppimiskeskusten yhteistyörakenne. Rakenteellisen kehittämisen ja alueellisen yhteistyön vahvistamisen lähtökohtana on vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen ja ylläpitäjien omien pyrkimysten huomioonottaminen sekä tältä pohjalta syntyvien aloitteiden ja yhteistyösuunnitelmien tukeminen. Vuosille 2009–2012 ajoittuvaan ja yhteistyössä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa valmisteltavaan kehittämisohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden lisäksi rakenteellista kehittämistä tuettaisiin yhteistyövelvoitteen sisällyttämisellä vapaan sivistystyön lainsäädäntöön.
- q Kansalaisopistoverkoston muutos on jo alkanut seudullisten opistojen perustamisprosessina sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vauhdittamana. Kansalaisopistojen toiminnassa painottuvat (kirjastojen lailla) kuntalaisten sivistys- ja osaamistarpeisiin vastaaminen lähipalveluperiaatteella sekä toiminnan alueellisen saavutettavuuden ja tasa-arvon turvaaminen. Aiemmat ja meneillään olevat toimenpiteet huomioonottaen laaditaan yhteistyössä Suomen Kuntaliiton, Kansalais- ja työväenopistojen Liiton/Famin sekä yksityisiä kansalaisopistoja edustavan järjestön kanssa näitä tavoitteita tukeva kansalaisopistorakenteen kehittämisohjelma. Tähän hankkeeseen sisältyvillä selvityksillä tuotetaan myös tietoa PARAS-hankkeen vaikutuksista kansalaisten sivistyspalveluiden saatavuuden ja alueellisen tasa-arvon kehitykseen.

- r Kansanopistojen roolia tarkastellaan sekä vapaan sivistystyön että ammatillisen koulutuksen osalta vahvasti nuorten koulutukseen painottuvina monimuotoisina oppilaitoksina. Kansanopistojen määrä on pysynyt suurin piirtein samana usean kymmenen vuoden ajan. Nykyinen määrä (88) on suuri ja osalla opistoista ylläpitämisluvan ehdot sivistystarpeesta/ taloudellisista edellytyksistä eivät pienentyneen opiskelijamäärän takia enää täyty. Osalla kansanopistoja vapaan sivistystyön osuus toiminnasta on pieni. Esitetään valmisteltavaksi kansanopistojen rakenteellisen kehittämisen ohjelma, jossa tavoitteena on koota ja vahvistaa nykyisten opistojen toimintaa niin, että kansanopistojen ylläpitäjien määrä olisi jatkossa nykyistä pienempi sekä ylläpitäjien välinen yhteistyö ja pyrkimys toimintaa tukeviin yhteenliittyviin suunnitelmallista. Rakenteellisen kehittämisen ohjelma toteutetaan yhteistyössä Suomen Kansanopistoyhdistyksen ja ylläpitäjien kanssa alueellista ja arvopohjaan perustuvaa kokoamisprosessia tukien. On tarkoituksenmukaista, että osa kansanopistoista selvittää myös yhdistymismahdollisuudet alueellisiin ammattiopistoihin ottaen huomioon toiminnan painotus ammatilliseen koulutukseen sekä yhteydet ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöön ja järjestämislupiin.
- s Kesäyliopistojen rakenneuudistuksen tavoitteena on toiminnan ja ylläpitäjäpohjan vahvistaminen ylläpitäjäkuntien yritysten ja julkisen sektorin henkilöstön osaamistarpeisiin vastaavina alueellisina oppilaitoksina, joiden toiminta on yhteensovitettu alueen muuhun vapaan sivistystyön (erityisesti kansalaisopistojen) sekä aikuiskoulutuksen ja korkeakouluopetuksen tarjontaan. Kesäyliopistojen toiminta profiloituu avoimen yliopisto-opetuksen ja avoimen ammattikorkeakouluopetuksen tarjontaan sekä yleisempien sivistystehtävien lisäksi myös korkeakoulutetun väestön osaamisen varmistamiseen.
- t Valtakunnallisia liikunnan koulutuskeskuksia on kehitetty liikuntaan erikoistuneina sisäoppilaitoksina, joissa vapaan sivistystyön lisäksi annetaan ammatillista perus- ja lisäkoulutusta. Vapaa sivistystyö on kuitenkin liikunnan koulutuskeskusten ydin ja ne ovat vapaan sivistystyön piirissä omaleimainen työmuoto. Opetusministeriön, urheiluopistojen ja Urheiluopistojen yhdistys ry:n yhteistyönä syksyllä 2008 alkaneessa strategiatyössä on kehitetty laajasti toisaalta liikunnan koulutuskeskuksia vapaan sivistystyön ja ammatillisen koulutuksen järjestäjinä, toisaalta liikunta-alan koulutuksen kokonaisuutta. Myös liikunnan koulutuskeskusten rakenteellisen kehittämisen tarve arvioidaan 30.3.2009 valmistuvassa urheiluopistostrategiassa. Yhteydet ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoon selvitetään ammattiopistostrategian yhteydessä.
- u Opintokeskukset saavat kurssi- ja kerhotoiminnan valtionosuuden lisäksi merkittävän osan rahoitustaan ns. järjestöavustuksina. Opintokeskuksia ylläpitävät sivistysliitot saavat tässä tarkoituksessa harkinnanvaraista valtionavustusta, josta osa on kohdistettu sivistysliiton toiminnan tukemiseen ja kulttuuritoimintaan ja osa kansalaisvaikuttamiseen. Järjestöavustusten taso on noin neljännes opintokeskusten saaman valtionosuusrahoituksen määrästä. Vuonna 2009 osuus vaihtelee 11–53 prosentin välillä opintokeskuksittain. Opintokeskukset toimivat opintotoiminnan järjestäjäverkoston ja järjestöyhteistyön kautta valtakunnallisina vapaan sivistystyön oppilaitoksena. Opintokeskusten kesken on eroja siinä, miten suuri osuus toiminnasta on oman henkilökunnan toteuttamaa koulutus- ja kulttuuritoimintaa. Selvitetään opintokeskusten itse toteuttamien tuntien määrät ja niiden merkitys laatu- ja kehittämisrajoituksessa. Opintokeskuksia ylläpitävillä sivistysliitoilla on merkittävä rooli sivistys- ja kulttuurityön järjestäjinä ja kehittäjinä. Opintokeskusten erityispiirre on monipuolinen opintokerhotoiminta. Varsinaista oppilaitosverkkoa koskevaa rakenteellisen kehittämisen tarvetta ei opintokeskusektorilla ole. Esimerkiksi sivistysliittojen rooli, opintokeskuksille olennaisen järjestöyhteistyön muodot, yhteistyö ja työnjako

suhteessa muihin vapaan sivistystyön oppilaitoksiin, eri ylläpitäjien tasavertainen asema rahoitusta koskevassa päätöksenteossa ja opintotoiminnan kohderyhmän laajentamista koskevat kysymykset liittyvät myös rakenteelliseen kehittämiseen.

- v Ruotsinkielisen vapaan sivistystyön sektorilla on tapahtunut ja meneillään kiinnostavia rakenteellisen kehittämisen prosesseja. Esimerkiksi Framsyn-hankkeen avulla on tuotettu yhteiseen käyttöön sisällöllisiä painotuksia. Niiden tarkastelu ja yhteensovittaminen edellä kuvattuun rake-ohjelmaan sekä laajentaminen myös suomenkieliseen vapaan sivistystyön toimintaan valmistellaan yhteistyössä Bildningsforumin ja ylläpitäjien kanssa.

4.4 Toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantaminen

Vapaan sivistystoiminnan laatuun ja vaikuttavuuteen ovat yhteydessä monet tekijät, joita on käsitelty suurelta osin jo edellä. Valmisteluryhmä on yhteenvedonomaisesti koonnut seuraavaan luetteloon niistä keskeisimpiä. Valmisteluryhmä katsoo, että edellä selostettuihin asiakokonaisuuksiin (lainsäädäntö, rahoitus, rakenne) liittyvä jatkovalmistelu tulee käynnistää kehittämisohjelman toimeenpanon kiireellisempänä osana kevään 2009 aikana. Seuraavaan luetteloon koottujen laatua ja vaikuttavuutta koskevien kehittämistoimenpiteiden valmistelutyö on myös tärkeää, mutta niiden valmistelu voisi käynnistyä pääosin syksyn 2009 ja kevään 2010 aikana ja muodostaa kehittämisohjelman toisen toiminnan laatuun ja vaikuttavuuteen painottuvan toisen vaiheen.

Valmisteluryhmän näkemykset kehittämistarpeista ja -toimenpiteistä

- v Vapaan sivistystyön opetushenkilökunnasta suuri osa on tuntiopettajia, päätoimisten opettajien ja rehtoreiden määrä on vähentynyt ja tämän henkilöstön mahdollisuudet osallistua osaamistaan parantavaan täydennyskoulutukseen ovat usein muuta opetushenkilöstöä huonommat. Tämä vaikeuttaa toiminnan kehittämistä sekä sen laadukasta hoitoa. Opetusministeriö on tilannut Koulutuksen arviointineuvostolta vapaan sivistystyön opetushenkilökunnan asemaa, kelpoisuutta ja osaamista koskevan arvioinnin. Vuoden 2008 opettajatilastojulkaisu valmistuu kevään aikana ja antaa yksityiskohtaisempaa tietoa täydennyskoulutustilanteesta. Opetusministeriön työryhmän esitykset hallitusohjelmaan sisältyvän työnantajan täydennyskoulutusvelvoitteen toimeenpanosta valmistuvat alkukeväästä. Vapaan sivistystyön opetushenkilökunnan kelpoisuus-, työsuhde- ja koulutustilannetta on tarpeen seurata ja parantaa muuttuvassa täydennyskoulutustilanteessa ml. korkeakoulu-uudistuksen vaikutukset. Samoin on tarpeen selvittää ruotsinkielisen opetushenkilöstön tarkoituksenmukaiset täydennyskoulutusjärjestelyt.
- w Muissa pohjoismaissa, erityisesti Norjassa eri tavoin hankitun osaamisen tunnustamiskonsepti ja osaamisen dokumentointi on Suomea vahvempi painopiste niin vapaassa sivistystyössä kuin laajemminkin aikuisopiskelussa. Tavoitetta edistävät valmistelut etenevät myös Suomessa osana tutkintojen ja osaamisen kansallisen viitekehyksen valmistelua. Pisimmälle näitä tavoitteita toteuttaa vuonna 1994 käyttöön otettu ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen näyttötutkintojärjestelmä, jossa niin ammatillisessa perustutkinnoissa kuin ammatillisen lisäkoulutuksen puolelle sijoittuvissa ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa voi osoittaa osaamisensa tason, olipa se hankittu työssä, koulutuksessa tai muulla tavoin. Valmisteluryhmä katsoo, että osana vapaan sivistystyön

kehittämishjelmaa tulee selvittää, olisiko perusteita laajentaa näyttötutkintojärjestelmä tai niiden sovellutus myös vapaan sivistystyön koulutuksessa ja tehtävissä hankittua osaamista kattavaksi. Samoin on tarpeen kiirehtiä yleisen kielitutkintojärjestelmän kehittämistyötä niin, että tutkinnot ja niihin valmistava koulutus vastaisivat erityisesti maahanmuuttajien koulutus- ja kielitaidon osoittamistarpeisiin.

- x Opiskelijoiden osallistuminen aikuisopiskelun suunnitteluun samoin kuin toimintaa koskevat erilaiset palautejärjestelmät ovat muissa maissa edenneet Suomea pidemmälle. Ajantasaisen opiskelijapalautejärjestelmän olemassaolo on yksi laadun ja relevantin kehittämistyön edellytyksiä. Sähköinen opiskelijapalautejärjestelmä (AIPAL) otettiin käyttöön vuonna 2008 ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittyvässä näyttötutkintotoiminnassa. AKKU-johtoryhmän väliraporttiin (OPM 2008:20; kts. luku 6.2) sisältyy elinikäisen oppimisen edellytyksiä edistäviä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita koskevia kannanottoja. Linjauksen mukaan selvitetään myös tarve kehittää erityyppisen koulutuksen ja työuran aikana hankitun osaamisen kattava tietojärjestelmä (elinikäisen oppimisen portaali/opintokirja), jolla tuetaan eri tavoin hankitun osaamisen tunnustamista sekä aikuiskoulutuksen osuvuutta. Valmisteluryhmä katsoo, että osana vapaan sivistystyön kehittämishjelmaa selvitetään tarve ja muodot ottaa myös vapaa sivistystyössä käyttöön sähköinen opiskelijapalautejärjestelmä ja sovellutus elinikäisen oppimisen opintokirjasta.
- y Tieto- ja viestintätekniikan kehitys vaikuttaa monella tavalla vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaympäristöön: edellytyksiin, sisältöihin, toimintamalleihin ja asiakkaisiin. Vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät voi jäädä tämän kehityksen ulkopuolella, vaan niiden on aktiivisesti luotava avoimia oppimisympäristöjä sekä etä-, monimuoto- ja verkko-oppimista tukevia toimintamalleja. Lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee olla mukana hyvin toimivissa tieto-, ohjaus- ja neuvontapalveluissa. Valmisteluryhmä pitää tärkeänä, että osana kehittämishjelmaa valmistellaan suunnitelma tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisestä ja uusien oppimisympäristöjen hyödyntämistä pedagogisesta kehittämisestä vapaan sivistystyön toiminnassa. Suunnitelman laatimisessa tulee ottaa huomioon myös pyrkimykset edistää kansalaisten tietoyhteiskuntataitoja sekä verkkopalveluiden käyttöä työssä, opiskelussa ja arkielämässä. Suunnitelman laatimisessa otetaan huomioon myös avoimen korkeakouluopetuksen järjestämistä koskevat näkökohdat sekä yhteistyökysymykset.
- z Koulutuksen arviointineuvoston laatimassa vapaan sivistystyön arviointiraportissa todetaan, että tätä toimintaa koskeva tilastotieto on puutteellista. Lisäksi tieto on hajallaan eri toimijoiden keräämissä rekistereissä. Raportin mukaan vapaan sivistystyön kehittäminen edellyttää sitä koskevan tilastointi- ja tiedonkeruujärjestelmän saattamista ajan tasalle. Ilman ajantasaista tieto- ja seurantajärjestelmää ei laatu- ja kehittämisrahoitusta voida ottaa täysimääräisesti käyttöön. Valmisteluryhmä katsoo, että tilasto- ja tietopohjan selvitys- ja suunnittelutyö tulee käynnistää kiireellisenä tehtävänä kehittämishjelman valmistelun ensimmäisessä vaiheessa kevään 2009 aikana.
- ä Yliopistouudistus vaikuttaa monella tavalla myös vapaata sivistystyötä koskevan tutkimustoiminnan edellytyksiin. Po. tutkimustoimintaa on aktivoitu viime vuosina myös opetusministeriön tuella erityisesti Aikuiskasvatuksen seuran ja VSOP-ohjelmaan kytketyn tutkimusverkoston toiminnan kautta. Valmisteluryhmä katsoo, että osana kehittämishjelmaa on tarpeen valmistella 2010-luvun olosuhteisiin soveltuva monialainen vapaan sivistystyön tutkimusohjelma. Kuten edellä on ehdotettu, vapaan sivistystyön kehittämishjelman myötä tullaan käynnistämään useita laajamittaisia uudistuksia, joiden tavoitteiden

toteutumista ja niiden aikaan saamia vaikutuksia tulee seurata ja arvioida puolueettomasti. Puolueettomuuden varmistamiseksi valmisteluryhmä esittää, että opetusministeriö tilaa tarvittavat arviointihankkeet Koulutuksen arviointineuvostolta ja sisällyttää nämä hankkeet ministeriön valmistelemaan arviointisuunnitelmaan vuosille 2010–2012.

- ö Vapaan sivistystyön oppilaitosryhmiä ja kokonaisuutta edustavilla valtakunnallisilla järjestöillä on tärkeä rooli edunvalvonta- ja palvelutehtävien hoitamisessa. Järjestöt saavat toimintaansa rahoitusta jäsenmaksuina. Lisäksi ministeriö osoittaa järjestöille talousarvion momentilta 29.30.53. avustuksia noin 577 000 euroa. Vapaan sivistystyön järjestöjen tehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet ja kustannukset nousseet. Vapaan sivistystyön merkityksen ja erityispiirteiden takia opetusministeriö asetti vuonna 2003 ensin väliaikaisena ja myöhemmin pysyvänä vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän (YTR), jossa ovat edustettuina vapaan sivistystyön kaikki oppilaitosryhmät, opetusministeriö, Opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto. YTR:n tehtävänä on avustaa opetusministeriötä vapaan sivistystyön toimintaedellytyksiä ja kehittämistä, rahoitusta ja ohjausta sekä tilastointia ja seuranta koskevassa valmistelussa. YTR toimii esimerkiksi kehittämisohjelman valmisteluryhmän tuki- ja ohjausryhmänä. Valmisteluryhmä katsoo, että vapaan sivistystyön kehittämisohjelman toimeenpano edellyttää vapaan sivistystyön järjestöjen toimintaedellytysten vahvistamista, yhteistyön lisäämistä sekä synergiaedun hakemista esimerkiksi viestintä-, julkaisu- ja hallintokuluissa. Kehittämistoimet on tarpeen valmistella osana VST-kehittämisohjelman toimeenpanoa, mahdollisuuksien mukaan jo sen ensimmäisessä vaiheessa vuoden 2009 aikana. Samassa yhteydessä on tarpeen selvittää myös opetusministeriön asettaman vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän tehtäviä ja voimavaroja koskevat kysymykset ja yhteistyöryhmän rooli kehittämisohjelman toimeenpanon valmistelussa: lainsäädäntö, uusi rahoitusmalli ja laatu- ja kehittämisrahoituksen tavoitteet, rake-ohjelma, tilasto- ja tietopohja, laatua ja vaikuttavuutta parantavat kehittämistoimet, kehittämisohjelman seuranta.

5 Vapaan sivistystyön kehittämisohjelman toimeenpano 2009–2012

Kehittämisohjelman toimeenpanon valmistelu käynnistyy kevään 2009 aikana valmisteluryhmän helmikuussa valmistuvasta loppuraportista saadut lausunnot ja poliittiset linjat huomioonottaen. Väli raportin ehdotuksia on yleisellä tasolla ennakoitu opetusministeriön TTS-tarkisteessa vuosille 2010–2012 pohjaksi vuoden 2010 kehyspäätökselle ja talousarvioesityksen valmistelulle.

Valmisteluryhmä on priorisoinut kehittämisohjelman kiireellisimmiksi toimenpiteiksi 1) vapaan sivistystyön lainsäätöä koskevat uudistukset/ml. tarkoitus ja tehtävä, ylläpitämislupapolitiikka, yhteistyövelvoite, 2) rahoitus- ja ohjausjärjestelmää koskevat kehittämistoimet sekä 3) rakenteellisen kehittämisen toimenpiteet. Kiireellisiä toimenpiteitä ovat myös vapaan sivistystyön kehittämisohjelman ja aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen yhteensovittamiseen liittyvät valmistelutehtävät. Kehittämisohjelman toisen vaiheen muodostavat toiminnan laatua ja vaikuttavuutta koskevat toimenpiteet, joita koskeva valmistelutyö ajoittuisi vuosille 2010–2012 (kts. luku 5.4.).

Lainsäädäntöä, rahoitusta ja rakenteellista kehittämistä koskevat ehdotukset muodostavat vapaan sivistystyön kehittämisohjelman ensimmäisen vaiheen. Näistä kokonaisuuksista valmisteluryhmä on sisällyttänyt loppuraporttiinsa (kts. luvut 5.1.–5.3.) jatkotoimien valmistelutyön käynnistämisen pohjaksi konkreettisemmat esitykset, joissa on hahmoteltu kehittämistoimenpiteiden sisältöä, aikataulua ja organisointia. Valmisteluryhmä ehdottaa,

- että opetusministeriö käynnistäisi vapaasta sivistystyöstä annetun lain uudistustyön valmistelun niin, että HE voitaisiin antaa eduskunnalle syyskaudella 2009 ja että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan 1.1.2010. Rahoitusjärjestelmään yksityiskohtaisempaa valmistelutyötä vaativat vuonna 2009 käynnistettävät selvitykset huomioonottaen annetaan myös vuoden 2010 syksyllä HE vapaan sivistystyön muuttamisesta niin, että nämä muutokset tulisivat voimaan 1.1.2011.
- että opetusministeriö varautuisi toteuttamaan myös lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmän uudistamista tukevan ylläpitämislupien uusimisprosessin kaudella 2009–2010. Osana tätä prosessia laaditaan myös selvitys vapaan sivistystyön toiminnan vastaavuudesta lainsäädännössä ja ylläpitämisluvissa määriteltyihin tavoitteisiin ja tehtäviin.

- että uuden rahoitusmallin valmistelu käynnistettäisiin kevään 2009 aikana niin, että uudistettu rahoitusjärjestelmä voidaan ottaa asteittain käyttöön vuodesta 2010 alkaen.
- että vapaan sivistystyön rakenteellisen kehittämisen ohjelma valmisteltaisiin ja toteutettaisiin asteittain vuosina 2009–2012 yhteistyössä opetusministeriön, vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotoja ja ylläpitäjiä edustavien järjestöjen kanssa.

Valmisteluryhmä on nostanut kehittämisohjelman keväällä 2009 käynnistyvän ensimmäisen vaiheen valmisteluun mukaan myös tilasto- ja tietopohjaa sekä vapaan sivistystyön järjestöjen tehtäviä ja toimintaedellytyksiä ja vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän asemaa koskevan valmistelutyön. (Muut laatua ja vaikuttavuutta koskevat toimenpiteet on koottu lukuun 5.4.) Kiireellisiä toimenpiteitä ovat myös vapaan sivistystyön kehittämisohjelman ja aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen yhteensovittamiseen liittyvät valmistelutehtävät. Valmisteluryhmä esittää,

- että opetusministeriö konkretisoi ja valmistelee yhteistyössä Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän kanssa aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksesta (AKKU) aiheutuvat kehittämistoimenpiteet (esim. aikuisopiskelun etuuksia, taantuman vaikutuksia, korkeakoulujen aikuiskoulutusta, työvoimapolitiittisena koulutuksena hankittavaa valmentavaa koulutusta ja maahanmuuttajien koulutuksen tehostamista koskevat toimenpiteet) vapaan sivistystyön toiminnassa.
- että opetusministeriö, Opetushallitus ja Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä käynnistävät kevään 2009 aikana vapaan sivistystyön tilasto- ja tietopohjaa koskevan selvitys- ja kehittämistyön niin, että nykyistä monipuolisempi tiedonkeruu olisi tukemassa vapaan sivistystyön kehittämisohjelman toimeenpanoa ja seurantaan vuodesta 2010 lähtien.
- että opetusministeriö selvittää yhdessä vapaan sivistystyön eri oppilaitosryhmiä ja ylläpitäjiä edustavien järjestöjen kanssa, onko tarvetta tukea kehittämis- ja laatutyötä myös tavoitesopimuksilla ja missä laajuudessa ja aikataulussa mahdollinen tavoitesopimus tulisi ottaa käyttöön; tämänsuuntaisia aloitteita on tehnyt mm. Urheiluopistoyhdistys ry.
- että opetusministeriö valmistelisi kasvaviin tehtäviin vastaamiseksi yhteistyössä vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen, Opetushallituksen ja Suomen Kuntaliiton kanssa vuoden 2009 aikana suunnitelman järjestöjen toimintaedellytysten ja yhteistyön vahvistamisesta niin, että suunnitelman toimeenpano voi alkaa jo vuonna 2010 ja että ehdotukset voidaan tarvittaessa ottaa huomioon viimeistään vuoden 2011 valtion talousarvioesityksen valmistelussa.

Valmisteluryhmä pitää vapaan sivistystyön kehittämisohjelman käynnistymisen edellytyksenä sitä, että erityisesti rakenteellisen kehittämisen toimeenpanon ja uuden rahoitusmallin käyttöönoton tukemiseen voidaan osoittaa lisäresursseja. Tästä syystä valmisteluryhmä ehdottaa,

- että opetusministeriö sisällyttäisi vuodesta 2010 lähtien valtion talousarvioon vapaan sivistystyön toimintaedellytysten turvaamiseen tarvittavat voimavarat sekä uuden rahoitusmallin käyttöönottoa ja rakenteellisen kehittämisen toimeenpanoa tukevan lisärahoituksen. Voimavarat arvioi valmisteluryhmä arvioi kaudella 2010–2013 vuositasolla 6–12 milj. euroa.

Hallituksen 23.–24.2.2009 pidetyn politiikkariihen kuntien rahoitusvastuiden helpottamista koskeviin kannanottoihin liittyen valmisteluryhmä esittää harkittavaksi,

- että kansalaisopistojen ja kesäyliopistojen valtionosuusprosenttia korotettaisiin kansalaisille tärkeiden koulutuspalveluiden hoitamiseksi sekä niiden alueellisen ja sosiaalisen saavutettavuuden turvaamiseksi.

5.1 Vapaan sivistystyön tarkoitus ja tehtävä lainsäädännössä

Käsitellessään vapaasta sivistystyöstä annetun lain muutostarpeita työryhmä on tässä vaiheessa pohtinut tarkemmin lain neljää ensimmäistä pykälää eli lain tarkoitusta, tavoitteita, oppilaitosmuotojen määrittelyä sekä ylläpitämislupaa koskevia pykäläitä ja tekee niiden osalta muutosesityksensä seuraavassa. Muutosten perustelut ovat olleet käsittelyn aikana esillä, mutta niitä ei ole enää kirjoitettu erikseen näkyviin, vaan ne sisältyvät muistion muihin kohtiin. Muutosehdotukset on 1–2 §:n osalta kirjoitettu erikseen ja 3–4 §:ssä merkitty kursiivilla.

I Vapaan sivistystyön tarkoitus ja tehtävä

Nykyinen

1 §. Vapaan sivistystyön tarkoitus

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on tukea elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa.

Ehdotus

1 § Vapaan sivistystyön tarkoitus ja tavoitteet

1 mom.

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta.

2 mom.

Vapaana sivistystyönä järjestettävän koulutuksen tavoitteena on edistää ihmisten monipuolista kehittymistä, hyvinvointia sekä kansanvaltaisuuden, moniarvoisuuden, kestävän kehityksen, monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyden toteutumista. Vapaassa sivistystyössä korostuu omaehtoinen oppiminen, yhteisöllisyys ja osallisuus.

II Lain piiriin kuuluva toiminta

2 §. Lain piiriin kuuluva toiminta

1 mom.

Nykyinen

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot.

Ehdotus

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset.

2 mom.

Nykyinen ja ehdotus

Kansalaisopistot ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi.

3 mom.

Nykyinen

Kansanopistot ovat sisäoppilaitoksia, joiden tarkoituksena on edistää kansalaisten omaehtoista opiskelua siten, että kukin kansanopisto voi samalla painottaa arvo- ja aatetaustaan ja kasvatustavoitteitaan.

Ehdotus

Kansanopistot ovat kokopäiväisiä opintoja tarjoavia sisäoppilaitoksia, jotka järjestävät mahdollisuuksia nuorten ja aikuisten omaehtoiseen opiskeluun, edistävät opiskelijoiden koulutusvalmiuksia sekä kasvattavat heitä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä.

Suomen Kansanopistoyhdistys on tehnyt vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä seuraavan kansanopistojen määrittelyä koskevan ehdotuksen:

"Kansanopistot ovat kokopäiväisiä opintoja antavia monialaisia oppilaitoksia ja pääsääntöisesti sisäoppilaitoksia. Ne järjestävät sivistystehtävänsä mukaisia yleis- ja ammattisivistäviä opintoja nuorille ja aikuisille, edistävät opiskelijoiden koulutusvalmiuksia sekä kasvattavat heitä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä."

4 mom. (nykyinen 6 momentti, oppilaitosten määrittelyssä momenteilla sama järjestys kuin 1 momentissa)

Nykyinen

Kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, jotka järjestävät avointa yliopisto-opetusta sekä muuta koulutusta.

Ehdotus

Kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, joiden toiminnassa painottuvat avoin korkeakouluopetus sekä alueen muihin osaamis- ja sivistystarpeisiin vastaaminen ottaen huomioon myös korkeakoulutettu väestö.

5 mom.

Nykyinen

Liikunnan koulutuskeskukset ovat valtakunnallisia sisäoppilaitoksia ja alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on antaa liikunta-alan koulutusta, järjestää valmennustoimintaa sekä antaa näitä täydentävää opetusta.

Ehdotus

Liikunnan koulutuskeskukset ovat kokopäiväistä opetusta antavia valtakunnallisia sisäoppilaitoksia tai alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on järjestää liikuntaharrastusta, hyvinvointia ja terveyttä edistävää koulutusta koko väestölle sekä liikunnan järjestö- ja seuratoimintaa palvelevaa koulutusta ja valmennustoimintaa.

6 mom. (nykyinen 4 momentti, momenttien uusi järjestys 1 momentin mukaan)

Nykyinen

Opintokeskukset toimivat sivistystyön valtakunnallisina aikuisoppilaitoksina järjestämällä opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa elinikäisen oppimisen ja aktiivisen kansalaisuuden sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistämiseksi.

Ehdotus

Opintokeskukset toimivat valtakunnallisina oppilaitoksina järjestämällä opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa elinikäisen oppimisen, hyvinvoinnin ja aktiivisen kansalaisuuden sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistämiseksi.

7 mom. (uusi momentti)

Edellä mainitut oppilaitokset voivat lain 4 §:n mukaiseen ylläpitämislupaansa sisältyvässä koulutustehtävässä painottaa myös arvo- ja aatetaustaansa, kasvatustavoitteitaan tai erityisiä koulutustehtäviään.

8 mom. (nykyinen 7 mom.)

Nykyinen ja ehdotus

Tätä lakia sovelletaan lisäksi Snellman-korkeakoulun ylläpitäjälle lain 4 §:n nojalla myönnetyn oppilaitoksen ylläpitämisluvan mukaiseen toimintaan.

3 §. Muut tehtävät.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat järjestää myös koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää maksullista kehittämis- ja palvelutoimintaa.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämästä perusopetuksesta, lukiokoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta *sekä taiteen perusopetuksesta* säädetään perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) ja *laissa taiteen perusopetuksesta* (633/1998).

4 §. Oppilaitoksen ylläpitäminen.

Opetusministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan tämän lain mukaisen oppilaitoksen ylläpitämiseen.

Ylläpitämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että on olemassa sivistystarve ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Oppilaitosta ei voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Ylläpitämisluvassa määrätään ylläpitäjää ja oppilaitosta koskevien tietojen lisäksi *oppilaitoksen (tarkoitus jätetty pois) koulutustehtävä*, opetuskieli sekä *tarvittaessa erityinen koulutustehtävä* ja muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot.

Muutoksista ylläpitämislupaan sekä muiden kuin kunnallisten vapaan sivistystyön oppilaitosten yhdistämisestä päättää *opetusministeriö*. Kunta tai kuntayhtymä voi yhdistää 2 §:ssä tarkoitettuna oppilaitoksensa muuhun ylläpitämäänsä oppilaitokseen. (*yhdistetty nykyisen 3 momentin viimeinen lause ja nykyinen 4 momentti uudeksi momentiksi*)

Opetusministeriö voi ylläpitäjää kuultuaan peruuttaa ylläpitämisluvan, jos sivistystarpeen pysyvät muutokset tai muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät painavat syyt sitä edellyttävät tai koulutus järjestetään vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Yksityisen oppilaitoksen hallinnosta on voimassa, mitä valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetussa laissa (634/1998) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee olla yhteistyössä alueella toimivien tai valtakunnallisten vapaan sivistystyön oppilaitosten, koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa.

(uusi momentti)

Suomen Kansanopistoyhdistyksen ehdotus 4 §:n 3 momentin toiseksi lauseeksi:

“Ylläpitämisluvassa määritellään oppilaitoksen koulutus- ja sivistystehtävä ja siinä voidaan määritellä sivistystehtävää ohjaava arvoperusta.”

5.2 Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmän uudistaminen

5.2.1. Yleistä

Valmisteluryhmä esittää:

- että vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoituksen perusteista säädetään edelleen oppilaitosmuodoittain vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa ja asetuksessa ja
- että vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitusjärjestelmä uudistettaisiin siten, että rahoitus jaettaisiin oppilaitosmuodoittain nykyisen kaltaiseen laskennalliseen, suoriteperusteiseen perusrahoitukseen sekä toiminnan keskeisiä tavoitteita edistävään ja palkitsevaan laatu-kehittämisrahoitukseen.

5.2.2 Laskennallinen suoriteperusteinen valtionosuusrahoitus

Valmisteluryhmän näkemyksen mukaan

- Nykyisen kaltainen suoriteperusteinen laskennallinen oppilaitosmuotoittainen rahoitus säilyy edelleen pääasiallisena rahoitusmuotona. Perusrahoituksen oppilaitosmuotoittaisia määräytymisperusteita uudistetaan nykyistä toimivammiksi tässä luvussa esitettävällä tavalla.
- Perusrahoitusta tukevan laatu- ja kehittämisrahoituksen osuus voisi vaihdella oppilaitosmuodoittain. Tämän rahoituksen osuus olisi enintään 15 prosenttia eikä sen osuus saisi vaarantaa perusrahoitusta.
- Nykyisessä laissa olevat peruslinjaukset yksikköhintojen laskemisesta ja tarkistamisesta todellisten kustannusten pohjalta nelivuotiskausittain ja indeksitarkistusten tekemisestä täysimääräisinä vuosittain tulee säilyttää.
- Valmisteilla olevaan valtionosuusuudistukseen liittyen tarkistetaan kuntien valtionosuuslakiin tehdyt viittaussäännökset tai kootaan vastaavansisältöiset säännökset vapaan sivistystyön lakiin (indeksitarkistukset, viittaukset maksatukseen, takaisinperintään)

Valmisteluryhmä esittää, että kunkin oppilaitosmuodon laskennallisen valtionosuuden rahoitusperusteet selvitetään ja/ tai muutetaan oppilaitosmuodoittain seuraavasti:

Kansalaisopistot

Kansalaisopistojen vuoden 2009 rahoitus (mom. 29.30.30 ja 29.30.52) on yhteensä 89 671 840 euroa. Rahoitus jakautuu seuraavasti:

Valtionosuus	87 268 000
Aavustukset	2 270 000
- opintoteliavustukset	1 420 000 /OPH
- kehittämisavustukset	380 000 /OPH
- ylimääräiset avustukset ja laatupalkinto	470 000 /OPM
Rakentamisavustukset	133 840
<i>Yhteensä</i>	<i>89 671 840</i>

Valmisteluryhmä katsoo, että kansalaisopistojen valtionosuuden perusteet ovat edelleen opetustunti sekä opetustuntia kohti laskettu yksikköhinta.

Kansalaisopistojen yksikköhintaa porrastetaan nykyisin niin, että yksikköhinta on 15 prosenttia muiden hintaa korkeampi kansalaisopistossa, jonka sijaintikunnan asukastiheys on yli 100. Porrastus jätettiin tiheimmin asutuille kunnille vuoden 2006 uudistuksen yhteydessä, jolloin kansalaisopistojen yksikköhinnan laskennassa käytetystä 5-portaisesta asutusrakenneryhmyksestä luovuttiin ja siirryttiin muiden osalta yhteen yksikköhintaan. Kuntaliitosten yhteydessä eräät opistot ovat jo menettäneet em. korotuksen. Valmisteluryhmä katsoo, että yhteen yksikköhintaan siirtymisellä tuettaisiin alueellista tasa-arvoa ja mahdollisuuksia palvelutarjonnan ylläpitämiseen ja monipuolistamiseen myös muualla kuin suurissa kaupungeissa. Tämän vuoksi valmisteluryhmä esittää,

- että kansalaisopistot siirtyvät yhteen yksikköhintaan kahden vuoden aikana siten, että vuonna 2010 tiheästi asuttujen kuntien kansalaisopistojen yksikköhinta olisi 7 prosenttia korkeampi kuin muiden opistojen ja että vuonna 2011 yksikköhinta olisi kaikilla kansalaisopistolla yhtä suuri.

Koska muutos laskisi tiheästi asuttujen kuntien opistojen valtionosuuden määrää vuoden 2009 valtionosuuden tasoon verrattuna vuonna 2010 noin 4,5 prosenttia ja yhteen yksikköhintaan siirtyminen noin 8,7 %, valmisteluryhmä esittää,

- että yhteen yksikköhintaan siirtymisestä aiheutuvia merkittäviä muutoksia tasoitettaisiin kolmen vuoden siirtymäaikana ylimääräisillä avustuksilla. Tähän tarkoitukseen varattavan avustuksen määrä olisi arviolta enintään 2010/2 milj. euroa, 2011/1 milj. euroa ja 2012/ 0,5 milj. euroa.

Kansalaisopistojen valtionosuuden perusteena oleva valtion talousarvion mukainen suorit määrä on noin 10 prosenttia toteutunutta opetustuntimäärää alempi. Opetusministeriö vahvistaa kullekin kansalaisopistoille valtionosuuden perusteena käytettävien opetustuntien määrän vuosittain kolmen edeltävän vuoden opetustuntien keskiarvon pohjalta, mikä hankaloittaa valtionosuuden määrän on ennakoitavuutta. Tämän vuoksi valmisteluryhmä esittää,

- että valtionosuuden perusteena olevaa suorit määrää lisättäisiin valtion talousarviossa lähemmäs todellista toteutumaa ja että suoritteiden jakoperusteet tarkistettaisiin toteutuneen toiminnan perusteella määrävuosin, esimerkiksi kolmen vuoden välein, yhdistyviä opistoja lukuun ottamatta.

Kansanopistot

Kansanopistojen vuoden 2009 rahoitus (mom. 29.30.30 ja 29.30.52) on yhteensä 51 549 160 euroa. Rahoitus jakautuu seuraavasti:

Valtionosuus		48 772 000
Avustukset		1 911 000
- opintoteliavustukset	1 241 000 /OPH	
- kehittämisavustukset	420 000 /OPH	
- ylimääräiset avustukset	250 000 /OPM	
Rakentamisavustukset		866 160
<i>Yhteensä</i>		<i>51 549 160</i>

Kansanopistojen rahoitusjärjestelmään sisältyy useita yksikköhintaa tai suoritteita korottavia tai laskevia tekijöitä (vammainen koulutus, lyhytkurssiopistot, kirjeopetus) joiden muuttamista tai laajentamista mahdollisiin uusiin perusteisiin on selvitettävä kokonaisuutena. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös sen selvittäminen säilytetäänkö kansanopistot laissa edelleen vain sisäoppilaitoksina vai luodaanko rinnalle myös ns. päiväkansanopistojärjestelmä. Samoin on selvitettävä mahdollisuus siirtyä poistojen kautta tapahtuvaan perustamishankejärjestelmään. Tämän vuoksi valmisteluryhmä esittää,

- että asetetaan työryhmä selvittämään ja tekemään ehdotus tarvittavista uudistuksista kansanopistojen rahoitusjärjestelmään niin, että uudistus voitaisiin toteuttaa vuoden 2011 alusta.

Opintokeskukset

Opintokeskusten vuoden 2009 rahoitus (mom. 29.30.30) on yhteensä 12 386 000 euroa. Rahoitus jakautuu seuraavasti:

Valtionosuus		12 113 000
Avustukset		273 000
- opintoseteliavustukset	150 000 /OPH	
- kehittämisasiavustukset	123 000 /OPH	
Yhteensä		12 386 000

Lisäksi valtion talousarvion momentilta 29.30.53. osoitetaan opintokeskusta ylläpitäville järjestöille yhteensä 3 miljoonaa euroa sivistystoimintaan ja kansalaisvaikuttamista tukevaan toimintaan. Rahoituksesta 1,7 milj. euroa on rahoitusta, joka vuoden 2006 rahoitustarkistusten yhteydessä siirrettiin valtionosuusmomentilta opintokeskusten pitkäjänteisen laatu- ja kehittämistyön tukemiseksi ja ns. tuntijahdin ei-toivottujen vaikutusten vähentämiseksi työryhmän (OPM 2005:11) esitysten mukaisesti.

Valmisteluryhmä katsoo, että opintokeskusten opintotoiminnan valtionosuusperusteet säilytetään nykyisellään (suorite opetustunti ja opetustuntia kohti laskettu yksikköhinta ja valtionosuusprosentti 65) ja esittää

- että opetustuntien määrää lisättäisiin valtion talousarviossa lähemmäs toteutunutta.

Opintokerhoja varten myönnetään valtionosuutena lain 9 §:n mukaan euromäärä, joka saadaan kertomalla opintokeskuksille myönnettyjen opintokerhotuntien määrällä opetusministeriön kullekin vuodelle määräämä opintokerhotuntien hinta. Opintokerhoja koskevat säännökset ja rahoitus ovat säilyneet samalla tasolla lähes vuosikymmenen ajan. Valmisteluryhmä esittää,

- että laaditaan vuoden 2009 aikana yhteistyössä opintokeskusten kanssa opintokerhotoiminnan kehittämistä ja rahoitusperusteita koskeva selvitys ja ehdotukset opintokerhoja varten myönnettävän valtionrahoituksen määrätymisen muutostarpeista.

Samoin valmisteluryhmä esittää,

- että valtion talousarvion momentilla 29.30.53. olevista sivistystoimintaan ja kansalaisvaikuttamiseen tarkoitetuista avustuksista yhdistetään 1,5 milj. euroa osaksi

muita kehittämisavustuksia momentille 29.30.30. Kehittämisavustuksilla tuetaan yhtenä kokonaisuutena kansalaisvaikuttamiseen sekä muihin opintokeskusten tehtäviin oleellisesti liittyvää laatu- ja kehittämistyötä.

Kesäyliopistot

Kesäyliopistojen vuoden 2009 rahoitus (mom. 29.30.30) on yhteensä 4 962 000 euroa. Rahoitus jakautuu seuraavasti:

Valtionosuus		4 576 000
Avustukset		386 000
- opintotetelivastukset	86 000 /OPH	
- kehittämisavustukset	200 000 /OPH	
- ylimääräiset avustukset	100 000 /OPM	
<i>Yhteensä</i>		4 962 000

Valmisteluryhmä katsoo, että valtionosuusperusteina säilyvät edelleen opetustunti ja opetustuntia kohti laskettu yksikköhinta. Keskeinen ongelma kesäyliopistoilla on suuri toteutuneen toiminnan ja talousarviossa määrätyn suoritekiintiön välinen vaje, joka on seurausta vuoden 2006 rahoitusperusteiden tarkistuksesta. Tuolloin kesäyliopistot saivat omiin todellisiin kustannuksiinsa perustuvan yksikköhinnan, mikä samalla merkitsi suoritteiden määrän suurta pudotusta. Yksikköhintaa nostaa erityisesti avoimen yliopisto-opetuksen järjestäminen, joka on kuitenkin kesäyliopistojen profiilin mukaisesti niiden tärkeä tehtävä. Em. toteutuneen ja talousarvion suoritekiintiöiden ero on noin 50 %. Tämän vuoksi valmisteluryhmä esittää,

- että kesäyliopistojen suoritekiintiötä nostettaisiin valtion talousarviossa lähemmäs todellista toteutumaa.

Liikunnan koulutuskeskukset

Liikunnan koulutuskeskusten vuoden 2009 rahoitus (mom. 29.90.50 ja 29.90.52) on yhteensä 19 637 000 euroa. Rahoitus jakautuu seuraavasti:

Valtionosuus valtakunnallisille liikunnan koulutuskeskuksille	15 686 000
Valtionosuus alueellisille liikunnan koulutuskeskuksille	551 000
Kehittämisavustukset	650 000
Rakentamisavustukset	2 750 000
<i>Yhteensä</i>	19 637 000

Valmisteluryhmä katsoo, että valtionosuusperusteina liikunnan koulutuskeskuksissa ovat edelleen opiskelijavuorokausi (valtakunnalliset) ja opiskelijapäivä (alueelliset) sekä niille määrättävä yksikköhinta. Valtionosuusprosentti on 65 %. Yksikköhinnoissa ei ole porrastuksia, mutta erilaiset opetussisällöt ja oppilaitosten erilaisuus otetaan huomioon painottamalla toteutuneita suoritteita opetuksen sisällön ja oppilaitoksen suuruuden mukaisilla painokertoimilla. Valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset ovat sisäoppilaitoksia.

Keskeinen ongelma liikunnan koulutuskeskuksilla on toteutuneen toiminnan ja talousarvion suoritekiintiön välinen vaje, noin 30 %. Valmisteluryhmä toteaa, että suoritekiintiön nostamiseen on tarvetta, mutta samalla tarvittaisiin toimia opistojen välisen suoritekiilpailun hillitsemiseen. Tämä voitaisiin toteuttaa tarkistamalla suoritteiden jako opistojen kesken nykyisen vuotuisen tarkistuksen sijasta esimerkiksi kolmen vuoden välein samanaikaisesti laatu- ja kehittämisrahoituksen tarkistuksen kanssa, ellei valtion talousarviossa osoiteta tarkoitukseen lisärahoitusta.

Muilta osin laskennallinen valtionosuusjärjestelmä säilytetään nykyisellään.

Perustamishankkeiden valtionavustukset

Valmisteluryhmä esittää, että liikunnan koulutuskeskusten erillinen perustamishankkeiden valtionavustusjärjestelmä säilytetään nykyisellään ainakin tässä vaiheessa. Avustusjärjestelmää kehittämään asetetaan työryhmä, jonka tulisi arvioida kehittämistarpeita ja niiden toteuttamismahdollisuuksia esimerkiksi seuraavasti:

- tarve rakentamisavustusrahan eriyttämiseen toisaalta oppilaitostoiminnan edellyttämiin rakentamisavustuksiin, toisaalta kilpa- ja huippu-urheilun valmennuskeskustoiminnan edellyttämiin avustuksiin;
- laskennallisen, poistoihin perustuvan yksikköhintapohjaisen rakentamisavustusjärjestelmän kehittäminen siten, että huomioon voidaan ottaa oppilaitosten koko ja erilaiset mahdollisuudet investointien toteuttamiseen.

5.2.3 Laatu- ja kehittämisrahoitus

Valmisteluryhmä esittää,

- että laskennallisen valtionosuusrahoituksen ohella otettaisiin käyttöön laatu- ja kehittämisrahoitus, jonka tavoitteena on tukea asetettujen tavoitteiden toteutumista ja laadun kehittämistä oppilaitoksissa.
- että laatu- ja kehittämisrahoituksen yhteiset tavoitteet olisivat laatu, elinikäinen oppiminen ja saavutettavuus. Erityiset oppilaitosmuotokohtaiset tavoitteet määritellään ja sovitaan yhteistyössä vapaata sivistystyötä edustavien järjestöjen kanssa.
- että laatu- ja kehittämisrahoitus muodostetaan vuonna 2010 oppilaitosten nykyisten kehittämisavustusten pohjalta ja tähän tarkoitukseen esitetään lisärahoitusta vuoden 2010 talousarviossa. Laatu- ja kehittämisrahoituksen määrä voisi vaihdella oppilaitosmuodoittain ja olisi enintään 15 prosenttia.
- että laatu- ja kehittämistavoitteet sovitaan opetusministeriön ja eri oppilaitosmuotojen valmistelun pohjalta Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä ja niille kehitetään indikaattorit niin, että rahoitus voitaisiin myöhemmässä vaiheessa tietopohjan tarkentuessa ja yhdessä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa tapahtuvan indikaattorityön edetessä siirtää osaksi perusrahoitusta erillisenä laadusta ja tuloksellisuudesta muodostuvana osana.

Liikunnan koulutuskeskusten strategiatyö sekä keskeisten kehittämistavoitteiden määrittely on edennyt pitkälle. Sen pohjalta valmisteluryhmä havainnollistaa yhden vapaan sivistystyön

tystyön oppilaitosmuodon laatu- ja kehittämisrahoituksen perusteena olevien tavoitteiden määrittelyä ja ehdottaa

- että liikunnan koulutuskeskusten oppilaitosmuotokohtaisia koulutus- ja liikuntapoliittisia tavoitteita, olisivat esimerkiksi koulutuksellinen tasa-arvo, aktiivinen kansalaisuus ja kansalaisvaikuttaminen, terveyttä ja hyvinvointia edistävän koulutuksen kehittäminen eri väestöryhmille sekä valmennuskeskustoiminta.

Kansalaisopistoissa otettiin vuoden 2006 alusta käyttöön erillinen laatupalkintojärjestelmä. Kilpailuun osallistujien määrä on kuitenkin jäänyt suhteellisen vähäiseksi, esimerkiksi vuonna 2008 kilpailuun osallistui vain 8 kansalaisopiston ylläpitäjää. Kun laatu- ja kehittämisrahoitus otetaan käyttöön valmisteluryhmä esittää,

- että kansalaisopistojen erillisestä laatupalkinnosta luovuttaisiin vuonna 2011.

5.2.4 Opintoseteliavustukset

Valmisteluryhmä esittää,

- että opintosetelityyppinen avustusjärjestelmä säilytetään ja että ne suunnattaisiin opintomaksujen alentamiseen/perimättä jättämiseen aliedustetuilta kohderyhmiltä (maahanmuuttajat, työttömät, eläkeläiset, erityistä tukea tai opinnollista kuntoutusta tarvitsevat).

Liikunnan koulutuskeskuksilla ei nykyisin ole käytettävissä opintoseteliavustuksia. Valmisteluryhmä katsoo,

- että eri väestöryhmien tasa-arvoisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi tulisi myös valtakunnallisilla liikunnan koulutuskeskuksilla olla mahdollisuus opintoseteliavustuksiin.

Lisäksi valmisteluryhmä pitää tarpeellisena,

- että opintoseteliavustuksina jaettavan rahoituksen tuloksista ja vaikutuksista laaditaan vuoden 2009 aikana seurantaselvitys toiminnan edelleen kehittämiseksi.

5.2.5 Ylimääräiset avustukset

Valmisteluryhmä katsoo, että ehdotettujen uudistusten yhteydessä tarvitaan ylimääräisiä avustuksia tasoittamaan kansalaisopistojen yhteen yksikköhintaan siirtymisestä aiheutuvia merkittäviä muutoksia kolmen vuoden siirtymäaikana, kansanopistojen rahoitusjärjestelmän aiheuttamia merkittäviä muutoksia sekä rakenteellisesta kehittämisestä johtuvia ylimenokausien muutoksia.

5.3 Ylläpitäjä- ja oppilaitosrakenteen kehittäminen

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia on kaikkiaan 339: kansalaisopistoja 206 (kunnallisia ja kuntien yhteisomisteisiä 180 ja yksityisessä omistuksessa 26), kansanopistoja 88, kesäyliopistoja 20, opintokeskuksia 11 ja liikunnan koulutuskeskuksia 14, joista 11 valtakunnallisia ja 3 alueellisia. Kansalaisopistot ovat pääosin kuntien tai kuntien yhteenliittymien omistuksessa. Muiden osalta ylläpitäjäpohja on pääasiassa yksityinen. Yli puolella kansanopistoista ylläpitäjällä on uskonnollinen tai poliittinen arvopohja. Opintokeskusten ylläpitäjistä yli puolet on lähellä poliittisia puolueita. Vapaan sivistystyön oppilaitosten rakenteessa ei kansalaisopistoja lukuun ottamatta ole tapahtunut merkittäviä muutoksia 20–30 vuoden aikana.

Muilla koulutuksen sektoreilla on toteutettu ja toteutumassa mittavia rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitä (peruskoulu- ja lukioverkko, ammattiopistostrategia, korkeakoululaitoksen rakenteellinen kehittäminen ja yliopistouudistus, ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, kunta- ja palvelurakennemuudistus), jotka heijastuvat välittömästi ja välillisesti vapaan sivistystyön oppilaitoksiin. Kunta- ja palvelurakennemuudistus on vauhdittanut kansalaisopistojen kehittymistä kohti suurempia seudullisia ja paikallisia kokonaisuuksia. Opetusministeriön ja Urheiluopistojen yhdistys ry:n yhteistyönä syksyllä 2008 käynnistyneessä strategiatyössä on tarkoitus kehittää laajasti toisaalta liikunnan koulutuskeskuksia vapaan sivistystyön ja ammatillisen koulutuksen järjestäjinä, toisaalta liikunta-alan koulutuksen kokonaisuutta. Kansanopistot ovat käynnistäneet selvitys- ja suunnittelutyötä alueellisen yhteistyön tai saman ”brändin” alla toimivien opistojen yhteistyön vahvistamiseksi. Kesäyliopistojen kehittämistyössä painopisteenä on ollut korkeakoulu-yhteistyön vahvistaminen ja koulutuksen (erityisesti avoimen korkeakouluopetuksen) alueellisen saavutettavuuden varmistaminen. Opintokeskusten toiminnassa painopisteenä on ollut kansalaisvaikuttamiseen ja järjestöyhteistyöhön liittyvän toiminnan vahvistaminen, ohjaajakoulutus sekä toiminnan sisällöllinen ja pedagoginen kehittäminen.

Valmisteluryhmä on tiivistänyt luvussa 4.3. vapaan sivistystyön kehittämisohjelman rakenteellista kehittämistä koskevien toimenpiteiden lähtökohdat seuraavasti:

On tarpeen valmistella osana VST-kehittämisohjelmaa myös vapaan sivistystyön rakenteellisen kehittämisen ohjelma yhteistyössä eri oppilaitosmuotoja edustavien järjestöjen, ylläpitäjien ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Rake-ohjelman tavoitteena on vahvistaa vapaan sivistystyön oppilaitosten edellytyksiä vastata kasvaviin ja uudistuviin tehtäviin muuttuvassa toimintaympäristössä. Rake-ohjelmalla vahvistetaan myös alueellista yhteistyötä sekä vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen ja oppilaitosten kesken että ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen suuntaan. Pitemmällä aikavälillä tavoitteena voisi olla alueellisten oppimiskeskusten yhteistyörakenne. Rakenteellisen kehittämisen ja alueellisen yhteistyön vahvistamisen lähtökohtana on vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen ja ylläpitäjien omien pyrkimysten huomioonottaminen sekä tältä pohjalta syntyvien aloitteiden ja yhteistyösuunnitelmien tukeminen. Vuosille 2009–2012 ajoittuvaan ja yhteistyössä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa valmisteltavaan kehittämisohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden lisäksi rakenteellista kehittämistä tuettaisiin yhteistyövelvoitteen sisällyttämisellä vapaan sivistystyön lainsäädäntöön.

Valmisteluryhmä esittää, että vapaan sivistystyön rakenteellisen kehittämisohjelman valmistelu tapahtuisi vapaan sivistystyön toimijoiden ja opetusministeriön välisenä vuorovaikutteisena prosessina vuosina 2009–2012 seuraavasti:

- 1 Rakenteellisen kehittämisen ohjelma käynnistetään kevään 2009 aikana sen jälkeen kun vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaryhmän loppuraportista on saatu lausunnot ja jatkotoimenpiteistä tehty poliittiset linjaukset.
- 2 Rakenteellisen kehittämisohjelman lähtökohdat ja tavoitteet määritellään lukuun 4.3. sisältyvän vapaan sivistystyön kehittämisohjelman pohjalta lausuntokierroksen palaute ja poliittiset linjaukset huomioonottaen. Rake-ohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa pidetään lähtökohdana opetusministeriön sekä vapaan sivistystyön ylläpitäjien ja järjestöjen yhteistyötä, alueilla käynnistyneiden aloitteiden ja suunnitelmien tukemista ja vuorovaikutteisesti etenevää prosessia. Tavoitteena on vahvistaa ylläpitäjärakennetta ja yhteistyötä niin, että vapaan sivistystyön oppilaitoksilla olisi nykyistä paremmat edellytykset hoitaa ja kehittää kasvavia ja uudistuvia tehtäviä muuttuvassa toimintoympäristössä.
- 3 Kevään 2009 aikana opetusministeriö valmistelee yhteistyössä vapaan sivistystyön järjestöjen ja YTR:n kanssa vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille ja järjestöille kirjeen, jossa pyydetään selvitykset tähänastisista ja suunnitteilla olevista kehittämistoimista ylläpitäjärakenteen vahvistamisesta sekä yhteistyön laajentamisesta vapaan sivistystyön oppilaitosten, ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa. Selvitykset pyydetäisiin 15.10.2009 mennessä ja valmisteluprosessia tuettaisiin valtakunnallisilla, alueellisilla ja oppilaitosryhmäkohtaisilla työseminaareilla.
- 4 Opetusministeriö valmisteli vapaan sivistystyön järjestöjen ja Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän kanssa selvitysten pohjalta palautteen ja jatkotoimenpidesuunnitelman rakenteellisen kehittämisohjelman seuraavasta vaiheesta. Vuoden 2010 talousarvion määrärahoista varataan kehittämisavustuksia, joilla voidaan tukea jo käynnistyneitä ja rake-ohjelman ensimmäiseen vaiheeseen valmiita/valittuja yhteistyösuunnitelmia.
- 5 Ensimmäisen vaiheen suunnitelmat valmistuisivat kevään 2010 aikana 30.3.2010 niin, että ne voitaisiin ottaa huomioon vuoden 2011 talousarvioesityksen valmistelussa. Rakenteellisen kehittämistyön toinen vaihe käynnistyisi kevään 2010 aikana selvitysten ja suunnitelmien pyyntökierroksella. Tämän vaiheen selvitykset ja suunnitelmat pyydetäisiin opetusministeriölle 15.10.2010 mennessä. Opetusministeriö valmisteli selvitysten pohjalta vapaan sivistystyön järjestöjen ja YTR:n kanssa suunnitelman rake-ohjelman toisen vaiheen yhteistyöhankkeista, joihin osoitettaisiin tähän tarkoitukseen varattuja avustuksia vuoden 2011 talousarviosta. Suunnitelmat pyydetäisiin opetusministeriöön 30.3.2011 mennessä ja niiden vaikutukset otettaisiin huomioon vuoden 2012 valtion talousarvioesityksen valmistelussa.
- 6 Vuonna 2012 vapaan sivistystyön rakenteellisen kehittämisen ohjelman toimeenpano olisi siinä vaiheessa, että sen tuloksista voitaisiin laatia arviointipainotteinen seurantatutkimus.
- 7 Osana 30.3.2009 valmistuvaa urheiluopistostrategiaa on valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten osalta tehty rake-ohjelmaan liittyviä linjauksia seuraavasti: Opetusministeriö asetti osana strategiatyöstä selvitysmiehen laatimaan ehdotusta ruotsinkielisen liikunta-alan koulutuksen järjestämisestä. Vuoden 2008 lopulla valmistuneessa suunnitelmassa ehdotetaan Solvalla idrottsinstitutin, Norrvalla idrottsinstitutin sekä Norrvalla folkhögskolan liittämistä saman ylläpitäjän alaisuuteen 1.1.2010 lukien. Lisäksi strategiatyössä on kehitelty uudenlaista, nykyistä syvempää urheiluopistoverkoston keskinäistä yhteistyötä mm. koulutuksen suunnittelussa ja järjestämisessä sekä erilaisissa taloushallinnon toiminnoissa.

5.4 Vapaan sivistystyön laadun ja vaikuttavuuden parantaminen

Valmisteluryhmä esittää,

- että opetusministeriö laatii syksyn 2009 ja kevään 2010 aikana yhteistyössä korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän kanssa vapaan sivistystyön opetushenkilökunnan asemaa, kelpoisuutta ja koulutusta koskevan toimenpideohjelman ottaen huomioon Koulutuksen arviointineuvoston keväällä 2009 valmistuvat suositukset.
- että vapaan sivistystyön järjestöt ja relevantit korkeakoulut käynnistävät neuvottelut Suomen Akatemian kanssa vapaan sivistystyön monitieteisestä tutkimusohjelmasta, jonka tavoitteena olisi vapaan sivistystyön opiskelua ja kehittämistä koskevan tutkimustoiminnan ja tutkijankoulutuksen vahvistaminen sekä korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön toimijoiden yhteistyön ja vuorovaikutuksen aktivoiminen. Tutkimusohjelma tulisi käynnistää vuonna 2010.
- että Opetushallitus käynnistää yhteistyössä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa selvitys- ja suunnittelutyön näyttötutkintojärjestelmän tai sen sovellutusten laajentamisesta vapaan sivistystyön koulutuksessa ja tehtävissä hankitun osaamisen kattavaksi sekä kielitutkintojen ja niihin valmistavan koulutuksen järjestämisuotojen kehittämistyön niin, että toiminta voisi tehokkaasti vastata maahanmuuttajien suomen- ja ruotsinkielen taidon hankkimista ja osoittamista koskeviin tarpeisiin. Selvitys- ja kehittämistyö ajoittuisi vuosille 2009–2011
- että opetusministeriö käynnistää vuonna 2010 suunnittelu- ja kokeiluhankkeen, jossa selvitetään vapaan sivistystyön opiskelijapalautejärjestelmän tarve ja muodot sekä elinikäisen oppimisen opintokirjan sovellutukset.
- että opetusministeriö organisoisi valmistelutyön vuosille 2010–2012 ajoittuvasta kokeilu- ja kehittämisohjelmasta, joka painottuisi tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämiseen ja uusiin oppimisympäristöihin tukeutuvan tarjonnan laajentamiseen ja pedagogiikan uudistamiseen sekä kattaisi myös avoimen korkeakouluopetuksen kehittämiseen ja korkeakoulu yhteistyöhön liittyvät kysymykset.
- että opetusministeriö sisällyttäisi arviointisuunnitelmaan vapaan sivistystyön kehittämisohjelman monivaiheisen, Koulutuksen arviointineuvostolta tilattavan arvioinnin ja sen vaatimat resurssit. Arviointi ajoittuisi kaudelle 2010–2012.



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

ISBN 978-952-485-673-7 (PDF)

ISSN 1797-951X (Verkojulkaisu)