

PEHMEÄ ON KOVAA

Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittäminen 2005-2008

Opetusministeriö
1.6.2004

Opetusministeriö
Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto
Aikuiskoulutusyksikkö
1.6.2004

VAPAAN SIVISTYSTYÖN OHJAUKSEN UUDISTAMINEN JA UUSIEN OHJAUSTRUOTOJEN KÄYTTÖÖNOTTO VUOSINA 2005 - 2008

Opetusministeriö on yhdessä asettamansa vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän ja vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen kanssa valmistellut oheisen muistion vapaan sivistystyön ohjauksen uudistamisesta ja uusien ohjausmuotojen käyttöönotosta vuosina 2005 - 2008. Muistiota ja siihen sisältyviä ehdotuksia käsiteltiin vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän kokouksissa 6.4.2004 ja 27.4.2004. Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä hyväksyi kokouksessaan 27.4.2004 muistioon kirjatut ehdotukset pienin muutoksin ja kiirehti niiden toimeenpanoa vuodesta 2005 alkaen. Yhteistyöryhmässä ainoastaan Suomen Kuntaliitto esitti varauksia suunnitelmaan ja ilmoitti, ettei se voi sitoutua esitetyn ohjausjärjestelmän toimeenpanoon. Muistion ehdotukset on otettu soveltuvalla tavoin huomioon opetusministeriön valtion vuoden 2005 talousarvioesityksen valmistelussa.

Muistio ja sen ehdotukset perustuvat parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) ehdotuksiin sekä valtioneuvoston hyväksymän vuosia 2003 - 2008 koskevan Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman, valtion vuoden 2004 talousarvion sekä opetusministeriön vuosien 2005 - 2008 toiminta- ja talussuunnitelman linjauksiin vapaan sivistystyön luonteen ja aseman vahvistamisesta aikuiskoulutuksen kokonaisuudessa.

Vapaan sivistystyön uudet ohjausmenetelmät ja niiden tukitoimet on tarkoitus ottaa käyttöön asteittain syksystä 2004 alkaen kansalaisopistojen, kansanopistojen, opintokeskusten, kesäyliopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten ohjauksessa. Uutena ohjausmenettelynä otetaan vuosina 2005 - 2008 asteittain käyttöön yhdessä alan valtakunnallisten järjestöjen kanssa oppilaitosmuodoittaiseen, koulutusta ja osallistujaryhmiä koskevaan tavoitteenasetteluun perustuva informaatio-ohjaus. Ohjausmenettelyjen ja -järjestelmän kehittäminen edellyttää samalla vapaan sivistystyön oppilaitosten nykyisen rahoitusjärjestelmän ongelmien ratkaisemista, jotka on todettu moneenkin kertaan valmistelutyössä. Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien yhteensovittamiseksi vapaan sivistystyön nykyisen rahoitusjärjestelmän uudistustarpeita on tarkasteltava oppilaitosmuodoittain. Samanaikaisesti ohjausmuotojen kanssa kehitetään vapaan sivistystyön opetushenkilöstön valmiuksia ohjauksessa asetettävien tavoitteiden toteuttamiseen opetushenkilöstön täydennyskoulutuksen avulla, aikuisopiskelun taloudellisia edellytyksiä sekä uudistetaan vapaan sivistystyön tilastointia ja seurantaa. Uusien ohjausmuotojen toimivuus ja vaikuttavuus on tarkoitus arvioida siten, että päätökset vapaan sivistystyön ohjausmenettelyjen kehittämisestä vuoden 2008 jälkeen voidaan tehdä niitä koskevan riippumattoman arvioinnin pohjalta..

Opetusministeriössä uuden ohjausjärjestelmän virkamiesvalmistelu on tehty aikuiskoulutusyksikössä. Valmistelusta ovat vastanneet opetusneuvos Reijo Aholainen, hallitusneuvos Marja-Riitta Pönkä ja hallitussihteeri Merja Leinonen. Liikunnan koulutuskeskusten osalta virkamiesvalmistelusta on vastannut kulttuuriasiainneuvos Mirja Virtala liikuntayksiköstä.

Muistio koostuu kolmesta osasta. Luvussa 1 esitellään vapaan sivistystyön nykyinen rahoitusjärjestelmä ja sen kehittämistarpeet. Luvussa 2 selostetaan uusien ohjausmuotojen valmistelun vaiheet ja vaihtoehdot. Luku 3 sisältää ehdotuksen käyttöönotettavista ohjausmuodoista ja niiden toimeenpanosta.

Vapaan sivistystyön uuden ohjausjärjestelmän valmistelua jatketaan muistion mukaisesti ja muistion luvussa tehtyjen ehdotusten toteuttaminen aloitetaan vuonna 2004.

Opetusministeriö
 Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto
 Aikuiskoulutusyksikkö
 1.6.2004

EHDOTUS VAPAAN SIVISTYSTYÖN OHJAUKSEN UUDISTAMISESTA JA UUSIEN OHJAUSMUOTOJEN KÄYTTÖÖNOTOSTA VUOSINA 2005 - 2008 - käsitelty vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä 6.4.2004 ja 27.4.2004

Sisällys

1. Vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitusjärjestelmä ja uudistamistarpeet	4
1.1. Vapaan sivistystyön oppilaitosten nykyinen rahoitusjärjestelmä	4
1.2. Kansalaisopistojen valtionosuusjärjestelmä	4
1.3. Kesäyliopistojen valtionosuusjärjestelmä	5
1.4. Kansanopistojen valtionosuusjärjestelmä	6
1.5. Opintokeskusten valtionosuusjärjestelmä	6
1.6. Liikunnan koulutuskeskusten valtionosuusjärjestelmä	7
2. Uuden ohjausjärjestelmän valmistelu ja tavoitteet	8
2.1. Valmistelu ja tavoitteet	8
2.2. Koulutuksen suuntaaminen	9
2.3. Ohjauksen kehittäminen ja rahoituksen suuntaaminen	11
3. Ehdotukset uusien ohjausmuotojen käyttöönoton vaatimista toimenpiteistä	13
3.1. Rahoitusjärjestelmän uudistaminen	13
3.2. Ohjausmuotojen monipuolistaminen ja niihin sitoutuminen	13
3.3. Valtionavustusten käyttäminen suuntaviivajärjestelmän tukena	15
3.4. Aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantaminen	15
3.5. Tilastoinnin ja seurannan kehittäminen ja arviointitietojen hyödyntäminen	16

Liitteet:	1. Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän asettamiskirje
	2. Vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutuksen suuntaaminen. Yhteenveto opetusministeriön ehdotuksista
	3. Suuntaviivajärjestelmän käyttöönotto valtion vuoden 2005 talousarvioesityksessä

1. Vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitusjärjestelmä ja uudistamistarpeet

1.1. Vapaan sivistystyön oppilaitosten nykyinen rahoitusjärjestelmä

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa ja rahoitusta koskevat säädökset ovat vuoden 1999 alusta sisällyneet vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (L 632/1998), jonka piiriin kuuluvat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot. Vuoden 2002 syksystä myös Snellman-korkeakoulun toimintaan ja rahoitukseen sovelletaan vapaasta sivistystyöstä annettua lakia. Laissa on määritelty kunkin oppilaitosmuodon omat rahoitussäännökset. Huomattava on, että vuoden 1999 alusta lukien vapaan sivistystyön oppilaitosten antaman muun koulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen, perusopetuksen, lukio-opetuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen toiminnan ja rahoituksen säätely tapahtuu asianomaisten toiminta- ja rahoitussäännösten perusteella. Suoritteita ei näin ollen lueta vapaan sivistystyön koulutuksen suoritteiksi eikä koulutuksen kustannuksia vapaan sivistystyön kustannuspohjaan.

Valtio rahoittaa lain piiriin kuuluvien oppilaitosten vapaan sivistystyön koulutuksen eli tutkintoon johtamattoman koulutuksen käyttökustannuksia valtionosuutena. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta koulutuksen rahoitukseen. Valtionosuuden ulkopuolelle jäävä osa kustannuksista katetaan opiskelijamaksuilla ja ylläpitäjän muulla rahoituksella.

Valtionosuuden määrä on kansanopistoissa, kansalaisopistoissa ja kesäyliopistoissa 57 % ja liikunnan koulutuskeskuksissa ja opintokeskuksissa 65 % valtionosuuden laskennallisesta perusteesta. Käyttökustannusten valtionosuuden peruste on kussakin oppilaitosmuodossa yksikköhinnan ja suoritteen tulo, joka vahvistetaan lain mukaan vuosittain kullekin oppilaitokselle. Valtio säätelee vapaan sivistystyön valtionosuusmenoja vuosittain valtion talousarviossa suoritteiden enimmäismäärällä, joka oppilaitoksille on jaettavissa.

Kunkin oppilaitosmuodon yksikköhinnat lasketaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n mukaisesti toteutuneiden kustannusten pohjalta joka toinen vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltäneen kalenterivuonna niiden toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset saman kalenterivuoden toteutuneiden suoritteiden määrällä. Opintokeskuksille myönnetään lisäksi opintokerhotoimintaa varten vuosittain euro-määrä, joka saadaan kertomalla ministeriön kullekin vuodelle määräämä kerhotuntin hinta vahvistettujen opintokerhotuntien määrällä. Alueellisen liikunnan koulutuskeskuksen opiskelijapäivien yksikköhinta määrätään vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa.

1.2. Kansalaisopistojen valtionosuusjärjestelmä

Valtionosuus v.2004

käyttökustannukset	73 286 000 e
valtionavustukset	1 782 000 e
Opistojen määrä	253
Suoritteiden määrä	2 062 000 opetustuntia

Kansalaisopistojen valtionosuus on vuoden 1993 valtionosuusuudistuksesta saakka määräytynyt laskennallisen opetustuntimäärän ja asutusrakennekohtaisen tunnin yksikköhinnan perusteella. Valtionosuus on 57 prosenttia. Vapaan sivistystyön koulutus kansalaisopistoissa ei kuulu kuntien asukaskohtaisen rahoitusosuuden piiriin. Sen pohjana on käytetty kolmen edeltävän vuoden keskiarvoa.

Kansalaisopistojen yksikköhinnan laskemista varten kunnat on jaettu asukastiheyden mukaan viiteen ryhmään. Vuonna 2004 kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta on 62,08 euroa ja asutusrakenneryhmien arvonlisäverottomat yksikköhinnat seuraavat:

	euroa
1. (harvimmin asutut kunnat)	56,81
2.	55,93
3.	54,95
4.	57,78
5. (tiheimmin asutut, yli 100)	70,07

Asutusrakenneryhmitys otettiin käyttöön jo vuonna 1993, koska kuntien asutuksen rakenteella arvioitiin olevan oleellinen vaikutus kansalaisopistojen toiminnan kustannusten tasoon. Yksikköhintojen asutusrakenneryhmittäinen jakautuminen on kuitenkin muuttunut paljon eikä asutusrakenneryhmitystä voi nykyisellään pitää tarkoituksenmukaisena perusteena kuvaamaan olosuhteista aiheutuvia kustannuseroja. Tiheimmin asutuissa kunnissa opetus on kallistunut 1990-luvun aikana suhteellisesti eniten. Asutusrakenneryhmään 5 kuuluvien opistojen yksikköhinta on noussut muita huomattavasti enemmän niin, että sen yksikköhinta ainoana on yli keskimääräisen yksikköhinnan 1-4 ryhmiin kuuluvien jäädessä sen alle. Toisaalta muiden asutusrakenneryhmien väliset yksikköhintaerot ovat niin pieniä, että yksittäisen kansalaisopiston valtionosuuden määräytyminen oman ryhmänsä hinnan perusteella ei ole tarkoituksenmukaista. Kaikkien asutusrakenneryhmien sisällä opistojen välisissä toteutuneissa kustannuksissa on huomattavia vaihteluita eivätkä yksikkökustannusten erot selity johdonmukaisesti asukastiheydellä.

Kuntien mahdollisuudet tukea toimintaa ovat olleet erilaiset, mikä osaltaan on vaikuttanut toimintaedellytyksiin ja niissä ilmenneisiin eroihin. Yksikköhinnan määräytymisperusteet ja toiminnan määrään perustuva tuntien jakotapa ovat osaltaan myös edistäneet kehitystä, jossa kansalaisopiston toimintaan resursseja suunnanneet kunnat ovat voineet omilla panostuksillaan lisätä myös valtionosuuttaan.

Kunnissa on jo muutaman vuoden ajan ollut meneillään kansalaisopistoverkon rakenteellinen uudistaminen, joka on tapahtunut muodostamalla alueellisia tai seutukunnallisia opistoja. Opistojen yhdistämisessä yleisin ylläpitäjämalli on ollut yhden kunnan ylläpitämä opisto, joka hoitaa sopimuksella ympäristökuntien kansalaisopistotoiminnat. Koska yksikköhinta määräytyy ylläpitäjän sijaintikunnan mukaan, on asukastiheyden mukainen yksikköhinta myös ohjannut verkoston muodostumista. Vaikka opistojen lukumäärä on vähentynyt, toiminnan määrä on yleensä ajan myötä noussut ja ylläpitäjän yksikköhinta on tuonut lisärahoitusta myös ympäristökuntien opistotoimintaan.

Yksikköhintajärjestelmään on etsitty ratkaisua useissa eri yhteyksissä. Myös eduskunta on lausumissaan, viimeksi vuoden 2003 talousarvion hyväksymisen yhteydessä, edellyttänyt järjestelmän uudistamista vuoden 2004 alusta. Kannanotoissa on edellytetty mm. kansalaisopistojen saattamisesta tasavertaiseen asemaan asutusrakenteesta ja paikallisista olosuhteista riippumatta. Opetusministeriön virkamiesvalmistelussa on esitetty asutusrakennemuutosten poistamista rahoitusperusteista ja siirtymistä yhteen yksikköhintaan.

Valtion vuoden 2004 talousarviota valmisteltaessa katsottiin, ettei kansalaisopistojen yksikköhintajärjestelmän uudistusta tulisi tehdä erillisenä, vaan se tulisi kytkeä laajempaan valtionosuusjärjestelmän uudistukseen. Kansalaisopiston valtionosuus on suhteellisen pieni osa kunnan valtionosuuden kokonaisuutta. Valtion vuoden 2004 talousarvion momentin 29.69 (ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö) lukuun sisältyvän maininnan mukaan kansalaisopistojen ja kesäyliopistojen valtionosuusjärjestelmää kehitetään osana kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistä. Kokonaisuudistuksen valmistelutyö etenee sisäasianministeriön johdolla.

1.3. Kesäyliopistojen valtionosuusjärjestelmä

Valtionosuus v.2004

käyttökustannuksiin	3 729 000 e
valtionavustuksiin	386 000 e
Lukumäärä	20
Suoritteiden määrä	93 576 opetustuntia

Kesäyliopiston valtionosuusrahoitus on vuoden 1999 alusta sidottu sijaintikuntansa kansalaisopiston asutusrakennekohtaiseen yksikköhintaan. Oppilaitosmuodon toiminnasta aiheutuvat käyttökustannukset eivät näin ollen ole pohjana yksikköhinnan laskennassa ja määräämisessä. Kesäyliopistoilla suoritejaon pohjana on kolmen edeltävän vuoden keskiarvo.

Kansalaisopistojen rahoitusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä on otettava kantaa myös kesäyliopistojen yksikköhintajärjestelmään. Kesäyliopistojen toiminta poikkeaa kansalaisopistojen tehtävistä suuntautuen

selkeästi avoimeen yliopistotoimintaan. Niiden kustannusrakenne on erilainen kuin kansalaisopistojen. Eriyisesti opetuksen kustannukset poikkeavat selkeästi kansalaisopistojen kustannuksista.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä vuoden 2004 talousarvioksi on todettu, että kesäyliopistojen koulutustarjonnasta suurin osa on avointa yliopisto-opetusta eikä kansalaisopistojen yksikköhinta siten ole tarkoituksemukainen niiden valtiosuuden perusteena. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kesäyliopistoille määritellään oma valtiosuuden perusteena oleva yksikköhinta, jossa otetaan huomioon niiden lakisääteisen koulutustehtävän mukaisesta opetuksesta aiheutuvat kustannukset.

Virkamiesvalmistelussa keväällä 2003 tehdyn arvion mukaan uudistuksen sopeuttaminen talousarvion mukaiselle tasolle olisi edellyttänyt opetustuntikiintiön laskemista vuoden 2003 yhteensä 92 300 tunnista noin 51 600 tuntiin (ilman vuokria noin 55 000 tuntiin ja vuoden 2004 tasolla noin 57 000 tuntiin). Vuoden 2005 talousarviokehiksestä riippuu, kuinka kauas suoritteiden määrä jää todellisesta tilanteesta. Eräänä vaihtoehtona omaan yksikköhintajärjestelmään siirtymiseksi on harkittu mallia, jossa yksikköhinnan kustannuspohjaan ei sisällyttäisi vuokria.

1.4. Kansanopistojen valtiosuusjärjestelmä

Valtiosuus v.2004

käyttökustannuksiin 43 251 000 (sisältää myös Snellman kk:n valtiosuuden)

valtionavustuksiin 1 546 000

Lukumäärä 90

Suoritemäärä 289 500, josta 4 700 opiskelijaviikkoa Snellman korkeakoululle

Kansanopistojen valtiosuuden peruste on opiskelijaviikkojen määrä ja opiskelijaviikkoa kohden laskettu yksikköhinta. Yksikkö hinnassa on sisällä myös sisäoppilaitoksesta aiheutuvat kustannukset. Kansanopistojen rahoitusjärjestelmässä yksikköhintaa korotetaan vaikeasti vammaisille tarkoitettussa koulutuksessa (75 tai 20 %) sekä ylläpitämisluvassa määrätyn erityistehtävän perusteella ns. lyhytkurssiopistoissa (20 %). Jos kansanopisto tai liikunnan koulutuskeskus toimii toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa, voidaan yksikköhintaa korottaa euromäärällä, joka lasketaan jakamalla ministeriön valtiosuuden laskentaperusteeksi vahvistama vuosivuokra oppilaitokselle vahvistettujen opiskelijaviikkojen määrällä.

Yksikköhinnan porrastusten ohella suoritteiden laskemiseen ja jakamiseen liittyvät seuraavat vähennykset: Ns. eksternaattivähennyksenä opiston ulkopuolella asuvien opiskelijaviikoista otetaan huomioon vain 90 %. Kahdella opistolla, joilla ylläpitämisluvassa on kirjeopetus erityistehtävänä, muunnetaan opintokirjeet opiskelijaviikoiksi jakamalla opintokirjeiden määrä luvulla kaksi.

Kansanopistojen rahoitusjärjestelmä on yksikköhintakorotuksineen ja suoritteiden laskemistapoineen monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Valtiontalouden tarkastusviraston rahoitusjärjestelmää koskeva tarkastus on parhaillaan valmistumassa, ja sen perustella saattaa olla tarvetta nykyisen järjestelmän muutostarpeiden selvittämiseen.

Eduskunnan vuoden 2004 talousarvion hyväksymiseen liittämän lausuman mukaan: "Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää erityiskansanopistojen rahoitusjärjestelmän toimivuuden ja tekee tarvittaessa muutosehdotukset niin, että vammaisten koulutustarpeen kannalta tärkeä toiminta voidaan turvata." Tämä tarkoittaa, että yksikköhinnan korotusperusteet erityisesti vammaisten koulutuksessa tulisi selvittää. Lisäksi selvitystarpeita voi liittyä kansanopistojen koko rahoitusjärjestelmään, erityisesti sisäoppilaitosmuotoon ja ns. päiväkansanopistona toimimiseen sekä investointien rahoitusjärjestelmän uudistamiseen opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuusjärjestelmän muutosten yhteydessä.

1.5. Opintokeskusten valtiosuusjärjestelmä

Valtiosuus v.2004	Opintotoiminta	10 681 000	e
	Opintokerhotoiminta	1 424 000	e
	Valtionavustukset	773 000	

Lukumäärä		11
Suoritemäärä	Opintotoiminta	189 820 opetustuntia
	Opintokerhotoiminta	356 000 opintokerhotuntia

Opintokeskusten opintotoiminnan yksikköhinta on vuodelle 2004 yhteensä 86,65 euroa. Yksikköhintajärjestelmässä ei ole korotusperusteita. Vuoden 1999 alusta voimaan tulleessa vapaasta sivistystyöstä annetussa asetuksessa (805/1998) luovuttiin opintokeskusten opetustuntien erilaisista korotusperusteista, koska erilaisten porrastusperusteiden käyttö teki entistä vaikeammaksi ennakoita tulevia valtionosuuksia.

Osa opintokeskuksista on ollut tyytymätön laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään, erityisesti sen toimintaa kuvaavaan opetustunti -suoritteeseen. Osa puolestaan on järjestelmään sinänsä tyytyväinen ja katsoo, että myös opetustunti suoritteena kuvaa riittävän hyvin toimintaa. Kritiikkiä ovat myös vuosittain herättäneet suoritteiden jakoperiaatteet, jossa myös vallitsee kahtiajako. Vuoden 1999 lainsäädäntöuudistuksesta alkaen on pyritty opintokeskusten näkemysten pohjalta löytämään suoritteille laskennallinen ja muutoksiin reagoiva jakomalli, joka kuitenkin muuttaisi vuositason tuntien jakosuhteita mahdollisimman vähän. Suoritteiden jaossa on viime vuosina käytetty jakoperiaatetta, jossa vahvistettava tuntimäärä on sidottu kolmen edeltävän vuoden toteutuneeseen toiminnan määrään sillä rajoituksella, että lisäykset ja vähennykset otetaan huomioon vain tietyissä rajoissa edellisen vuoden vahvistettujen tuntien tasosta.

1.6. Liikunnan koulutuskeskusten rahoitusjärjestelmä

Valtionosuus v.2004

Valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset:

käyttökustannuksiin 12 267 000
 valtionavustuksiin 2 761 000 (kehittämisyavustukset 400 000 € ja rakentamisyavustukset 2 361 000 €)

Lukumäärä 11
 Suoritemäärä 259 887 opiskelijavuorokautta

Alueelliset liikunnan koulutuskeskukset:

käyttökustannuksiin 491 000
 valtionavustuksiin ks. edellä

Lukumäärä 3
 Suoritemäärä 51 000 opiskelijapäivää

Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuden peruste on opiskelijavuotokausien määrä ja opiskelijavuorokautta kohden laskettu yksikköhinta. Yksikkö hinnassa on sisällä myös sisäoppilaitoksesta aiheutuvat kustannukset. Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuden peruste on opiskelijapäivä. Jos liikunnan koulutuskeskus toimii toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokrataloissa, voidaan yksikköhintaa korottaa euromäärällä, joka lasketaan jakamalla ministeriön valtionosuuden laskentaperusteeksi vahvistama vuosivuokra oppilaitokselle vahvistettujen opiskelijaviikkojen määrällä.

Yksikkö hinnoissa ei ole porrastuksia. Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten järjestämä ohjattu etäopetus muunnetaan opiskelijavuorokausiksi tietyn laskentakaavan mukaan.

Vuonna 2003 otettiin valtakunnallisia liikunnan koulutuskeskuksia koskien käyttöön uudenlaiset periaatteet vahvistettaessa vapaasta sivistystyöstä annetun lain 10 §:ssä tarkoitettua valtionosuuden laskemisen perusteena käytettävää opiskelijavuorokausijakoa. Tavoitteena on pelkän volyymin lisäksi ottaa huomioon järjestetyn koulutuksen sisältö sekä ottaa huomioon opistojen erilaiset edellytykset suoritevolyymin tuottamiseen. Opistojen välisen suoritejaon pohjana ovat ns. painotetut vuorokaudet: toteutuneita vuorokausia painotetaan yhtäältä koulutuksen sisällön kertoimilla, toisaalta opistojen suuruuden mukaisilla kertoimilla.

Selvitystarpeita voi liittyä investointien rahoitusjärjestelmän uudistamiseen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän muutosten yhteydessä.

2. Uuden ohjausjärjestelmän valmistelu ja tavoitteet

2.1. Valmistelu ja tavoitteet

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotukset ja niiden jatkovalmistelu

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä (PAT) esitti muistiossaan (OPM työryhmien muistioita 3:2002), että osa vapaan sivistystyön rahoituksesta suunnattaisiin perusrahoitusta vaarantamatta "Vapaan sivistystyön visio 2005" -ohjelman mukaisten kehittämislinjausten täytäntöön panemiseen. Suuntaviivapäätökset tulisi laatia vapaan sivistystyön oppilaitosten keskusjärjestöjen ja ylläpitäjien kanssa yhteisesti sovittavien tavoitteiden ja toimenpiteiden edistämiseen siten, että ne tukevat vapaan sivistystyön opetuksen autonomista kehittämistä. Niitä laadittaessa tulisi ottaa huomioon koulutuksen alueellinen saatavuus ja pienten järjestäjien koulutustehtävä etenkin haja-asutusalueilla. Vapaan sivistystyön oppilaitosryhmiä ja erilaisissa olosuhteissa toimivia oppilaitoksia tulisi tarkastella erikseen niiden oman erityisluonteen mukaisesti. Samalla työryhmä edellytti vapaan sivistystyön opintojen seurannan ja tilastoinnin kehittämistä siten, että asetettujen tavoitteiden seurannan edellytykset paranevat.

Opetusministeriö asetti 11.4.2002 parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten jatkovalmistelua varten kolme laajapohjaista valmisteluryhmää, joista kolmannen, ns. PAT 3 -ryhmän, valmistelevaan vapaan sivistystyön ohjausta, rahoitusta, seurantaa ja tilastointia sekä suuntaviivapäätöksiä koskevien ehdotusten konkretisoimista ja niiden toimeenpanosuunnitelmaa. PAT 3 -ryhmä jätti muistionsa opetusministeriölle vuoden 2003 helmikuussa.

Samanaikaisesti suuntaviivaohjauksen valmistelun kanssa opetusministeriö on yhdessä vapaan sivistystyön keskusjärjestöjen ja Tilastokeskuksen kanssa valmistellut vapaan sivistystyön tilastouudistusta opetusministeriön asettamassa työryhmässä, joka jätti muistionsa opetusministeriölle syyskuussa 2002 (OPM työryhmien muistioita 42:2002). Uudistuksen tavoitteena on kehittää vapaan sivistystyön koulutustarjonnan ja opiskelijoiden perustilastointia. Uudistetun tilastoinnin mukainen tiedonkeruu oppilaitoksilta alkaa vuonna 2004. Ensimmäiset tiedot uusitulla tiedonkeruulla saadaan käyttöön syyskuulla 2005.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän jatkovalmisteluryhmien työn päätyttyä vapaan sivistystyön uuden ohjaus- ja seurantajärjestelmän valmistelua on jatkettu yhdessä opetusministeriön 1.4.2003 asettaman väliaikaisen vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän kanssa, joka vakinaistettiin 4.2.2004 (ks. liite 1). Lisäksi syyskuulla 2003 ohjausjärjestelmää valmisteltiin myös oppilaitosmuodoittain opetusministeriön, opetushallituksen, vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen ja Suomen kuntaliiton kanssa sekä virkatyönä opetusministeriön aikuiskoulutusyksikössä.

Vapaan sivistystyön kehittämistavoitteet

Valtioneuvoston ja opetusministeriön keskeisissä politiikka-asiakirjoissa on PAT:n ehdotuksiin ja niiden jatkovalmisteluun perustuen linjattu vapaan sivistystyön kehittämistavoitteet, ohjattu tukea vapaan sivistystyön suuntaamiseen ja sen valmistelutoimiin vuosien 2003 ja 2004 talousarvioissa sekä asetettu tavoitteeksi vapaan sivistystyön oppilaitosten uuden ohjaus- ja seurantajärjestelmän ottaminen käyttöön vuonna 2005.

Valtion vuoden 2004 talousarvioesityksessä vapaan sivistystyön tavoitteet ja niiden edistämisen toimenpiteet määriteltiin seuraavasti: "Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytyksiä vahvistetaan tasa-arvoa, sosiaalista koheesiota sekä aktiivista kansalaisuutta rakentavan aikuiskoulutuksen järjestäjinä. Toimintaa suunnataan yhteistyössä alan toimijoiden kanssa määriteltäville painopistealoille ja kohderyhmille lisäämällä kehittämisavustuksia ja kehittämällä ohjausmuotoja. Uudet ohjaus- ja seurantamuodot otetaan käyttöön vuodesta 2005 alkaen."

Valtioneuvoston hyväksymässä vuosien 2003 - 2008 koskevassa Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa todetaan vapaan sivistystyön roolista muun muassa seuraavaa: "Vapaan sivistystyön luonnetta kansalaisten omiin tarpeisiin vastaavana oppilaitosverkostona korostetaan ja sen asemaa sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, demokraattisten arvojen ja aktiivisen kansalaisuuden edistäjänä vahvistetaan. Lähivuosina

painopisteitä ovat kansalaisvaikuttamisen edistäminen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, eläkeläis- ja vanhusväestön elämänlaatua edistävä tarjonta, kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien parantaminen, maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutuksen järjestäminen sekä aikuisopiskeluun osallistumisen edellytyksiä lisäävä koulutus sekä syrjäytymisen ehkäisy. Tarjontaa lisätään väestön ikääntymisestä johtuvan kysynnän kasvun ja tehtäväkentän laajentumisen mukaisesti."

Määrärahojen suuntaaminen valtion vuosien 2003 ja 2004 talousarvioissa

Valtion vuoden 2003 talousarviossa vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin siirrettiin lisärahoituksena yhteensä 5 000 000 euroa momentilta 29.69.31 (valtionosuus ja -avustus ammatilliseen lisäkoulutukseen) ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusuudistuksen yhteydessä. Vapaan sivistystyön oppilaitosten talousarviomomenteissa selvitettiin informaatio-ohjauksen luonteisesti, että momenteille siirretyt määrärahat on tarkoitettu: "...sunnattavaksi ensisijaisesti kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien edistämiseen, maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutuksen vahvistamiseen sekä muihin kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä tukeviin opintoihin."

Vuoden 2004 talousarviossa kansalaisopistojen, kansanopistojen, opintokeskusten ja kesäyliopistojen valtionavustuksia lisättiin momenttien sisäisillä siirroilla, jotta määrärahoista voitaisiin vuonna 2004 myöntää kehittämisavustuksia suuntaviivakoulutuksen kehittämiseen ja uusien osallistujaryhmien rekrytoinnin kehittämiseen. Vapaan sivistystyön oppilaitosten talousarviomomenteissa selvitettiin siirtojen perusteeksi "...valmisteilla olevan uuden vapaan sivistystyön opintojen suuntaamisen menettelyn kehittämistarpeet". Vapaan sivistystyön kehittämisavustusten kohteet ja painopisteet vuodelle 2004 on määritelty siten, että ne riittävässä määrin tukevat suuntaviivajärjestelmän valmistelua ja käyttöönottoa. Opetushallitus on laatinut yksityiskohdaiset ohjeet kehittämisavustusten kohteista ja hakumenettelystä.

Liikunnan koulutuskeskusten osalta kehittämismäärärahoja ei veikkausvoittovarojen tiukan kehyksen vuoksi vielä 2004 voitu lisätä. Vuoden 2004 kehittämisavustusten kohteet ja painopisteet määriteltiin kuitenkin siten, että ne tukevat suuntaviivajärjestelmän valmistelua.

2.2 Koulutuksen suuntaaminen

Suuntaviivakoulutus

Opetusministeriön ja vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen oppilaitosmuodoittain tekemässä virkamiesvalmistelussa saavutettiin syksyn 2003 aikana pitkälle menevä yhteisymmärrys siitä, mihin koulutukseen kussakin oppilaitosmuodossa voimavaroja voitaisiin suunnata (ks. liite 2).

Opetusministeriön ja vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen oppilaitosmuodoittaisessa valmistelutyössä syksyllä 2003 määriteltiin kaikissa oppilaitosmuodoissa - oppilaitosmuodoittain hieman eri tavoin muotoiltuna - yhteisiksi painopisteiksi:

- "kansalaisyhteiskuntaa ja aktiivista kansalaisuutta edistävät opinnot" sekä
- "maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus".

Oppilaitosmuodoittain painopisteeksi määriteltiin lisäksi:

- kansalaisopistoissa ja opintokeskuksissa "kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien parantamiseen tähtäävät opinnot";
- kansalaisopistoissa "terveyttä edistävät opinnot";
- kansanopistoissa "opinnollinen kuntoutus";
- kesäyliopistoissa "avoimen yliopiston opintoihin valmentava koulutus"; sekä
- liikunnan koulutuskeskuksissa "terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä edistävät opinnot".

Ehdotetuista painopisteistä "opinnollinen kuntoutus" edellyttää vielä kohderyhmien, toimintamuotojen ja lisäkustannusten täsmentämistä ja muuta jatkovalmistelua. "Opinnollisen kuntoutuksen" ja "terveyttä edistävien opintojen" toimeenpano edellyttää rahoitusjärjestelyjen tarkoituksenmukaisen työnjaon jatkovalmistelua yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Vastaavasti vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämän

"maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutuksen" rahoitusjärjestelyjen yksityiskohdista ja työnjaosta tulee sopia työministeriön kanssa.

Asetettujen koulutuspoliittisten tavoitteiden kannalta on ongelmallista, että useimmat ehdotetuista painopistealoista eivät sinänsä välttämättä lisää aliedustettujen ryhmien koulutukseen osallistumista.

Painopisteiden operationaalinen määrittely kursseiksi ja opintokokonaisuuksiksi on kuitenkin monessa tapauksessa vaikeaa. Yhtäältä laaja-alaisen painopisteiden tulkinta voi määrittelyvaikeuksien takia vaihdella niin paljon, että niihin perustuva rahoituksen ohjaus voi helposti johtaa spekulatiivisiin tuloksiin. Esimerkiksi "kansalaisyhteiskuntaa ja aktiivista kansalaisuutta" edistäviin opintoihin voidaan laajasti määrittellen lukea suuri osa vapaan sivistystyön koulutuksesta, mutta toisaalta ne voidaan määrittellä myös hyvinkin täsmällisesti mutta suppeasti, esimerkiksi VSY:n laatimia opetussuunnitelmaperusteita koskevan suosituksen mukaisesti kursseiksi. Toisaalta kapea-alaisesti määritellyt painopisteet, kuten esimerkiksi "opinnollinen kuntoutus" ja "maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus", puolestaan saattavat käytännössä rajata ohjauksen koskemaan vain suhteellisen pientä osaa vapaan sivistystyön kokonaisuudesta.

Kohderyhmät

Hallituksen hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan tasa-arvoisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi tarvitaan "...osallistumista tukevia, suunnattuja toimenpiteitä vähemmän osallistuville ryhmille".

Aikuiskoulutustutkimuksen 2000 mukaan aikuiskoulutuksessa vähemmän edustettuja ryhmiä ovat muun muassa:

- yli 55-vuotiaat (33 %), erityisesti yli 55-vuotiaat miehet (26 %);
- pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneet (37 %), erityisesti miehet (32 %);
- työntekijät (45 %), erityisesti pelkän perusasteen suorittaneet (42 %);
- yrittäjät (42 %), erityisesti pelkän perusasteen (28 %) tai keskiasteen suorittaneet (40 %) ja miehet (36 %);
- eläkeläiset (21 %), erityisesti perus- tai keskiasteen suorittaneet (19 %);
- työttömät (37 %) erityisesti miehet (32 %); työvoiman ulkopuoliset (36 %), erityisesti miehet (27 %) ja pelkän perusasteen (34 %) tai keskiasteen (36 %) suorittaneet työttömät; sekä
- erityisesti Lapin (41 %), Oulun (43 %) ja Länsi-Suomen läänin (46 %) miehet sekä maaseutumaisen alueen miehet (41 %).

Valmistelussa on paljon keskusteltu aikuiskoulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämisestä. Keskustelun perusteella on kuitenkin tultu siihen johtopäätökseen, että koulutusta on yleensä vaikea suunnitella ja suunnata kohderyhmän mukaan, koska monet edellä luetelluista ryhmistä ovat lähinnä tilastollisia ja elämäntilanteeltaan, kiinnostukseltaan ja tavoitteiltaan hyvin heterogeenisiä. Omaehtoisuuden koulutuksen suunnasta joillekin ryhmille voi lisäksi vaikeuttaa se, että eräät kohderyhmät, kuten työttömät, ovat sellaisia, joihin ei erityisesti haluta samastua. Tämän johdosta ehdotetuissa suuntaavakoulutuksen painopistealoissa mainitaan erityisiä kohderyhmiä vain muutamissa tapauksissa, joita ovat maahanmuuttajat (maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus) ja eläkeläiset kesäyliopistojen avoimen yliopiston opintoihin valmentavassa koulutuksessa ja kansalaisopistojen kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksia koskevien opintojen osalta. Lisäksi kesäyliopistojen avoimen yliopiston opintoihin valmentavan koulutuksen kohdalla erityiseksi kohderyhmäksi luetaan myös "ikäntyvä väestönosa sekä yliopisto-opintonsa keskeyttäneet".

On ilmeistä, että aikuiskoulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisääminen edellyttää paljolti muunlaisia toimenpiteitä kuin kohderyhmille räätälöityjen kurssien suunnittelua ja järjestämistä. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla hakeva toiminta (kuten Noste-ohjelmassa), opinto-ohjauksen ja opiskelun tukijärjestelyjen kehittäminen, yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa koulutuksen suunnittelussa, toteutuksessa ja uusien kohderyhmien rekrytoimisessa sekä opintomaksujen kohtuullistaminen ja opintososiaalisten etujen kehittäminen, erityisesti vähävaraisimpien yhteiskuntaryhmien osalta.

2.3. Ohjauksen kehittäminen ja rahoituksen suuntaaminen

Valtionosuus on tarkoitettu koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen, valtionavustukset taas kehittämistoimintaan tai oppilaitosten toiminnan tukemiseen muista erityisistä syistä. Tämän johdosta on perusteltua, että suuntaviivakoulutuksen rahoitukseen käytetään valtionosuusrahoitusta eikä valtionavustuksia. Suuntaviivajärjestelmää ja sen edellyttämää uutta ohjausmenettelyä valmisteltaessa on vahvimmin noussut esille kaksi rahoituksen suuntaamisen mallia: suoriteohjaus ja informaatio-ohjaus, joita seuraavassa tarkastellaan lähemmin. Kummassakin ohjausjärjestelmässä suuntaviivakoulutus olisi tarkoituksenmukaisinta rahoittaa valtionosuusrahoituksella.

Suoriteohjaus

Valtionosuuden perusteena ovat suoritteet (opetustunteina, opintoviikkoina jne.), joita jaetaan valtion talousarviossa mainitun suoritekiintiön rajoissa lähinnä edellisvuosina toteutuneiden suoritteiden määrän perusteella. Suoriteohjauksessa suoritteet käytännössä jakautuisivat kahteen luokkaan: suuntaviivasuoritteisiin ja muihin, ns. perustehtävien suoritteisiin. Oppilaitosten ns. perusresurssien turvaamiseksi suuntaviivasuoritteiden määrälle pitäisi asettaa oma kiintiö tai yläraja. Suuntaviivasuoritteiden jako oppilaitoksille voitaisiin toteuttaa laskennallisesti samojen lähtökohtien mukaisesti kuin perustehtävien suoritteiden jako. Jakamalla suuntaviivasuoritteet erikseen oppilaitoksille voitaisiin turvata rahoituksen kohdistuminen niille oppilaitoksille, jotka suuntaviivakoulutusta järjestävät samassa suhteessa kuin koulutusta järjestetään eri oppilaitoksissa. Oppilaitosten perusresurssit voitaisiin turvata sellaisissakin tilanteissa, joissa suuntaviivasuoritteiden kiintiö alitetaan tai ylitetään, ottamalla huomioon kunkin oppilaitoksen suuntaviivasuoritteiden lisäksi sen perussuoritteiden ja suuntaviivasuoritteiden kokonaismäärä. Jos suuntaviivakoulutusta järjestetään kiintiötä vähemmän, voitaisiin käyttämätön kiintiö jakaa oppilaitoksille toteutuneiden suoritteiden kokonaismäärää vastaavasti. Jos taas suuntaviivakoulutusta järjestettäisiin kiintiötä enemmän, voitaisiin kiintiön ylittävät suuntaviivasuoritteet ottaa huomioon suoritteiden kokonaismäärässä.

Suoriteohjaus sopisi nykyisiin valtionosuusperusteisiin. Rahoitus voitaisiin kohdentaa ottaen huomioon sekä oppilaitoksen järjestämä suuntaviivakoulutus että suoritteiden kokonaismäärä ja samalla niin, että oppilaitosten autonomia säilyy. Malli kuitenkin monimutkaistaisi valtionosuusperusteita ja sisältäisi samalla myös laskennallisen valtionosuusjärjestelmän suoritekiintiön heikkoudet: yksittäisen oppilaitoksen rahoitus on vaikeasti ennakoitavissa ja tulee jälkikäteen. Suoritteiden jako kahteen ryhmään voisi puolestaan johtaa siihen, että samaa koulutusta rahoitetaan kahdesta eri kiintiöstä, mahdollisesti vielä eri hinnoilla. Malli edellyttää, että suuntaviivakoulutus voidaan määrittellä niin yksiselitteisesti, että rahoitus voidaan jakaa seurantatietojen perusteella riidattomasti. Tämä on kuitenkin hyvin vaikeaa ja altista erilaisille tulkinnoille (esim. kansalaisvalmiuksia lisäävien opintojen määrittely).

Myös suuntaviivakoulutuksen tavoiteltavan volyymin etukäteismäärittely aiheuttaisi ainakin alkuvaiheessa ongelmia, koska nykyinen tilastointi ei anna tähän riittävää tietopohjaa. On myös todennäköistä, että malli johtaisi vuosittain toistuvaan debattiin suuntaviivasuoritteiden "oikeasta" määrästä, niiden tulkinnasta ja rahoituksen jaon oikeudenmukaisuudesta, mitä ei voi pitää kovin tarkoituksenmukaisena.

Informaatio-ohjaus

Suoriteohjauksen lisäksi koulutusta voidaan suunnata myös informaatio-ohjauksella, jossa opetusministeriö yhdessä vapaan sivistystyön keskusjärjestöjen kanssa määrittelisi suuntaamisen tavoitteet, joiden edistämiseen ministeriö ja järjestöt sitoutuvat ja joihin ylläpitäjien toivotaan käyttävän rahoitusjärjestelmän sille tarjoamia voimavaroja. Tavoitteet voisivat koskea suuntaviivakoulutuksen määrän lisäämistä, sen järjestelyjen kehittämistä, mahdollisesti myös koulutuksen laatua sekä ali-edustettujen ryhmien koulutukseen osallistumisen lisäämistä. Tavoitteet olisi mielekäästä asettaa 3 - 5 vuodeksi, jotta niiden toteutumisesta kertyisi riittävästi kokemusta ja seurantatietoja. Tavoitteita tulisi kuitenkin voida tarpeen tullen tarkistaa vuosittain. Opetusministeriö saattaisi tavoitteet oppilaitosten tietoon vuosittain kirjeellä, johon liitettäisiin vapaan sivistystyön oppilaitoksia edustavan valtakunnallisen järjestön tai järjestöjen antama suositus tai lausunto.

Informaatio-ohjauksen menettelytavat soveltuvat vapaan sivistystyön luonteeseen. Informaatio-ohjaus ei edellyttäisi rahoitusjärjestelmän muuttamista eikä suuntaviivakoulutuksen erottelua muusta vapaasta sivistystyöstä, vaan suuntaviivakoulutus olisi sille luontevassa paikassa osana vapaan sivistystyön kokonaisuutta ja perusrahoitusta. Suuntaviivoiksi ehdotetun koulutuksen tavoitteet koskisivat koulutuksen määrää ja/tai tarvittaessa laadun kehittämistä. Tavoitteiden toteutumiseksi antaisi hyvät olosuhteet indikoitu vapaan sivistystyön koulutustarjonnan lisääminen, joka lisäisi suoritteita, joita voitaisiin käyttää suuntaviivakoulutuksen lisäämiseen. Aikuiskoulutuksessa aliedustettuja kohderyhmiä koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin lisäksi muita, niitä tukevia toimenpiteitä, kuten vapaan sivistystyön oppilaitosten yhteistyön lisäämistä kansalaisjärjestöjen kanssa koulutuksen suunnittelussa, toteutuksessa ja osallistujien rekrytoinnissa, opinto-ohjauksen ja opiskelujen tukijärjestelyjen kehittämistä sekä opiskelumaksujen kohtuullistamista ja opintososiaalisten etujen kehittämistä, erityisesti vähävaraisimpien yhteiskuntaryhmien osalta.

Informaatio-ohjauksen ohjauskyky ja sitovuusaste on vaatimaton. Järjestöjen sitoutuminen opetusministeriön kanssa yhteisiin tavoitteisiin ei välttämättä sido koulutuksen järjestäjiä. Tavoitteet toteutuisivat vain mikäli, ainakin riittävän monet, koulutuksen järjestäjät siirtäisivät toimintansa painopistettä suuntaviivojen suuntaan. Informaatio-ohjausta pitäisi tukea riittävän tarkan seurantajärjestelmän avulla ja muilla keinoin. Informaatio-ohjaus ei myöskään voisi vaikuttaa rahoitukseen sellaisissakaan tapauksissa, joissa suuntaviivakoulutuksen järjestämiskustannukset olisivat olennaisesti muita opintoja suuremmat. Järjestelmän tueksi olisi siksi suositeltavaa kehittää kannustimia, joilla voitaisiin ohjata lisärahoitusta keskimääräistä olennaisesti kalliimpien koulutusten järjestämiseen ja/tai palkita oppilaitoksia tavoitteiden edistämisestä, esimerkiksi tulospalkkioiden kaltaisilla rahoitusjärjestelyillä.

3. Ehdotukset uusien ohjausmuotojen käyttöönoton vaatimista toimenpiteistä

Suuntaviivajärjestelmän kehittämisen lähtökohtana on, että uudet ohjausmuodot antavat valtionhallinnolle ja vapaan sivistystyön oppilaitoksille nykyistä enemmän mahdollisuuksia suunnata toimintaa aliedustetuille kohderyhmille ja yhteiskuntapolitiittisesti tärkeisiin koulutussisältöihin perusrahoitusta vaarantamatta. Uusien ohjausmenettelyjen ja sen rahoitusjärjestelyjen käyttöönotolla pyritään lisäämään kansalaisten ja kansalaisryhmien tasa-arvoa ja mahdollisuuksia vapaan sivistystyön palvelujen käyttöön maan kaikissa osissa aktiivin kansalaisuuden, kansalaisten osallistumisen ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Vapaan sivistystyön työmuotoja ja erilaisissa olosuhteissa toimivia oppilaitoksia tulee uudistusta toimeenpantaessa tarkastella erikseen niiden oman erityisluonteen mukaisesti. Ohjausmuodoista sovitaan vapaan sivistystyön valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa pitäen lähtökohtana, että ne eivät vähennä vapaan sivistystyön oppilaitosten perusrahoitusta ja että ne kannustavat kaikkia oppilaitoksia toimimaan asetettujen tavoitteiden edistämiseksi.

Suuntaviivajärjestelmän kehittäminen edellyttää ainakin seuraavanlaisia toimenpiteitä:

- 1) Rahoitusjärjestelmän uudistaminen;
- 2) Ohjausmuotojen monipuolistaminen ja niihin sitoutuminen;
- 3) Valtionavustusten käyttäminen suuntaviivajärjestelmän tukena;
- 4) Aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantaminen; ja
- 5) Tilastoinnin ja seurannan kehittäminen sekä arviointitulosten hyödyntäminen.

Suuntaviivajärjestelmä otetaan käyttöön hallituksen tavoitteiden mukaisesti vapaan sivistystyön ohjausmuotona vuoden 2005 alusta lukien. Kaikkia toimenpiteitä ei kuitenkaan voida eikä ole välttämätöntäkään toteuttaa heti, kun järjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2005. Kyse on pikemminkin monivaiheisesta kehittämisprosessista, jonka täysimääräinen toteuttaminen kestää ainakin muutaman vuoden.

3.1. Rahoitusjärjestelmän uudistaminen

Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmän *kiireellisimmät uudistustarpeet koskevat kansalaisopistojen asutus-rakennejärjestelmään liittyvien epäkohtien poistamista ja kesäyliopistojen oman yksikköhinnan luomista*. Näiden ongelmien ratkaisu on myös nähty suuntaviivajärjestelmän kehittämisen ehdoksi kyseisissä oppilaitosmuodoissa. *Tarkoituksenmukaisinta on ajoittaa kansalaisopistojen ja kesäyliopistojen rahoitusjärjestelmän uudistukset samanaikaisesti muun kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksen kanssa, mikä näillä näkymin siirtyy tapahtumaan vuoden 2006 talousarvioesityksen yhteydessä. Tämän johdosta uuden ohjausjärjestelmän kaikki osat eivät ole käytettävissä vielä vuonna 2005, joka on uuden ohjausjärjestelmän soveltamisen ensimmäinen vuosi, vaan ohjausjärjestelmää kehitetään asteittain sitä mukaa, kun muut sitä tukevat uudistukset toteutuvat.*

Myös kansanopistojen rahoituksen uudistustarpeita koskevat selvitykset ja niiden pohjalta mahdollisesti tehtävät uudistukset vaikuttavat suuntaviivajärjestelmän käyttöönottoon. Mainitut selvitykset ja mahdolliset uudistusehdotukset voitaneen toteuttaa aikaisintaan vuoden 2006 talousarvioehdotuksen yhteydessä. Samalla aikataululla voitaneen edetä myös opintokeskusten valtionosuusjärjestelmän mahdollisessa uudistamisessa.

Liitteenä 3 on luonnos valtion vuoden 2005 talousarvioehdotuksen ao. teksteistä.

3.2. Ohjausmuotojen monipuolistaminen ja niihin sitoutuminen

Suuntaviivakoulutus ja sen kohderyhmät

Työmuodoittain käydyssä virkamiesvalmistelussa saavutettiin syksyllä 2003 opetusministeriön ja vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen kesken pitkälle menevä yhteisymmärrys siitä, mihin koulutukseen voimavaroja voitaisiin oppilaitosmuodoittain suunnata (ks. liite 2).

Opetusministeriön ja vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen oppilaitosmuodoittaisessa valmistelutyössä määriteltiin syksyllä 2003 kaikille oppilaitosmuodoille yhteisiksi painopisteiksi (joskin oppilaitosmuodoittain hieman eri tavoin muotoiltuna) :

- kansalaisyhteiskuntaa ja aktiivista kansalaisuutta edistävät opinnot sekä
- maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus.

Lisäksi painopisteeksi määriteltiin

- "kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien parantamiseen tähtäävät opinnot" kansalaisopistoissa ja opinto-keskuksissa;
- terveyttä edistävät opinnot kansalaisopistoissa;
- opinnollinen kuntoutus kansanopistoissa;
- avoimen yliopiston opintoihin valmentava koulutus erityisille kohderyhmille kesäyliopistoissa, sekä
- terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä edistävät opinnot liikunnan koulutuskeskuksissa.

Opetusministeriön ja vapaan sivistystyön järjestöjen valmistelutyössä on saavutettu suurelta osin yhteisymmärrys koulutuksen suuntaamiskohteista, mutta ohjausta ja seuranta-aikaa ajatellen suuntaamiskohteiden määrittelyjä on vielä tarpeen tarkentaa, jotta ne ovat riittävän yksiselitteisiä. Lisäksi on tarpeen vielä selvittää ja täsmentää suuntaviivakoulutukseksi ehdotettujen opintojen rahoittamisen työnjakoa eräiltä osin yhtäältä sosiaali- ja terveysministeriön (terveyttä edistävät opinnot, opinnollinen kuntoutus) ja toisaalta työministeriön (maahanmuuttajakoulutus) kanssa. Uuden ohjausjärjestelmän mukaisia vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutuksen suuntaamisen painopistealioja määriteltäessä voidaan kuitenkin lähtökohdaksi ottaa syksyllä 2003 oppilaitosmuodoittain yhteisesti määritellyt painopisteet, joita tarvittaessa voidaan yhteisymmärryksessä täsmentää tai muuttaa.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan tasa-arvoisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi tarvitaan "...osallistumista tukevia, suunnattuja toimenpiteitä vähemmän osallistuville ryhmille." Aikuiskoulutuksessa aliedustettuja ryhmiä ovat muun muassa yli 55-vuotiaat, pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneet, työntekijät, yrittäjät, eläkeläiset, työttömät, työvoiman ulkopuoliset ja lähes kaikissa näissä ryhmissä erityisesti pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneet miehet. Monet näistä aliedustetuista ryhmistä ovat kuitenkin koulutukseltaan, harrastuksiltaan, kiinnostuksen kohteiltaan ym. niin heterogeenisiä, että vapaan sivistystyön koulutusta on vaikea suunnitella pelkästään jollekin yllämainituista kohderyhmistä. Johtopäätös tästä on, että aikuiskoulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisääntymistä voitaneen monissa tapauksissa edistää tehokkaimmin muilla keinoin kuin koulutusta suuntaamalla, esimerkiksi lisäämällä yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa koulutuksen suunnittelussa, toteutuksessa ja osallistujien rekrytoinnissa, kehittämällä opinto-ohjausta ja opiskelun tukijärjestelyjä sekä kohtuullistamalla opiskelumaksuja ja kehittämällä opintososiaalisia etuja, erityisesti vähävaraisten yhteiskuntaryhmien osalta.

Koulutuksen suuntaaminen informaatio-ohjauksella

Informaatio-ohjauksen menettelytavat soveltuvat vapaan sivistystyön luonteeseen. Informaatio-ohjus ei edellytä valtionosuusjärjestelmän muuttamista eikä suuntaviivakoulutuksen erottelua muusta vapaasta sivistystyöstä, vaan suuntaviivakoulutus olisi sille luontevassa paikassa osana vapaan sivistystyön kokonaisuutta ja perusrahoitusta. Yhteisessä tavoitteiden määrittelyssä voitaisiin ottaa huomioon suuntaviivoiksi ehdotettujen koulutusten kulloinenkin määrä, ja tavoitteet koskisivat määrän tai laadun kehittämistä, sikäli kuin se katsotaan tarpeelliseksi. Tavoitteiden toteutumiseksi antaa hyvät olosuhteet indikoitu vapaan sivistystyön koulutustarjonnan lisääminen, joka lisäisi suoritteita, joita voitaisiin käyttää suuntaviivakoulutuksen lisäämiseen. Kohderyhmiä koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin lisäksi muita toimenpiteitä, kuten esimerkiksi opiskelumaksujen kohtuullistamista ja/tai opintojen rahoituksen kehittämistä.

Valmistelutyön pohjalta on perusteltua kokeilla, missä määrin koulutuksen suuntaamiselle asetetut koulutuspoliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa informaatio-ohjauksen avulla. Uusi ohjausmenettely olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön määräaikaisena ja asteittain. Sopiva kokeilu-aika olisi 3 - 5 vuotta, esimerkiksi vuosina 2005 - 2008, jotta tilastoseurannan avulla ehditään saada riittävästi tietoa ohjauksen vaikutuksista. Informaatio-ohjauksen ensimmäiseksi vuodeksi ehdotetaan vuotta 2005, kuitenkin siten, että määrällisiä tavoitteita voitaisiin asettaa käyttöön vasta, kun vapaan sivistystyön uudistetun tilastointijärjestelmän tuottamia tietoja on käytettävissä tavoitteenasettelun perustaksi. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että

syksyn 2004 aikana opetusministeriö yhdessä vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen kanssa määrittelee informaatio-ohjauksen tavoitteet koulutuksen suuntaamiselle ja koulutuksen aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämiselle vuoteen 2008 mennessä. Kokeiluajan lopussa ohjausjärjestelmän toimivuudesta ja tuloksista tulee tehdä arviointi, jonka perusteella voidaan päättää ohjausjärjestelmän kehittämisestä kokeiluajan jälkeen. Näin menetellen voitaisiin ohjausjärjestelmää kokeiluajan jälkeen muuttaa, mikäli informaatio-ohjauksen avulla ei kyetä riittävästi edistämään yhteisesti sovittuja tavoitteita.

3.3. Valtionavustusten käyttäminen suuntaviivajärjestelmän tukena

Valtion vuoden 2004 talousarvioesityksessä kaikkien vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen kehittämistä avustuksia on lisätty ottaen huomioon valmisteilla olevan uuden vapaan sivistystyön opintojen suuntausmenettelyn kehittämistarpeet. Vapaan sivistystyön kehittämistä avustusten yhdeksi myöntämisperusteeksi on vuonna 2004 määritelty suuntaviivakoulutuksen kehittäminen ja aikuiskoulutuksessa aliedustettujen ryhmien rekrytoinnin ja koulutusjärjestelyjen kehittäminen. *Kehittämistä avustuksia on tarkoituksenmukaista käyttää tähän tarkoitukseen lisäksi vuonna 2005 ja tarvittaessa tämän jälkeenkin (liite 3).*

Lisäksi opetushenkilöstön täydennyskoulutukseen, kuten VSOP -ohjelmaan, tarkoitettuja määrärahoja voidaan ainakin lähivuosina käyttää vapaan sivistystyön opetushenkilöstön kouluttamiseen suuntaviivakoulutuksen järjestämisen edellyttämiin taitoihin.

3.4. Aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantaminen

Opetusministeriön toimeksiannosta laaditussa selvityksessä aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta (Opetusministeriön työryhmien muistioita ja selvityksiä 2003:25) selvitysmies Pentti Arajärvi ehdottaa muun muassa opintosetelijärjestelmän vakinaistamista aikuiskoulutuksen rahoitusmuotona sekä aikuiskoulutustuen kehittämistä. Opetusministeriö on lähettänyt selvitysmiehen raportin laajalle lausunto-kerrokselle, jonka pohjalta opetusministeriö valmistelee yhteistyössä muiden ministeriöiden ja työmarkkinajärjestöjen kanssa toimenpideohjelman, joka ohjaa uudistusten toimeenpanoa. Valtioneuvoston vuoden 2005 talousarviokehityksessä ei kuitenkaan ole varauduttu ehdotuksista aiheutuvaan menojen kasvuun.

Selvitysmies Arajärvi esittää opiskelumaksujen kohtuullistamista ja opintosetelin käyttöönottoa muun muassa kansalaisten tietoyhteiskuntaopintojen ja vapaan sivistystyön suuntaviivaopintojen rahoitusmuotona. Tällöin rahoitus voisi kohdistua opiskelumaksuihin, mutta mahdollisesti myös koulutusmatkoihin ja oppimateriaaliin. Opintoseteliä on kokeiltu aikuisten tietoyhteiskuntavalmiuksien lisäävän koulutuksen yhteydessä. Järjestelmää kokeiltiin rajatussa määrässä kuntia, jotka saivat opetusministeriöltä käyttöönsä etukäteen sovittun määrän 100 euron arvoisia opintoseteleitä, jotka kelpaavat maksuksi tietotekniikan perusopintoihin julkisesti valvotun koulutuksen järjestäjille. Setelit kohdistettiin työttömille, maahanmuuttajille ja eläkeläisille. Kokeilussa opintosetelin jakamisesta huolehtivat kokeiluun osallistuneet kunnat. Opintoseteli tai vastaava opintomaksujen alentamisjärjestely voisi osaltaan tukea ja edistää aliedustettujen ryhmien osallistumista koulutukseen. Sitä voitaisiin käyttää vapaan sivistystyön suuntaviivakoulutuksen tukena kohdentamalla setelit lyhytkestoiseen suuntaviivakoulutukseen ja erityisille kohderyhmille.

Selvitysmies Arajärvi esittää myös aikuisopiskelijoiden opiskelun aikaisen toimeentuloturvan kehittämistä muun muassa aikuiskoulutustuen soveltamisalaa laajentamalla, kertymäperusteita muuttamalla ja työhistoriavaatimusta lyhentämällä. Selvitysmies ehdottaa muun muassa vapaan sivistystyön pitkäkestoisen, päätoimisen ja todistuksen antamiseen päättyvien opintojen lukemista aikuiskoulutustuen piiriin. Myös aikuiskoulutustuen soveltamisalan laajentaminen pitkäkestoisiin ja päätoimista opiskelua edellyttäviin vapaan sivistystyön opintoihin parantaisi vähävaraisten osallistumismahdollisuuksia osallistua koulutukseen ja voisi näin osaltaan edistää koulutuksellista tasa-arvoa.

Opetusministeriö organisoii kevään 2004 aikana selvitysmiehen ehdotusten toimeenpanoa koskevan jatkovalmistelun ehdotuksista saadut lausunnot huomioon ottaen. Opintoseteliä koskevat jatkotoimet valmisteltaneen opetusministeriön johdolla ja aikuiskoulutustuen soveltamisperusteiden laajentamista koskevat ehdotukset sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Myönteisessäkin tapauksessa lisätoimenpiteitä voitaneen käynnistää aikaisintaan vuonna 2006. Hallituksen vuosille 2005 - 2007 päättämään kehityksen ei kuitenkaan

sisälly uudistusten edellyttämiä lisämäärärahoja. Ainakin opintosetelin osalta jouduttaneen tämän takia tarkastelemaan myös vaihtoehtoisia malleja opintomaksujen kompensoimiseksi.

3.5. Tilastoinnin ja seurannan kehittäminen ja arviointitietojen hyödyntäminen

Suuntaviivajärjestelmän toteutuksen keskeisiin edellytyksiin kuuluu, että suuntaviivakoulutuksen kiintiön (suoriteohjaus) tai tavoitteiden (informaatio-ohjaus) määrittely perustuu oikeaan nykytilannetta koskevaan tietoon ja että suuntaviivakoulutuksen tai tavoitteiden seuranta toimii. Nykyinen tilastointijärjestelmä ei kuitenkaan tuota tarpeellisia tietoja sen paremmin suuntaviivakoulutukseksi ehdotetusta koulutuksesta kuin osallistujaryhmistäkään.

Uudistetussa vapaan sivistystyön tilastoinnissa kerätään vapaan sivistystyön opiskelijoista nettomäärät ja myös opintosisältöjen luokitus muuttuu. Lisäksi kansanopistot ja kesäyliopistot tuottavat vuoden 2004 osalta ns. opiskelijaprofiilitiedot (ikä, sukupuoli, koulutustausta, työmarkkina-asema). Muut vapaan sivistystyön oppilaitosryhmät keräävät tiedot vuonna 2005. Uusi tilastointijärjestelmä antaa aikaisempaa paremmat mahdollisuudet seurata opiskelijapopulaation kehittymistä, mutta sekään ei anna tarvittavalla tarkkuudella tietoja suuntaviivakoulutukseksi ehdotetun koulutuksen järjestämisestä ja siihen osallistuneiden määristä. Seurannan kannalta on myös ongelmallista, että opiskelijaprofiileja ei ole tarkoitus tuottaa vuosittain.

Suuntaviivakoulutukseksi ehdotetun koulutuksen nykyisen volyymin selvittäminen on uuden ohjausmenettelyn käyttöönoton ja sen vaikuttavuuden seurannan välttämätön ehto. Uuden ohjausjärjestelmän täysimääräinen käyttöönotto vuonna 2005 edellyttäisi, että tiedot suuntaviivakoulutukseksi ehdotetun koulutuksen nykyisestä tarjonnasta ja nykyisestä opiskelijapopulaatiosta pitäisi kerätä mahdollisimman pikaisesti, jotta määrälliset tavoitteet voitaisiin määritellä.

Vaikka uusi tilastointijärjestelmä parantaa olennaisesti vapaan sivistystyön ohjauksessa tarvittavaa tietopohjaa, on välttämätöntä toteuttaa *suuntaviivakoulutuksen sisältöjen ja eräiltä osin myös opiskelijapopulaation seuranta rahoitusseurannan vuotuisen suoritettietojen keruun yhteydessä erillisellä lisäliitteellä.*

Uusi ohjausjärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön asteittain niin, että syksyllä 2004 määriteltäisiin vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen kanssa vapaan sivistystyön koulutuksen ja osallistumisen kehittämistavoitteet vuosille 2005 - 2008. Vuotta 2005 koskevat tavoitteet joudutaan kuitenkin määrittelemään pääasiassa yleisellä tasolla (esimerkiksi muotoiluilla "lisätään", "kehitetään", ym.). Vasta kun vuonna 2004 ja 2005 kerättävät opiskelijaprofiilitiedot ja rahoitusseurannan yhteydessä kerättävät lisätiedot ovat käytettävissä, voidaan koulutuksen painopisteiden ja osallistujaryhmien kehitystavoitteita yhteisesti täsmentää.

Osaltaan suuntaviivaohjauksen kehittämistä tukee Koulutuksen arviointineuvoston vuosina 2004 - 2007 kaksivaiheisesti toteutettava vapaan sivistystyön arviointi, jossa tarkoituksena on arvioida vapaan sivistystyön oppilaitosverkoston rakennetta, toimintaedellytyksiä ja palvelukykyä, jonka keskeisiä kriteereitä ovat muun muassa alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutuminen kansalaisten sivistystarpeiden ja koulutuksen saatavuuden näkökulmasta sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmän toimivuus.

Liite 1**VAPAAAN SIVISTYSTYÖN YHTEISTYÖRYHMÄN ASETTAMISKIRJE****OPETUSMINISTERIÖ**

Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön
puheenjohtaja, opetusneuvos
Ville Marjomäki

4.2.2004

ASIA: Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän asettaminen

Opetusministeriön ja vapaan sivistystyön keskeisten tahojen säännöllisen yhteydenpidon järjestämiseksi ministeriö on tänään vakinaistanut vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä on avustaa opetusministeriötä vapaan sivistystyön toimintaedellytyksiä ja kehittämistä, rahoitusta ja ohjausta sekä tilastointia ja seurantaa koskevassa valmistelussa.

Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän puheenjohtajaksi opetusministeriö on kutsunut Teidät, Ville Marjomäki sekä eri oppilaitosryhmiä ja ylläpitäjätahoja edustaviksi jäseniksi Eeva-Inkeri Sireliuksen (Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö), Jyrki Ijäksen (kansanopistot), Heikki Toivolan ja Markku Pyykkölän (opintokeskukset), Martti Markkasen (kansalais- ja työväenopistot), Jorma Hyytiän (liikunnan koulutuskeskukset), Björn Wallénin (Bildningsforum r.f.), Mika Nirven (kesäyliopistot) sekä Päivi Rajalan (Suomen Kuntaliitto).

Yhteistyöryhmän hallinnollisena sihteerinä toimii hallitussihteeri Merja Leinonen opetusministeriöstä.

Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän matka- ja päivärahakulut sekä muut mahdolliset kustannukset maksetaan momentilta 29.69.25.

Opetusministeri

Tuula Haatainen

Johtaja

Marita Savola

TIEDOKSI: Yhteistyöryhmän jäsenet
OPM / TAL / laskentatoimi

Liite 2

Opetusministeriö

31.10.2003

VAPAAAN SIVISTYSTYÖN OPPILAITOSTEN KOULUTUKSEN SUUNTAAMINEN**Yhteenveto opetusministeriön ehdotuksista (luonnos 4)**

	Opintokeskukset	Kesäyliopistot	Kansalais- ja työväenopistot	Kansanopistot
Valtion- osuuden suuntaaminen	- kansalaisyhteiskuntaa ja aktiivista kansalaisuutta edistäviin opintoihin; ja / tai - maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutukseen ja muihin maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroiviin ja kansalaisvalmiuksia antaviin opintoihin; ja / tai - kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien parantamiseen tähtääviin opintoihin.	- korkeakoulututkinnon suorittaneiden maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutukseen sekä kansalais- ja tietoyhteiskuntavalmiuksien parantamiseen; ja / tai - ikääntyvälle väestösosalle ja eläkeläisille sekä yliopistopintonsa keskeyttäneille suunnattuihin avoimen yliopiston opintoihin valmentavaan koulutukseen ja opinto-ohjaukseen; ja / tai - aktiivisen kansalaisuuden edistämiseen tähtäävät opinnot (tässä tarkoitettu koulutukseksi luetaan VSY:n valmisteleman "kansalaisopinnot" - opintokokonaisuuden mukainen koulutus.	- maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutukseen ja muihin maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroiviin opintoihin; ja / tai - terveyttä edistäviin opintoihin (edellyttäen, että pystytään riittävän täsmällisesti rajaamaan kyseeseen tulevat opinnot); ja / tai - kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien parantamiseen ja tätä koskeviin koulutuskokonaisuuksiin, erityisesti eläkeläisille ja maahanmuuttajille suunnattuun koulutukseen.	- maahanmuuttajien perheiden kieli- ja kulttuurikoulutukseen ja muihin maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroiviin opintoihin, mukaan lukien tietoyhteiskuntaopinnot; ja / tai - kansalaistaitoja ja kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiuksia lisääviin opintoihin; ja / tai - oppinnolliseen kuntoutukseen (edellyttäen, että toiminta kuuluu opetusministeriön toimialaan ja voidaan selkeästi rajata ja määritellä).

	Opintokeskukset	Kesäyliopistot	Kansalais- ja työväenopistot	Kansanopistot
Valtionavustusten kohdistaminen	<p>- koulutuspoliittisen tasa-arvon edistäminen, erityisesti uusien, tähän asti aikuiskoulutuksessa aliedustettujen väestöryhmien, kuten eläkeläisten, työttömien ja maahanmuuttajien rekrytointi opintokeskusten opiskelijoiksi; ja / tai</p> <p>- valtionosuuden suuntaamisen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisten opintokokonaisuuksien, opetusohjelmien ja oppimateriaalien suunnittelu, valmistelu ja pilotointi.</p>	<p>- koulutuspoliittisen tasa-arvon edistäminen, erityisesti uusien, tähän asti koulutuksessa aliedustettujen väestöryhmien, kuten eläkeläisten ja maahanmuuttajien rekrytointi kesäyliopistojen opiskelijoiksi; ja / tai</p> <p>- valtionosuuden suuntaamisen kannalta tarkoituksenmukaisten opintokokonaisuuksien, opetusohjelmien ja oppimateriaalien suunnittelu, valmistelu ja pilotointi.</p>	<p>- koulutuspoliittisen tasa-arvon edistäminen, erityisesti uusien, tähän asti aikuiskoulutuksessa aliedustettujen väestöryhmien rekrytointi kansalaisopistojen opiskelijoiksi; ja / tai</p> <p>- valtionosuuden suuntaamisen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisten opintokokonaisuuksien, opetusohjelmien ja oppimateriaalien suunnittelu, valmistelu ja pilotointi.</p>	<p>- koulutuspoliittisen tasa-arvon edistäminen, erityisesti uusien, aikuiskoulutuksessa aliedustettujen väestöryhmien, kuten työttömien ja maahanmuuttajien rekrytointi kansanopistojen opiskelijoiksi; ja / tai</p> <p>- valtionosuuden suuntaamisen kannalta tarkoituksenmukaisten opintokokonaisuuksien, opetusohjelmien ja oppimateriaalien suunnittelu, valmistelu ja pilotointi sekä (yhteisesti sovittavien kohderyhmien) opinnollisen kuntoutuksen ja siihen soveltuvien opintojen suunnittelu ja valmistelu.</p>

	Opintokeskukset	Kesäyliopistot	Kansalais- ja työväenopistot	Kansanopistot
Eriyisryhmien koulutukseen osallistumisten poistaminen	Selvitetään - millä keinoin edellä tarkoitettujen väestöryhmien koulutusmaksuja ja muita koulutukseen osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan alentaa tai kokonaan poistaa; - opintojen ohjauksen ja muun avustavan henkilöstön mahdollisen lisätarpeen ja sen edellyttämät rahoitusjärjestelyt edellä tarkoitettujen väestöryhmien opiskelun tukemiseksi.	kuten opintokeskukset	Selvitetään - millä keinoin edellä tarkoitettujen väestöryhmien koulutusmaksuja ja muita koulutukseen osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan alentaa tai kokonaan poistaa; - opinto-ohjaajien ja muun avustavan henkilöstön mahdollisen lisätarpeen ja sen edellyttämät rahoitusjärjestelyt edellä tarkoitettujen väestöryhmien opiskelun tukemiseksi.	kuten kansalaisopistot

Liite 3

Opetusministeriö
Aikuiskoulutusyksikkö

Helsinki 12.5.2004

Suuntaviivajärjestelmän käyttöönotto valtion vuoden 2005 talousarvioesityksessä

1. Vuoden 2005 talousarvioesitys, luonnos

1.1. Luku 29.69. johdanto (aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteet ja niiden edistämisen toimenpiteet)

– " Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytyksiä vahvistetaan tasa-arvoa, sosiaalista koheesiota sekä aktiivista kansalaisuutta kannustavan aikuiskoulutuksen järjestäjinä. Koulutuksen suuntaamiseksi otetaan asteittain käyttöön uudenlainen informaatio-ohjaus vuosina 2005 - 2008. Sen toimeenpanoa tuetaan kehittämisavustuksilla, opettajien täydennyskoulutuksella sekä aikuisopiskelun taloudellisia edellytyksiä kehittämällä.

– Kansalaisopistojen rahoitusjärjestelmä uudistetaan ja kesäyliopistoille otetaan käyttöön omaan yksikköhintaan perustuva rahoitusjärjestelmä vuoden 2006 alusta. Kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusjärjestelmien uudistamisen tarpeet selvitetään ja mahdolliset uudistusesitykset annetaan vuoden 2006 talousarvioesityksen yhteydessä. "

1.2. Momenttikohtaiset tekstit momenttien selvitysosiin:

30. Valtionosuus kansalaisopistojen käyttökustannuksiin (arviomääräraha)

" Kansalaisopistojen koulutusta suunnataan informaatio-ohjauksen avulla alan valtakunnallisten järjestöjen kanssa määriteltäville painopistealoille ja kohderyhmille vuosina 2005 - 2008. Valtionavustuksia voidaan käyttää koulutuksen kehittämiseen yhteisesti määritellyillä painopistealoilla ja uusien osallistujaryhmien koulutukseen rekrytoinnin kehittämiseen."

50. Valtionosuus kansanopistojen käyttökustannuksiin (arviomääräraha)

" Kansanopistojen koulutusta suunnataan informaatio-ohjauksen avulla alan valtakunnallisen järjestön kanssa määriteltäville painopistealoille ja kohderyhmille vuosina 2005 - 2008. Valtionavustuksia voidaan käyttää koulutuksen suuntaamisen kehittämiseen yhteisesti määritellyillä painopistealoilla ja uusien osallistujaryhmien koulutukseen rekrytoinnin kehittämiseen."

55. Valtionosuus opintokeskusten käyttökustannuksiin (arviomääräraha)

" Opintokeskusten koulutusta suunnataan informaatio-ohjauksen avulla opintokeskusten kanssa määriteltäville painopistealoille ja kohderyhmille vuosina 2005 - 2008. Valtionavustuksia voidaan käyttää koulutuksen suuntaamisen kehittämiseen yhteisesti määritellyillä painopistealoilla ja uusien osallistujaryhmien koulutukseen rekrytoinnin kehittämiseen."

56. Valtionosuus kesäyliopistojen käyttökustannuksiin (arviomääräraha)

" Kesäyliopistojen koulutusta suunnataan informaatio-ohjauksen avulla alan valtakunnallisen järjestön kanssa määriteltäville painopistealoille ja kohderyhmille vuosina 2005 - 2008. Valtionavustuksia voidaan käyttää koulutuksen suuntaamisen kehittämiseen yhteisesti määritellyillä painopistealoilla ja uusien osallistujaryhmien koulutukseen rekrytoinnin kehittämiseen."

2. Valmistelu aikataulu

Maaliskuu	Hallituksen kehyspäättös 11.3. Uuden ohjausjärjestelmän käsittely vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä Budjettitekstejä koskevien esitysten käsittely vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä (ja tarvittaessa työmuodoittain)
Huhtikuu	Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän käsittely Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston talousarvioesitys valmis 8.4.
Toukokuu	Opetusministeriön talousarvioesitys VM:lle 28.5.
Kesä- heinäkuu	Uuden ohjausjärjestelmän loppuvalmistelu opetusministeriössä
Elokuu	VM:n TAE 2005 oikovedokset julkaistaan 31.7. OPM neuvottelu VM kanssa 4.8. Hallituksen kehysriihi 18.-19.8.
Syyskuu	TAE ja siihen liittyvät lakiesitykset Eduskunnalle 14.9.
Syyskuu - joulukuu	Tavoitteiden asettamista koskeva valmistelu opetusministeriön ja vapaan sivistystyön järjestöjen kesken