

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän muistio

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:25

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän muistio

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:25



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto / Högskole- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

www.minedu.fi/julkaisut

ISBN 978-952-263-322-4 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:25

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
11.12.2014

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmä Puheenjohtaja: johtaja Kirsi Kangaspunta Sihteerit: opetusneuvos Annika Bussman, opetusneuvos Kirsi Lähde		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		Toimielimen asettamispvm 18.12.2013	Dnro 39/040/2013
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän muistio (Struktur- och finansieringsarbetsgruppen inom det fria bildningsarbetet, promemoria)			
Julkaisun osat Muistio ja liitteet			
Tiivistelmä Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 18.12.2013 työryhmän selvittämään ja tekemään ehdotuksensa vapaan sivistystyön rakenteen ja rahoitusjärjestelmän muutostarpeista sekä ehdotusten kustannusvaikutuksista. Työryhmän asettamisen taustalla oli hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta, jonka mukaan, myös vapaassa sivistystyössä toteutetaan rakenne- ja rahoitusuudistus. Tavoitteena on toiminnan laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi luoda riittävän suuret vapaan sivistystyön oppilaitokset sekä selkeyttää ja ajantasaistaa rahoituksen määräytymisperusteet. Rahoituksen tulee kannustaa opiskelumuotojen kehittämiseen. Toiminnan ennakoitavuuden parantamiseksi tulee määritellä vapaan sivistystyön toiminnan volyymille ylläpitäjäkohtaiset rahoituksen reunaehdot. Työryhmä asetti jaostot oppilaitosmuotokohtaisia selvityksiä varten. Työryhmä esittää, että - Vapaan sivistystyön rakenteellinen uudistaminen toteutetaan ylläpitäjälähtöisesti. Ministeriö arvioi, että ylläpitämislupien edellyttämät taloudelliset edellytykset täyttyvät myös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon jälkeen. - Rahoituksen ennakoitavuutta parannetaan kiintiömällä opintokeskusten valtionosuus ja valtaosa kansalaisopistojen ja kansanopistojen valtionosuudesta. Kesäyliopistojen kohdalla kiintiöintiin ei ole tarvetta. - Kansalaisopistojen 15 % asukastiheysisästä luovutaan. Kansanopistojen rahoituksen porrastuksia ajantasaistetaan ja luovutaan yksikköhintaan tehtävistä vähennyksistä. - Nykyisin käytössä olevat valtionavustuslajit säilytetään. Kansalaisopistojen valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde säilytetään ennallaan, mutta muilla oppilaitosmuodoilla avustusrahoitusta siirretään valtionosuusrahoitukseen. - Etäopetuksen hinta on kaikissa oppilaitosmuodoissa sama kuin lähiopetuksen hinta. Kansanopistoilla otetaan valtionosuusperusteena käyttöön työssäoppiminen. Kansanopistojen vähintään 8 viikon mittaisissa koulutuksissa sekä etäopetusta ja työssäoppimista sisältävissä koulutuksissa tulee olla opetussuunnitelma. Kansanopistojen yhtenäisen opintojakson vähimmäispituus on 10 tuntia. - Opintokeskusten erillisestä opintokerhosuoritteesta luovutaan ja siirretään nykyisin käytössä oleva rahoitus opintotoiminnan valtionosuuteen. - Opetushallinnon vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksella järjestettävä maahanmuuttajien omaehtoinen kotoutumiskoulutus tulisi resursoida siten, että koulutuksesta ei tarvitse periä opiskelijamaksuja. Rahoitusjärjestelmän muutokset tulisivat voimaan vuoden 2016 alusta ja rakenteellista kehittämistä koskevat mahdolliset vaikutukset ylläpitämislupiin vuoden 2017 alusta. Esityksillä ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia lukuun ottamatta maahanmuuttajien omaehtoista kotoutumiskoulutusta koskevaa ehdotusta, joka vuoden 2014 tasossa lisäisi rahoitustarvetta 5,1 milj. euroa.			
Avainsanat vapaa sivistystyö, valtionosuus, valtionavustus, etäopetus, työssäoppiminen, omaehtoinen kotoutumiskoulutus			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:25		ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (PDF)	ISBN 978-952-263-322-4 (PDF)
Kokonaissivumäärä 58	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja -		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum
11.12.2014

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Ordförande: direktör Kirsi Kangaspunta Sekreterar: undervisningsrådet Annika Bussman, undervisningsrådet Kirsi Lähde		Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
		Datum för tillsättande av 18.12.2013	Dnro 39/040/2013
Publikation Struktur- och finansieringsarbetsgruppen inom det fria bildningsarbetet, promemoria (Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän muistio)			
Publikationens delar Promemoria samt bilagor			
Sammandrag Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte den 18 december 2013 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utreda och presentera ett förslag angående behovet av förändringar i det fria bildningsarbetets struktur och finansieringssystem samt förslagens kostnadsmässiga konsekvenser. Bakom tillsättandet av arbetsgruppen låg regeringens beslut om genomförandet av sitt strukturpolitiska program, enligt vilket det ska företas en strukturreform också inom det fria bildningsarbetet. Målet är att i syfte att trygga en hög kvalitet och genomslagskraft skapa tillräckligt stora läroanstalter inom det fria bildningsarbetet och att tydliggöra och uppdatera bestämningsgrunderna för finansieringen inom det fria bildningsarbetet. Finansieringen ska sporra utvecklingen av olika studieformer. I syfte att göra verksamheten mer förutsägbar, ska man för varje huvudman definiera randvillkoren för volymen på den verksamhet som bedrivs. Arbetsgruppen tillsatte sektioner för att utreda saken för respektive läroanstaltsforms del. Arbetsgruppen föreslår att - Strukturreformen inom det fria bildningsarbetet genomförs huvudmannacentrerat. Ministeriet utvärderar att de ekonomiska förutsättningar som krävs i tillståndet att driva läroanstalten också uppfylls efter genomförandet av strukturreformen. - Finansieringens förutsägbarhet förbättras genom att statsandelen för studiecentralerna kvoterar, liksom största delen av statsandelen för medborgarinstituten och folkhögskolorna. För sommaruniversitetens del föreligger inget behov av kvotering. - Medborgarinstitutens tilläggsandel på 15 procent på basis av befolkningstäthet slopas. Graderingen av folkhögskolornas finansiering uppdateras och avdragen från priserna per enhet slopas. - De nuvarande typerna av statsunderstöd bibehålls. Förhållandet mellan medborgarinstitutens statsandels- respektive statsunderstödsfinansiering bibehålls, men för övriga läroanstaltsformers del övergår en del av bidragsfinansieringen till statsandelsfinansiering. - Priset på distansundervisning är för samtliga läroanstaltsformers del detsamma som priset för närundervisning. Inom folkhögskolornas statsandelsfinansiering tar man i bruk inläring i arbetet som finansieringsgrund. För folkhögskolornas del krävs det att en läroplan görs upp för utbildningar som räcker minst åtta veckor eller omfattar distansundervisning eller inläring i arbetet. För folkhögskolornas del ska de sammanhängande studie-perioderna omfatta minst 10 timmar. - Frivillig integrationsutbildning för invandrare, som ordnas med finansiering från undervisningsförvaltningen, bör resurseras så att avgifter inte behöver uppbäras av de studerande. - Förändringarna i finansieringssystemet ska enligt förslaget träda i kraft från och med ingången av 2016, och till den del strukturutvecklingens konsekvenser eventuellt gäller tillstånden att driva läroanstalt från och med ingången av 2017. Förslagen har inga statsfinansiella konsekvenser, fränsett förslaget som gäller frivillig integrationsutbildning för invandrare, där finansieringsbehovet ökar med 5,1 miljoner euro enligt kostnadsnivån för 2014.			
Nyckelord fritt bildningsarbete, statsandel, statsunderstöd, distansundervisning, inläring i arbetet			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:25		ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-263-322-4 (PDF)
Sidoantal 58	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution -		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Hallitus antoi 29.11.2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksen mukaan vapaassa sivistystyössä toteutetaan rakenne- ja rahoitusuudistus. Tavoitteena on toiminnan laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi luoda riittävän suuret vapaan sivistystyön oppilaitokset. Uudistuksessa selkeytetään ja ajantasaistetaan rahoituksen määräytymisperusteet. Rahoituksen tulee kannustaa opiskelumuotojen kehittämiseen. Toiminnan ennakoitavuuden parantamiseksi määritellään vapaan sivistystyön toiminnan volyymille ylläpitäjäkohtaiset rahoituksen reunaehdot.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 18.12.2013 vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän. Työryhmän tuli tehdä selvitykset ja ehdotukset vapaan sivistystyön oppilaitosten rakenteellisesta kehittämisestä, kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden muutostarpeista, etä- ja monimuoto-opetuksen rahoitusperusteista sekä tehdä ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi. Lisäksi työryhmän tuli laatia arvio ehdotusten kustannusvaikutuksista.

Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Kirsi Kangaspunta opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Muina jäseninä ovat toimineet johtaja Raakel Tiihonen ja opetusneuvos Pertti Pitkäsä Opetushallituksesta, apulaisjohtaja Jarkko Jännes Tampereen yliopiston VALOS-laskentaryhmästä, hallitussihteeri Aino Still, opetusneuvos Kirsi Lähde ja opetusneuvos Annika Bussman opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Vapaan sivistystyön oppilaitos- ja ylläpitäjäjärjestöjen edustajina työryhmään nimettiin toiminnanjohtaja Jaana Nuottanen (Kansalaisopistojen liitto KoL ry), pääsihteeri Jyrki Ijäs (Suomen kansanopistoyhdistys ry), pääsihteeri Mika Nirvi (Suomen kesäyliopistot ry), toiminnanjohtaja Anitta Pehkonen (Opintokeskukset ry), puheenjohtaja Aaro Harju (Vapaa Sivistystyö ry), talouspäälikkö Stefan Andersson (Bildningsalliansen rf) sekä erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen (Suomen Kuntaliitto). Pertti Pitkäsä jäi eläkkeelle hänen tilalleen nimettiin 19.8.2014 alkaen opetusneuvos Heikki Sederlöf Opetushallituksesta. Lisäksi työryhmän kokouksiin on osallistunut liikunnan koulutuskeskusten asiantuntijana ylitarkastaja Hannu Tolonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Työryhmän sihteereinä toimivat Kirsi Lähde ja Annika Bussman.

Työryhmä kokoontui yhteensä kuusi kertaa. Ensimmäisessä kokouksessaan työryhmä asetti jaostot kullekin oppilaitosmuodolle. Työryhmä kävi jokaisesta aiheesta lähetekeskustelun, jonka jälkeen jaoston tehtävänä oli valmistella asiaa ja valmistelun pohjalta tuoda työryhmälle ehdotuksensa tarvittavista toimenpiteistä. Jaostot laativat työstään muistiot, jotka ovat tämän työryhmämuistion liitteinä.

Lokakuussa työryhmä järjesti kolme alueellista kuulemistilaisuutta kansanopistojen ja kansalaisopistojen ylläpitäjille, Tampereella, Oulussa ja Helsingissä. Näistä Helsingin tilaisuus järjes-

tettiin suomen- ja ruotsinkielisenä. Kesäyliopistojen ylläpitäjille suunnattu kuulemistilaisuus järjestettiin lokakuussa Helsingissä. Opintokeskusten ylläpitäjien kuulemistilaisuudelle ei ollut tarvetta, sillä Opintokeskukset ry jätti työryhmälle kaikkien 11 ylläpitäjän yhdessä valmistelevan yksimielisen esityksensä, joka otettiin huomioon työryhmän esityksissä.

Muistion liitteinä ovat kansalaisopistojaoston, kansanopistojaoston, kesäyliopistojaoston ja opintokeskusjaoston muistiot sekä Kansalaisopistojen Liitto KoL ry:n täydentävä lausuma.

Hallitus on 4.12.2014 antanut eduskunnalle esityksen laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (HE 309/2014 vp). Hallituksen esityksessä esitetyt muutokset ovat tämän muistion ehdotusten mukaisia.

Saatuun työhönsä päätökseen työryhmä luovuttaa esityksensä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 11. päivänä joulukuuta 2014



Kirsi Kangaspunta



Jaana Nuottanen



Jyrki Ijäs



Anitta Pehkonen



Mika Nirvi



Aaro Harju



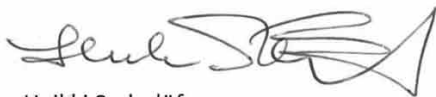
Stefan Andersson



Päivi Väisänen-Haapanen



Raakel Tiihonen



Heikki Sederlöf



Jarkko Jännes



Aino Still



Kirsi Lähde



Annika Bussman

Sisältö

1	Vapaan sivistystyön lainsäädäntö	8
2	Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmä	9
	2.1 Vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksen nykytila	9
	2.2 Valtionavustusrahoitus	10
	2.2.1 Opintoteliavustukset	11
	2.2.2 Opintoteliavustukset maahanmuuttajanuorten koulutustakuun toteuttamiseen	11
	2.2.3 Laatu- ja kehittämisavustukset	11
	2.2.4 Ylimääräiset avustukset	12
	2.2.5 Rakenteellisen kehittämisen avustukset	12
	2.3 Tiedonkeruu	12
	2.5 Rahoituksen määrä	13
	2.5.1 Valtion rahoitus	13
	2.5.2 Muu tulorahoitus	13
	2.6 Nykyisen rahoitusjärjestelmän haasteet	13
3	Aikaisemmissa työryhmissä esille tulleita muutosehdotuksia sekä toteutuneita muutoksia	14
4	Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmä	16
	4.1 Työryhmän toimeksianto	16
	4.2 Työryhmän esille nostamat aiheet	17
	4.3 Työryhmän asettamat jaostot	17
	4.4 Ylläpitäjäkentän kuuleminen työryhmän ehdotusluonnoksista	17
	4.5 Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän ehdotukset	18
	4.5.1 Rakenteellinen uudistaminen	18
	4.5.2 Rahoituksen ennakoitavuus	19
	4.5.3 Rahoituksen porrastukset	20
	4.5.4 Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde	21
	4.5.5 Etä- ja monimuoto-opetus sekä työssäoppiminen	22
	4.5.6 Opetussuunnitelma kansanopistojen koulutukseen	23
	4.5.7 Opintokeskusten kaksi suoritetta	23
	4.5.8 Yhtenäisen opintojakson pituus kansanopistoissa	23
	4.5.9 Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen rahoittaminen vapaan sivistystyön koulutuksessa	24
	4.6 Esitysten kustannusvaikutukset	24
	Liitteet	
	Liite 1. Kansalaisopistojaoston muistio	26
	Liite 2. Kansanopistojaoston muistio	32
	Liite 3. Kesäyliopistojaoston muistio	45
	Liite 4. Opintokeskusjaoston muistio	53
	Liite 5. Kansalaisopistojen Liitto KoL ry:n täydentävä lausuma	57

1 Vapaan sivistystyön lainsäädäntö

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa ja rahoitusta koskevat säännökset ovat vuoden 1999 alusta sisältyneet vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998). Lain piiriin kuuluvat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot. Vuoden 2002 syksystä myös Snellman-korkeakoulun toimintaan ja rahoitukseen on sovellettu vapaasta sivistystyöstä annettua lakia. Kullekin oppilaitosmuodolle on laissa erilliset rahoituksen määräytymistä koskevat perusteet.

2 Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmä

2.1 Vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksen nykytila

Vapaan sivistystyön rahoitus määräytyy vapaasta sivistystyöstä annetun lain ja asetuksen (805/1998) mukaan. Rahoituksen saamisen ehtona on opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä ylläpitämislupa, jossa määritellään oppilaitoksen koulutustehtävä ja muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot.

Vuonna 2014 vapaan sivistystyön rahoituksen piirissä olevia oppilaitoksia on yhteensä 312, joista 79 kansanopistoa (+ Snellman-korkeakoulu), 187 kansalaisopistoa, 20 kesäyliopistoa, 11 opintokeskusta ja 11 valtakunnallista ja 3 alueellista liikunnan koulutuskeskusta.

Vapaan sivistystyön rahoitus perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön vuosittain myöntämiin suoritteiden määriin ja suoritteita vastaaviin yksikköhintoihin. Valtio säätelee kunkin vapaan sivistystyön oppilaitosmuodon valtionosuusmenoja vuosittain valtion talousarviossa suoritekiintiöllä, joka oppilaitoksille on jaettavissa. Oppilaitokset raportoivat toteutuneen suoritemääränsä vuosittain.

Suoritteina käytetään opiskelijaviikkoja (kansanopistot ja Snellman-korkeakoulu), opetustunteja (kansalaisopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset), opintokerhotunteja (opintokeskukset), opiskelijavuorokausia (valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset) ja opiskelijapäivät (alueelliset liikunnan koulutuskeskukset).

Suoritteiden yksikköhinnat lasketaan joka neljäs vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kunkin vapaan sivistystyön oppilaitosmuodon toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset oppilaitosmuodon saman vuoden suoritteiden määrällä. Tällä hetkellä ovat voimassa vuodelle 2012 täten lasketut yksikköhinnat. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi, jollei poikkeuksellisesta käytännöstä ole päätetty. Seuraavan kerran yksikköhinnat lasketaan vuoden 2013 kustannusten perusteella vuodelle 2016.

Kansanopiston yksikköhintaa korotetaan vaikeasti vammaisille opiskelijoille järjestettyjen opiskelijaviikkojen osalta 75 % kansanopistoille, joiden pääasiallisen koulutustehtävän muodostaa vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus ja 25 % kansanopistoille, joiden koulutustehtävään kuuluu osana vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus. Kansanopistojen yksikköhintaa korotetaan 20 % niistä opiskelijaviikoista, jotka osana kansanopiston ylläpitämisluvan mukaista koulutustehtävää ovat työelämän aktiiviseen kansalaisuuteen ja työolojen kehittämiseen tarkoitettua koulutusta tai erityisestä syystä määrättävää muuta erityistä koulutustehtävää.

Kansanopiston yksikköhintaa vähennetään 20 % opiston ulkopuolella asuvien opiskelijoiden opiskelijaviikkojen osalta.

Jos kansanopisto on toiminut toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa, yksikköhintaa on korotettu erillisellä vuokrakorotuksella. Tästä korotuksesta luovutaan asteittain siten, että opiskelijaviikkokohtaista korotusta alennetaan vuoden 2011 tasosta vuosittain 20 eurolla. Vuonna 2014 kolme oppilaitosta sai vielä vuokrasta aiheutuvaa korotusta, vuonna 2015 korotukseen on oikeutettu yksi oppilaitos. Vuonna 2016 vuokrakorotuksia ei enää ole kansanopistojen rahoitusjärjestelmässä.

Kansalaisopiston yksikköhintaa korotetaan 15 % niissä kansalaisopistoissa, joiden sijaintikunnan asukastiheys on yli 100. Asukastiheydellä tarkoitetaan asukastiheyttä maaneliökilometriä kohden varainhoitovuoden edeltävän vuoden alussa. Korotuksilla ei kuitenkaan lisätä valtion rahoitusosuutta opetustuntia kohti lasketusta keskimääräisestä yksikkö hinnasta vaan korotusten vaikutus tasataan keskimääräiseen yksikköhintaan tasotuskertoimella.

Valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen yksikköhintaa voidaan korottaa opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksen mukaisella erillisellä vuokralla, jos liikunnan koulutuskeskus toimii toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa.

Eri oppilaitosmuotojen yksikköhintoja korotetaan yksityisen oppilaitoksen ylläpitäjän osalta siten, että korotus vastaa yksityisten oppilaitosten ylläpitäjien maksamien arvonlisäverojen osuutta yksityisille oppilaitosten ylläpitäjille kustakin oppilaitosmuodosta aiheutuneista arvonlisäverottomista kustannuksista.

Valtionosuuden muodostumiselle lasketuista euromääristä on olemassa kolme tasoa, 57 % (kansanopistot + Snellman-korkeakoulu, kansalaisopistot ja kesäyliopistot), 65 % (opintokeskukset ja liikunnan koulutuskeskukset) ja 70 % (kansanopistot, joilla pääasiallisen tehtävän muodostaa vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus).

Tietylle vuodelle vahvistettujen suoritteiden perustan laskemiseksi käytetään eri oppilaitosmuodoissa hieman eri taustatietoja. Kansanopistojen osalta käytetään varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen kahden vuoden toteutuneiden suoritteiden keskiarvoa (vuonna 2014 siis toteutuneet suoritteet vuosilta 2011 ja 2012). Kansalaisopistojen ja kesäyliopistojen osalta käytetään varainhoitovuotta edeltäneen vuoden arvion sekä sitä edeltäneiden kahden vuoden toteutuneiden suoritteiden keskiarvoa (vuonna 2014 siis toteutuneet suoritteet vuosilta 2011 ja 2012 sekä arvioidut suoritteet vuodelle 2013). Liikunnan koulutuskeskuksen osalta käytetään varainhoitovuotta edeltäneen vuoden arvion sekä sitä edeltäneen vuoden toteutuneiden suoritteiden keskiarvoa (vuonna 2014 siis toteutuneet suoritteet vuodelta 2012 ja arvioidut suoritteet vuodelle 2013). Opintokeskusten osalta käytetään varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneiden kolmen vuoden toteutuneiden suoritteiden keskiarvoa (vuonna 2014 siis toteutuneet suoritteet vuosilta 2010–2012).

2.2 Valtionavustusrahoitus

Harkinnanvaraisia valtionavustuksia vapaan sivistystyön oppilaitoksille voidaan myöntää valtion talousarviossa vuosittain tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen rajoissa. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain vuoden 2010 alusta voimaan tulleen 14 §:n muutoksen mukaan oppilaitosten ylläpitäjille voidaan myöntää laatu- ja kehittämisavustuksia, opintoseteliavustuksia, oppilaitosten rakenteellista kehittämisohjelmaa tukevia avustuksia sekä ylimääräisiä avustuksia käyttökustannuksiin valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa. Valtionapuviranomainen on rakenteellisen kehittämisen avustuksissa opetus- ja kulttuuriministeriö ja muissa avustuksissa Opetushallitus. Valtionavustukset myönnetään valtion talousarvion momentilta 29.30.30.

2.2.1 Opintoseteliavustukset

Opintosetelityyppinen valtionavustus otettiin käyttöön vuonna 2007. Opintoseteliavustus on tarkoitettu aikuisopiskelusta perittäviä maksuja korvaavaksi järjestelmäksi vapaan sivistystyön vapaatavoitteisessa koulutuksessa. Avustusta myönnetään vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille hakemusten perusteella. Avustuksella oppilaitokset voivat jättää perimättä tai alentaa opintomaksuja sellaisilta kohderyhmiltä, joiden hakeutumista ja pääsyä opintoihin halutaan edistää. Osa avustuksesta voidaan käyttää kohderyhmien aktivoimisesta, opetusjärjestelyistä sekä hakevan ja tukevan toiminnan palveluista aiheutuviin erityiskustannuksiin. Opintosetelityyppisiin valtionavustuksiin on kohdennettu rahoitusta seuraavasti:

Opintoseteliavustukset	2010	2011	2012	2013	2014
Kansalaisopistot	1 480 000	1 480 000	1 300 000	1 090 000	1 090 000
Kansanopistot	1 350 000	1 450 000	1 200 000	780 000	780 000
Kesäyliopistot	120 000	120 000	75 000	75 000	75 000
Opintokeskukset	173 000	173 000	150 000	150 000	150 000
<i>Yhteensä</i>	3 123 000	3 223 000	2 725 000	2 095 000	2 095 000

2.2.2 Opintoseteliavustukset maahanmuuttajanuorten koulutustakuun toteuttamiseen

Kansalaisopistoille ja kansanopistoille voidaan osana nuorisotakuun toteuttamista myöntää opintoseteliavustuksia maahanmuuttajanuorten koulutukseen vuosina 2013–16. Avustusta käytetään koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kokonaiskustannuksiin. Kohderyhmänä ovat maahanmuuttajat eli Suomeen muuttaneet henkilöt, joilla on kotikunta Suomessa. Ensisijainen kohderyhmä on alle 20-vuotiaat peruskoulun tai perusopetuksen lisäopetuksen päättäneet, päättämisvaiheessa olevat tai oppivelvollisuusiän ylittäneet maahanmuuttajanuoret, joilla ei ole jatkokoulutuspaikkaa. Toissijaisesti koulutukseen voidaan ottaa myös 20–29-vuotiaita vailla toisen asteen koulutusta olevia maahanmuuttajanuoria. Mikäli myönnettyä avustusta ei voida kokonaan käyttää edellä mainittujen kohderyhmien koulutukseen, voidaan sitä käyttää muiden nuorisotakuun piiriin kuuluvien koulutukseen. Tarjottavan koulutuksen vähimmäislaajuus kansalaisopistoissa on 300 opetustuntia ja kansanopistossa 15 opiskelijaviikkoa.

Nuorisotakuun opintoseteliavustukset	2013	2014
Kansalaisopistot	900 000	900 000
Kansanopistot	1 100 000	1 100 000
<i>Yhteensä</i>	2 000 000	2 000 000

Eduskunta myönsi nuorisotakuuta ennakoivan 2 milj. euron määrärahan vuonna 2012 maahanmuuttajanuorten kansalaisopistoissa ja kansanopistoissa tarjottavaa koulutusta varten. Rahoitus vuodelle 2012 kohdennettiin maahanmuuttajanuorten opiskelu- ja kielitaitoa parantavaan koulutukseen ja myönnettiin opetus- ja kulttuuriministeriöstä valtionosuuteen ja Opetushallituksesta opintoseteleihin.

2.2.3 Laatu- ja kehittämisavustukset

Osana vapaan sivistystyön kehittämisohjelman toimeenpanoa on aiempien kehittämisavustusten pohjalta muodostettu laatu- ja kehittämisrahoitus, joka otettiin käyttöön vuo-

desta 2010 lähtien. Laatu- ja kehittämisrahoituksen tavoitteet ja toteutus on valmisteltu yhdessä eri oppilaitosryhmiä ja niiden ylläpitäjiä edustavien valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa ja sovittu Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä (YTR).

Laatu- ja kehittämisavustuksia on myönnetty seuraavasti:

Laatu- ja kehittämisavustukset	2010	2011	2012	2013	2014
Kansalaisopistot	800 000	950 000	1 100 000	1 300 000	1 300 000
Kansanopistot	950 000	750 000	950 000	1 150 000	1 150 000
Kesäyliopistot	80 000	130 000	75 000	75 000	75 000
Opintokeskukset	1 600 000	1 670 000	1 150 000	1 050 000	750 000
<i>Yhteensä</i>	3 430 000	3 500 000	3 275 000	3 575 000	3 575 000

2.2.4 Ylimääräiset avustukset

Ylimääräinen avustus on muista valtionavustuslajeista poiketen yleisavustus, jota voidaan myöntää vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin. Viime vuosina avustuksia on myönnetty kansanopistoille ja kesäyliopistoille. Avustus on tarkoitettu käyttötalouden helpottamiseen ylimenokaudella erityisesti silloin, kun oppilaitoksen valtionosuus on pienentynyt määräytymisperusteiden muutoksen, kuten kuntaliitoksen johdosta. Avustusta on voitu myöntää myös silloin, kun oppilaitoksen taloudellinen asema on jostakin erityisestä syystä tilapäisesti heikentynyt eikä tilanteeseen ole voitu ennalta varautua. Avustuksia on myönnetty seuraavasti:

Ylimääräiset avustukset	2010	2011	2012	2013	2014
Kansalaisopistot	320 000	200 000	200 000	-	-
Kansanopistot	250 000	250 000	150 000	350 000	150 000
Kesäyliopistot	100 000	100 000	50 000	50 000	50 000
Opintokeskukset	-	-	-	-	-
<i>Yhteensä</i>	670 000	550 000	400 000	400 000	200 000

2.2.5 Rakenteellisen kehittämisen avustukset

Vapaan sivistystyön oppilaitoksille voidaan myöntää oppilaitosten rakenteellista kehittämisohjelmaa tukevia avustuksia. Avustuksia on myönnetty kansanopistoille vuosina 2010, 2011 ja 2012. Vuonna 2013 rakenteellinen kehittäminen on sisällytetty laatu- ja kehittämisavustuksiin. Vuonna 2014 otettiin jälleen käyttöön erillinen rakenteellisen kehittämisen avustus kansanopistoille ja vuodelle 2015 avustuslajin käyttöä laajennetaan myös kansalaisopistoille.

Rakenteellisen kehittämisen avustukset	2010	2011	2012	2013	2014
Kansalaisopistot	-	100 000	200 000	-	-
Kansanopistot	-	200 000	200 000	-	400 000
<i>Yhteensä</i>	-	300 000	400 000	-	400 000

2.3 Tiedonkeruu

Vapaan sivistystyön oppilaitosten kustannuksia ja tuloja koskevat tiedot perustuvat Opetushallituksen ja/tai Tilastokeskuksen toteuttamaan kustannustietokyselyyn. Kunnallisten kansalaisopistojen tiedot perustuvat kuntien toiminta- ja taloustilastoihin. Yksityisten

kansalaisopistojen sekä muiden oppilaitosmuotojen kustannustiedot kerää Opetushallitus. Tässä raportissa pohjana käytetyt talous- ja toimintatietoja koskevat yhteenvedot on tuottanut Tampereen yliopiston Valos-ryhmä.

2.5 Rahoituksen määrä

2.5.1 Valtion rahoitus

Valtion talousarviossa 2014, talousarvioesityksessä 2015 ja hallituksen vuotta 2017 koskevassa kehyspäättöksessä vapaaseen sivistystyöhön on osoitettu rahoitusta momentilla 29.30.30 seuraavasti:

	2014			2015			kehys 2017
	vos	vas	yhteensä	vos	vas	yhteensä	vos+vas
Kansalaisopistot	90 472 000	3 290 000	93 762 000	85 856 000	3 158 000	89 014 000	
Kansanopistot	48 384 000	3 180 000	51 564 000	46 694 000	2 330 000	49 024 000	
Kesäyliopistot	5 388 000	200 000	5 588 000	5 253 000	50 000	5 303 000	
Opinto-keskukset	12 704 000	1 200 000	13 904 000	12 704 000	300 000	13 004 000	
Yhteensä	156 948 000	7 870 000	164 818 000	150 507 000	5 838 000	156 345 000	147 054 000

vos = valtionosuus, vas = valtionavustukset

2.5.2 Muu tulorahoitus

Laskennallisen valtionosuusrahoituksen ja harkinnanvaraisten valtionavustusten lisäksi oppilaitosten tulorakenne muodostuu ylläpitäjien rahoituksesta, opiskelijamaksuista ja maksullisesta palvelutoiminnasta.

2.6 Nykyisen rahoitusjärjestelmän haasteet

Nykyinen rahoitusjärjestelmä on viime vuosina osoittautunut ongelmalliseksi. Ongelma johtuu pitkälti siitä, että nykyjärjestelmässä ylläpitäjän saama vuotuinen valtion rahoitus on riippuvainen ylläpitäjän toteutuneiden suoritteiden määrästä suhteessa muiden ylläpitäjien toteutuneeseen suoritetasoon. Tämä on johtanut siihen, että jokainen oppilaitos pyrkii toteuttamaan mahdollisimman suuren määrän suoritteita vuosittain varmistaakseen, että seuraavien vuosien rahoitustaso pysyisi ennallaan tai jopa kasvaisi. Oppilaitos, joka ei ole kyennyt kasvattamaan suoritemääräänsä ja yltänyt keskimääräiseen suoriteylitykseen on seuraavana vuonna saanut suhteessa ja jopa mahdollisesti absoluuttisesti vähemmän rahoitusta. Tilanne kärjistyi vuonna 2012, jolloin 11,5 miljoonan määrärahalleikkaukset olisivat edellyttäneet toiminnan sopeuttamista alennettuun määrärahasuhteeseen, mutta edellä kuvattu mekanismi ajoi oppilaitoksia lisäämään suoritteitaan.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman myötä vapaaseen sivistystyöhön kohdistuu seuraavina vuosina lisä säästöjä 10 milj. euroa vuodesta 2015 alkaen ja 8,5 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen. Tulevat leikkaukset luovat tarpeen sekä rahoitusjärjestelmän että oppilaitosrakenteiden kehittämiseksi, jotta vapaan sivistystyön oppilaitoskenttä myös tulevaisuudessa pystyisi toteuttamaan laadukasta koulutusta eri puolilla maata.

3 Aikaisemmissa työryhmissä esille tulleita muutosehdotuksia sekä toteutuneita muutoksia

Vapaan sivistystyön rahoitusta on 2000-luvulla ennen tätä tarkasteltu kahdessa työryhmässä. Ensimmäinen työryhmä antoi loppuraporttinsa vuonna 2005 ja lakimuutos tehtiin niin että rahoitusta koskevat muutokset tulivat voimaan 1.1.2006. Toinen työryhmä antoi loppuraporttinsa vuonna 2010.

Kansalaisopistojen yksikköhinnan 5-portaisesta asutusrakenneryhmityksestä luovuttiin vuonna 2006 ja siirryttiin kahteen yksikköhintaan. Yksikköhinnan porrastus säilytettiin tiheästi asutuissa kunnissa siten, että yksikköhinta on viisitoista prosenttia korkeampi kansalaisopistoissa, joiden sijaintikunnan asukastiheys on yli sata. Loppuraportissa 2010 ehdotettiin, että kansalaisopistot siirtyisivät asteittain yhteen yksikköhintaan. Ehdotettiin myös, että siirtymisestä johtuvia merkittäviä muutoksia tasoitettaisiin kolmen vuoden siirtymäaikana ylimääräisillä avustuksilla. Lisäksi ehdotettiin, että suoritemääriä lisättäisiin valtion talousarviossa lähemmäs todellista toteutumaa. Ehdotukset eivät toteutuneet.

Kesäyliopistojen kohdalla luovuttiin vuonna 2006 käyttökustannusten valtionosuuden perusteena käytettävän yksikköhinnan sitomisesta kesäyliopiston sijaintikunnan kansalaisopiston yksikköhintaan. Kesäyliopistojen yksikköhinta laskettiin tämän jälkeen niiden omien käyttökustannusten perusteella. Kun myönnettäviä suoritemääriä ei samanaikaisesti lisätty, tämä johti siihen, että myönnetty suoritteet kattoivat vain 60 % toteutuneista suoritteista. Vuonna 2010 ehdotettiin tästä johtuen, että suoritemääriä lisättäisiin kesäyliopistoille niin että ne paremmin vastaisivat todellisia suoritemääriä. Valtion rahoitusta ei ole lisätty, joten ehdotusta ei ole toteutettu.

Kansanopistojen osalta suuri osa voimassa olleista porrastuksista arvioitiin työryhmäselvityksessä vuonna 2005. Muutoksia tehtiin vuoden 2006 alusta seuraaviin porrastuksiin: opiston ulkopuolella asuvista yksikköhintaan tehtävä vähennys, vaikeasti vammaisten koulutuksen yksikköhinnan porrastukset ja valtionosuusprosentti. Vuonna 2009 voimaan tulleella vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen muutoksella (1152/2008) toteutettiin etä- ja monimuoto-opetuksen suoritteiden laskentaperusteet. Vuonna 2010 työryhmä piti perusteltuna, että kansanopistojen vapaan sivistystyön toimintaedellytyksiä vahvistettaisiin parhaiten nostamalla valtionosuusprosenttia 65 prosenttiin. Ehdotuksen pohjalta ei tehty lakimuutoksia. Työryhmä esitti myös että entiset ”lyhytkurssiopistojen” porrastukset liitettäisiin ylläpitämisluvassa oleviin erityistehtäviin, mikä myös toteutettiin asetusmuutoksella vuodesta 2012 lähtien.

Opintokeskusten osalta vuonna 2010 ehdotettiin, että suoritemääriä lisättäisiin valtion talousarviossa lähemmäs todellista toteutumaa. Tämän lisäksi ehdotettiin, että selvitetäisiin mahdollisuuksia siirtyä yhteen yksikköhintaan niin, että jako opintotoiminnan ja opintokerhotoiminnan erillisiin yksikköhintoihin poistuisi. Samalla ehdotettiin, että rahoituksen määräytymisessä otettaisiin huomioon myös etä- ja monimuoto-opetuksen kustannukset. Työryhmä ehdotti myös, että opintokeskuksia ylläpitävien järjestöjen momentilla 29.30.53 sivistys- ja kulttuuritoimintaan osoitettujen avustusten taso pidettäisiin 1,5 milj. eurossa. Yhteen yksikköhintaan siirtymistä sittemmin selvitettiin, mutta opintokeskusten rahoitusmallin kehittäminen jäi myöhemmin toteutettavaksi.

4 Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmä

4.1 Työryhmän toimeksianto

Hallitus antoi 29.11.2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksen mukaan myös vapaassa sivistystyössä toteutetaan rakenne- ja rahoitusuudistus. Tavoitteena on toiminnan laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi luoda riittävän suuret vapaan sivistystyön oppilaitokset. Uudistuksessa selkeytetään ja ajantasaistetaan rahoituksen määräytymisperusteet. Rahoituksen tulee kannustaa opiskelumuotojen kehittämiseen. Toiminnan ennakoitavuuden parantamiseksi määritellään vapaan sivistystyön toiminnan volyymille ylläpitäjäkohtaiset rahoituksen reunaehdot.

Vapaan sivistystyön rakenteen ja rahoituksen kehittämistä varten opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 18.12.2013 vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän, jonka tulee jättää ehdotuksensa opetus- ja kulttuuriministeriölle 15.12.2014 mennessä.

Työryhmän tuli tehdä selvitykset ja ehdotukset vapaan sivistystyön oppilaitosten rakenteellisesta kehittämisestä, kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden muutostarpeista, etä- ja monimuoto-opetuksen rahoitusperusteista sekä tehdä ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi. Lisäksi työryhmän tuli laatia arvio ehdotusten kustannusvaikutuksista.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin johtaja Kirsi Kangaspunta opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin johtaja Raakel Tiihonen ja opetusneuvos Pertti Pitkänen Opetushallituksesta, apulaisjohtaja Jarkko Jännes Tampereen yliopiston VALOS-laskentaryhmästä, hallitussihteeri Aino Still, opetusneuvos Kirsi Lähde ja opetusneuvos Annika Bussman opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Vapaan sivistystyön oppilaitos- ja ylläpitäjäjärjestöjen edustajina työryhmään nimettiin toiminnanjohtaja Jaana Nuottanen (Kansalaisopistojen liitto KoL ry), pääsihteeri Jyrki Ijäs (Suomen kansanopistoyhdistys ry), pääsihteeri Mika Nirvi (Suomen kesäyliopistot ry), toiminnanjohtaja Anitta Pehkonen (Opintokeskukset ry), puheenjohtaja Aaro Harju (Vapaa Sivistystyö ry), talouspäälikkö Stefan Andersson (Bildningsalliansen rf) sekä erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen (Suomen Kuntaliitto). Pertti Pitkäsén jäätyä eläkkeelle hänen tilalleen nimettiin 19.8.2014 alkaen opetusneuvos Heikki Sederlöf Opetushallituksesta. Lisäksi työryhmän kokouksiin on osallistunut liikunnan koulutuskeskusten asiantuntijana ylitar kastaja Hannu Tolonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Työryhmän sihteereinä toimivat Kirsi Lähde ja Annika Bussman.

4.2 Työryhmän esille nostamat aiheet

Ensimmäisessä kokouksessaan työryhmä totesi tehtävänsä ja nosti rakenteellisen kehittämisen, rahoitusjärjestelmän ja etä- ja monimuoto-opetuksen lisäksi esille muita aiheita, joita olisi syytä selvittää. Selvittämisen kohteeksi sovittiin seuraavat aiheet:

- 1 Rakenteellinen kehittäminen
- 2 Rahoituksen ennakoitavuus
- 3 Rahoituksen porrastukset
- 4 Opintokeskusten kaksi suoritetta
- 5 Kansanopistot sisäoppilaitoksina
- 6 Yhtenäisen opintojakson pituus kansanopistoissa
- 7 Etä- ja monimuoto-opetus
- 8 Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde
- 9 Yksi yhteinen suorite vapaassa sivistystyössä
- 10 Maksullinen palvelutoiminta
- 11 Avoin yliopisto- ja avoin AMK-toiminta
- 12 Muut yhteistyökysymykset

4.3 Työryhmän asettamat jaostot

Ensimmäisessä kokouksessaan työryhmä asetti jaostot jokaiselle oppilaitosmuodolle. Työryhmä kävi jokaisesta aiheesta lähetekeskustelun, jonka jälkeen jaoston tehtävänä oli valmistella asiaa ja valmistelun pohjalta tuoda työryhmälle ehdotuksensa tarvittavista toimenpiteistä. Ensimmäisessä kokouksessa täsmennettiin myös jokaisen jaoston osalta, mitkä aiheet kuuluivat jaoston tehtäväalueeseen.

4.4 Ylläpitäjäkentän kuuleminen työryhmän ehdotusluonnoksista

Lokakuussa järjestettiin kolme alueellista kuulemistilaisuutta kansanopistojen ja kansalaisopistojen ylläpitäjille, Tampereella, Oulussa ja Helsingissä. Näistä Helsingin tilaisuus järjestettiin suomen- ja ruotsinkielisenä. Kesäyliopistojen ylläpitäjille suunnattu kuulemistilaisuus järjestettiin lokakuussa Helsingissä. Opintokeskusten toivomuksesta ei järjestetty erillistä kuulemistilaisuutta opintokeskusten ylläpitäjille koska kaikki 11 opintokeskusta ovat käsitelleet opintokeskusjaoston aiheita yhteisesti ja tuoneet jaostokokouksiin yhtenäisen näkemyksensä, joka on huomioitu jaostotyössä.

Kuulemistilaisuuksissa esille tulleet muutosehdotukset työryhmän ehdotusluonnoksiin käsiteltiin tarvittaessa jaostoissa, jonka jälkeen jaostojen yhteenvetomuistiot muutettiin jaostojen korjauspäätösten mukaisiksi.

4.5 Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän ehdotukset

4.5.1 Rakenteellinen uudistaminen

Ehdotus

Vapaan sivistystyön rakenteellinen uudistaminen toteutetaan ylläpitäjälähtöisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää selvitykset ylläpitäjien taloudellisten edellytysten täyttymisestä uudessa rahoituksellisessa tilanteessa. Jos taloudelliset edellytykset eivät täyty, opetus- ja kulttuuriministeriö voi peruuttaa ylläpitämisluvan.

Vapaan sivistystyön ylläpitäjiin kohdistuu vapaan sivistystyön koulutuksen lisäksi rakenteellisen kehittämisen paineita ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja lukiokoulutuksen sekä kuntien yhdistymisprosessien kautta. Samoin muiden koulutusmuotojen määrärahavähennykset vaikuttavat vapaan sivistystyön ylläpitäjien toimintaedellytyksiin. Ylläpitäjien taloudellisten ja toiminnallisten voimavarojen arviointi on haasteellista kun monia prosesseja työestetään samanaikaisesti rinnakkain. Vapaan sivistystyön koulutuksen kehittymisen kannalta on tärkeää, että ylläpitäjien taloudellinen vakaus joka tilanteessa takaa laadukkaan koulutuksen toteuttamisen. Tässä moniulotteisessa yhtälössä taloudellinen vakaus ja laadukkaan koulutuksen toteuttamisen tavoite ei toteudu asettamalla ylläpitäjäkohtaisia vaatimuksia suoritteiden vähimmäismääräksi. Jokaisen ylläpitäjän ylläpitämä koulutuskokonaisuus ja koulutuksen muut rahoitusmahdollisuudet kuin valtionosuus vaikuttavat ratkaisevasti ylläpitäjän vakauteen. Toiminnan laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi riittävän suuri vapaan sivistystyön oppilaitos voi olla suhteellisen pieni, jos toiminta tapahtuu oikein mitoitetuissa ja hyväkuntoisissa kiinteistöissä, koulutuksesta on kysyntää ja koulutuksen muut rahoitusväylät kuin valtionosuus ovat toiminnallisia. Vapaan sivistystyön kustannuksista oppilaitosmuodosta riippuen 57 % tai 65 % katetaan valtionosuudella, mistä syystä ylläpitäjän kokonaistilanne, esim. toisen asteen koulutuksesta poiketen, on oleellisesti riippuvainen opiskelijamaksuista ja muusta rahoituksesta.

Valtionosuuksien leikkaukset vaikuttavat oleellisesti vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien vakauteen. Vakauden säilyttämiseksi ja kehittämiseksi positiiviseen suuntaan vapaan sivistystyön ylläpitäjien tulee arvioida ylläpitämisvaatimusten täyttymisen ammatillisten ja taloudellisten edellytysten osalta ja tarpeen vaatiessa yhdistää toimintansa muihin saman koulutusmuodon, toisten vapaan sivistystyön koulutusmuotojen tai muiden alojen koulutusmuotojen yhteyteen. Yhdistyminen voi tapahtua esim. aatteellisella pohjalla toimivaan koko tai osan maata kattavaan ylläpitäjäorganisaatioon, alueelliseen vapaan sivistystyön ylläpitäjään, muun aikuiskoulutuksen järjestäjään tai alueelliseen monialaisen ammatillisen koulutuksen järjestäjään. Yhdistettäessä vapaan sivistystyön eri koulutusmuotoja keskenään yhdistäminen voi tarpeen vaatiessa lähteä liikkeelle yhteistyösopimuksesta, jossa sovitaan esim. kiinteistöjen tai henkilökunnan yhteiskäytöstä, josta edetään yhdistymiseen.

Tavoitteena on elinvoimainen koulutuksen ylläpitäjäverkko, jossa ylläpitäjien määrä on nykyistä alhaisempi ja jossa ylläpitäjämäärä pienenee edelleen vuodesta 2017 eteenpäin.

4.5.2 Rahoituksen ennakoitavuus

Ehdotus

Kansalaisopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusjärjestelmää muutetaan vuoden 2016 alusta siten, että rahoituksen perusteeksi muodostetaan suoritekiintiöt. Kiintiöt muodostavat ylläpitäjän suhteellisen osuuden jaettavissa olevista suoritteista.

Kansanopistojen ja kansalaisopistojen rahoitusjärjestelmään sisältyy kiintiön lisäksi liikkuva osa, joka vaihtelee ylläpitäjäkohtaisesti vuosittain.

Kesäyliopistojen rahoitusjärjestelmää ei muuteta. Se perustuu kuten ennenkin kolmen edeltävän vuoden toteutuneiden suoritteiden keskiarvoon.

Kansalaisopistojen opetustunnit jaetaan vuodesta 2016 lähtien siten, että valtion talousarvion suoritemäärästä kiinteän osan muodostaa 90 % ja liikkuvan osan 10 % suoritteista. Opiston saama kiinteä osa myönnetään samassa jakosuhteessa kuin opetustunnit on jaettu vuoden 2014 valtionosuuspäätöksessä.

Liikkuvan osan opistokohtainen jakosuhte perustuu myös vuoden 2014 suoritepäättökseen, mutta sitä muutetaan väestöpohjassa tapahtuneiden muutosten perusteella. Kriteereitä ovat muutokset opiston toiminta-alueen väestön kokonaismäärässä (70 %), työttömien määrässä (10 %), vieraskielisten (10 %) ja 63 vuotta täyttäneiden määrässä (10 %). Lähtökohtana on vuoden 2013 lopun (työttömien osalta vuoden 2012 lopun) väestömäärät, joita verrataan rahoitusvuotta edeltävän vuoden alun (työttömien osalta rahoitusvuotta edeltävän 3. vuoden lopun) väestömäärään.

Mikäli opiston kolmen vuoden toteutuneiden tuntien keskiarvo jää alle myönnettävissä olevan suoritemäärän, opistolle myönnetään korkeintaan keskiarvon mukainen määrä suoritteita. Mahdollisesti näin vapautuvat tunnit lisätään liikkuvaan osaan muille kansalaisopistoille jaettaviksi.

Kansanopistojen opiskelijaviikot jaetaan vuodesta 2016 lähtien siten, että noin 90 % valtion talousarvion suoritemäärästä muodostaa ylläpitäjäkohtaisen kiintiön ja n. 10 % liikkuvan osan. Kiintiö määritellään vuosien 2009–2013 toteutuneiden opiskelijaviikkojen keskiarvon mukaan. Laskenta tapahtuu niin, että ensin lasketaan viiden vuoden keskiarvo ja se suhteutetaan jaettavissa olevien viikkojen tasoon. Siitä noin 90 % osuus muodostaa kiintiöt. Jäljelle jäävää osuutta kutsutaan liikkuvaksi osuudeksi. Sen suurus olisi keskimäärin noin 10 % ja se määriteltäisiin opistokohtaisesti kolmen vuoden suoritetehtävän keskiarvon mukaan. Sekä kiintiö että liikkuva osa muuttuu vuosittain jaettavissa olevien suoritteiden kokonaismäärän muutoksen suhteessa.

Kiintiöitä määriteltäessä tarkastellaan erityisesti niiden opistojen kiintiöitä, joille uusi laskentatapa aiheuttaa merkittäviä muutoksia tai ylläpitämisluvan koulutustehtävä edellyttää kiintiön tarkastelua. Kiintiöiden tasoa tarkastellaan asettamisvaiheessa ja muutetaan harkinnanvaraisesti niiden ylläpitäjien osalta joiden suoritehistoria suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön tarkasteltavan ajanjakson aikana tekemiin päätöksiin aiheuttaa kiintiöehdotuksen, joka olisi kohtuuton. Yksittäisen ylläpitäjän rahoitettavien suoritteiden muutos järjestelmän vaihdosta johtuen rajataan ± 10 %:iin. Tällöin vertailu tehdään vuoden 2015 myönnettyjen opiskelijaviikkomäärien ja vuodelle 2015 uudella laskentatavalla saatavien opiskelijaviikkojen välillä. Tämän rajauksen ulkopuolella ovat harkinnanvaraisen korjauksen kohteena olevat ylläpitäjät.

Mikäli kansanopiston kolmen vuoden toteutuneiden opiskelijaviikkojen keskiarvo jää alle myönnettävissä olevan suoritemäärän, opistolle myönnetään korkeintaan keski-

arvon mukainen määrä suoritteita. Mahdollisesti näin vapautuvat opiskelijaviikot lisätään liikkuvaan osaan muille kansanopistoille jaettaviksi. Myönnetty suoritelmäärä voi pudota korkeintaan 10 % edellisen vuoden myönnetystä, rahoitusvuoden tasoon suhteutetusta suoritelmäärästä.

Lehtimäen opistolle ei ehdoteta suoritekiintiötä. Lehtimäen opiston toiminnasta on tarkoitus suorittaa selvitys vuoden 2015 alussa. Selvityksen pohjalta Lehtimäen opistolle ehdotetaan omaa rahoitusratkaisua.

Kesäyliopistojen nykyinen rahoitusjärjestelmä jäisi voimaan. Opetustuntien tuottaminen yli valtionosuuden perusteena olevan suoritteiden tason ei ole kesäyliopistoille samanlainen ongelma kuin muille vapaan sivistystyön oppilaitoksille, sillä valtionosuuden osuus rahoituksesta on huomattavasti pienempi kuin muilla oppilaitosmuodoilla. Samoin kiinteiden kustannusten osuus on pienempi verrattuna muihin. Opiskelijamaksuilla kateetaan lähes puolet kustannuksista. Kesäyliopistot pitävät nykyistä mallia kannustavana ja joustavana. Toisin kuin kiintiöinti, se mahdollistaa nopean reagoinnin lisätä tai vähentää koulutusmääriä esimerkiksi väestökehityksestä yms. johtuvista syistä.

Opintokeskusten valtionosuus kiintiöidään viiden vuoden (2010–2014) keskiarvojen pohjalta vuodesta 2016 alkaen. Keskiarvot lasketaan kullekin opintokeskukselle myönnettujen opintotoiminnan, opintokerhotoiminnan ja laatu- ja kehittämisavustusten summista ja suhteutetaan valtion talousarviossa olevaan suoritelmäärään. Valtion talousarvion suoritelmäärien muuttuessa kiintiöiden suhteelliset osuudet pysyvät samana. Valtionosuusrahoitus kiintiöidään kokonaan, liikkuvaa osaa ei ole.

Mikäli opintokeskuksen kolmen vuoden toteutuneiden tuntien keskiarvo jää alle myönnettävissä olevan suoritelmäärän, opistolle myönnetään korkeintaan keskiarvon mukainen määrä suoritteita. Mahdollisesti näin vapautuvat tunnit jaetaan muille opintokeskuksille.

4.5.3 Rahoituksen porrastukset

Ehdotus

Kansalaisopistojen osalta luovutaan asukastiheyteen perustuvasta 15 % yksikköhinnan porrastuksesta ja siirrytään yhteen yksikköhintaan. Yksikköhinnan muutokset kompensoidaan kiintiöön lisättävin ja vähennettävin suoritemuutoksien vuoden 2014 tilanteen mukaisesti. Lähtökohtana on, että valtionosuuden määrässä ei siirtymävaiheessa tapahtuisi järjestelmästä johtuvia merkittäviä muutoksia.

Kansanopistojen osalta siirrytään yksikköhinnan laskennassa pohja-arvoon, joka ei sisällä internaattitoimintaan eikä muuhun porrastettavaan toimintaan kohdistuvaa rahoitusta. Asuntolassa asuvien osalta korotetaan yksikköhintaa 30 %. Muut kansanopiston porrastukset säilyvät ennallaan. Porrastusten korotusprosentit muutetaan siten, että porrastusten rahoituksellinen arvo säilyy samana kun yksikköhinnan pohja-arvon muodostustapaa muutetaan. Kansanopistojen osalta ehdotetaan myös että valtionosuusprosentti olisi kaikille opistoille sama, 57 %. Valtionosuuden pieneneminen kompensoidaan opistoille, joille nyt on myönnetty 70 % valtionosuutta, kiintiöön lisättävillä suoritteilla tai valtionavustuksella.

Kansalaisopistojen yksikköhinnassa siirrytään yhteen porrastamattomaan yksikköhintaan. Asukastiheysisän menettäville opistoille yksikköhinnan alennus kompensoidaan lisäämällä niiden suoritteiden kiinteään osaan noin 9,45 % tunteja. Muiden opistojen osalta yksikköhinnan korotus keskimääräiseen yksikköhintaan vähentää niiden kiinteään osaan lasket-

tavien tuntien määrää noin 4,82 % laskettuna vuoden 2014 myönnetystä tuntimäärästä. Korotukset ja alennukset lasketaan pysyvästi kiinteään osaan kuuluvina.

Kansanopistojen yksikköhinnan pohja-arvo on sama eksternaatti- ja monimuoto-opetuksessa ja sitä korotetaan internaattisällä opistossa asuvien opiskelijoiden suoritteiden perusteella. Korotus on 30 %. Muita porrastuksia korjataan uuden pohja-arvon muodostumisen johdosta siten, että niiden rahoituksellinen arvo on sama kuin ennen. Porrastusprosentit on kuvattu alla.

- Opistossa, jonka pääasiallisen koulutustehtävän muodostaa vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus, nykyisin 75 prosenttia korkeampi yksikköhinta. Mikäli selvitys ei anna aihetta muulle, jatkossa korotus on 97 %
- Opistossa, jonka koulutustehtävään kuuluu osana vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus, nykyisin 25 prosenttia korkeampi yksikköhinta, jatkossa korotus on 32 %
- Opiskelijaviikon yksikköhinta on opistossa, jolla osana koulutustehtävää on työelämän aktiiviseen kansalaisuuteen ja työolojen kehittämiseen tarkoitettu koulutus tai ylläpitämisluvassa erityisestä syystä määrättävä muu erityinen koulutustehtävä, nykyisin 20 prosenttia korkeampi yksikköhinta, jatkossa korotus on 26 %.

Kansanopistojen 70 % valtionosuusprosentti poistetaan säädösten johdonmukaistamiseksi ja muuttunut tilanne kompensoida Lehtimäen opistolle avustuksena ja Kuurojen kansanopistolle suoritteiden kiintiön määrään tehtävänä korjauksena. Lehtimäen opiston osalta tämä ratkaisu olisi voimassa kunnes oppilaitoksen toiminnan rahoitukselle löydetään kokonaisratkaisu.

4.5.4 Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde

Ehdotus

Kansaopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten osalta siirretään valtionavustuksena jaettava rahoitus laatu- ja kehittämisavustusten osalta valtionosuuteen. Kesäyliopistojen osalta myös opintoseteleiden valtionavustusmääräraha siirretään avustuksista valtionosuuteen.

Kansalaisopistojen osalta säilytetään nykyinen valtionavustusten ja valtionosuuksien jakosuhte. Kansanopistojen ja kansalaisopistojen oppilaitosverkon rakenteellista kehittämistä varten varataan valtionavustusta lähivuosien aikana.

Kansalaisopistojen valtionavustuslajeja ovat laatu- ja kehittämisavustukset, ylimääräiset avustukset, opintoseteliavustukset ja rakenteellisen kehittämisen avustukset. Myös nuorisotakuun opintoseteliavustukset säilytetään edelleen harkinnanvaraisina valtionavustuksina. Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde säilytetään nykyisellä tasolla.

Kansanopistojen valtionavustuslajeja ovat ylimääräiset avustukset, opintoseteliavustukset ja rakenteellisen kehittämisen avustukset. Myös nuorisotakuun opintoseteliavustukset säilytetään edelleen harkinnanvaraisina valtionavustuksina. Laatu- ja kehittämisavustukset siirretään osaksi valtionosuusrahoitusta. Opintosetelijärjestelmä on tärkeä, mutta sen tulisi olla luonteeltaan uusia kohderyhmiä palveleva järjestelmä eikä esimerkiksi pysyvä ratkaisu maahanmuuttajien koulutuksen rahoittamiseen.

Kesäyliopistojen valtionavustuslajeina ovat ylimääräiset avustukset. Laatu- ja kehittämisavustukset sekä opintoseteliavustukset siirretään valtion talousarviossa valtionosuusrahoitukseen.

Opintokeskusten valtionavustuslajina ovat opintoseteliavustukset. Laatu- ja kehittämisavustukset siirretään valtion talousarviossa valtionosuusrahoitukseen. Laskettaessa opintokeskuksen valtionosuuskiintiötä laatu- ja kehittämisavustukset yhdistetään opintotoiminnan valtionosuuteen muunnettuna opetustunneiksi.

Vapaan sivistystyön lain 14 §:n mukaan valtionavustuslajeja ovat mukaan laatu- ja kehittämisavustukset, opintoseteliavustukset, rakenteellisen kehittämisen avustukset ja ylimääräiset avustukset. Avustuslajeja voidaan tulevina vuosina tarpeen mukaan ottaa käyttöön kullakin oppilaitosmuodolla.

4.5.5 Etä- ja monimuoto-opetus sekä työssäoppiminen

Ehdotus

Luovutaan monimuoto-opetuksen käsitteestä lainsäädännössä ja käytetään jatkossa käsitteitä etäopetus ja lähiopetus. Etäopetuksen suorite on kaikissa oppilaitosmuodoissa sama kuin lähiopetuksen suorite.

Kansanopistojen osalta etäopetuksen opiskelijaviikko määritellään jatkossa opiskelijatyöperusteisesti pohjautuen opiskelijan keskimäärin suoritettuun 40 tunnin työhön. Kansanopistojen suoritemääristä päätettäessä etäopetuksena annettuja suoritteita otetaan huomioon korkeintaan 20 % lähiopetuksena annettujen suoritteiden määrästä, ellei etäopetus ole mainittu kansanopiston koulutustehtävässä. Työssäoppiminen nostetaan opetusmenetelmäksi lainsäädäntöön. Opiskelijaviikko määritellään työssäoppimisessa samalla tavalla kuin etäopetuksessa. Työssäoppimisen määrää rajataan siten, että etäopetuksen 20 %:nen rajaus sisältää sekä etäopetuksen että työssäoppimisen..

Opetustuntiperusteisen etäopetuksen osalta yhtenäistä tuntien ja kustannusten kirjaamisen ohjeistusta kehitetään. Myös yhteistyössä toteutetun etäopetuksen ohjeistusta tarkennetaan.

Kansalaisopistojen osalta esitetään, että etäopetuksen kustannusten ja suoritteiden ilmoittaminen tulisi täsmentää ja ohjeistaa yhtenäisesti vapaan sivistystyön oppilaitoskentälle.

Kansanopistoissa etäopetuksen rahoitus olisi sama kuin lähiopetuksen. Samalla luovutaan määrittelystä, jonka mukaisesti etäopetuksen opiskelijaviikoista otetaan huomioon 60 %. Kansanopistojen suoritemääristä päätettäessä etäopetuksena annettuja suoritteita otetaan huomioon korkeintaan 20 % lähiopetuksena annettujen suoritteiden määrästä. Tämä osuus määritellään toteutuneista lähiopetuksen opiskelijaviikkojen kolmen vuoden keskiarvosta. Sen yli meneviä etäopetuksen opiskelijaviikkoja ei huomioida suoriteperusteena myönnettävien opiskelijaviikkojen määrän laskennassa. Tästä poiketaan niiden osalta, joilla etäopetus on mainittu osana ylläpitämisluvan mukaista koulutustehtävää. Etäopetuksen rahoitus muodostuu opiskelijatyöperusteisesti niin, että suoritteiden laskenta ei perustu yksittäisen opiskelijan käyttämään opiskeluaikaan, vaan opetussuunnitelmassa määritellyyn työmäärään. Etäopetuksessa yksi opiskelijaviikko vastaa keskimäärin opiskelijan 40 työtuntia. Etäopetukseen tulee liittyä aina lähijakso opistolla. Työssäoppiminen lisätään opetusmenetelmänä lainsäädäntöön. Opiskelijaviikot määritellään työssäoppimisen osalta samalla tavalla kuin etäopetuksena toteutettavat opiskelijaviikot ja työssäoppimiseen tulee aina liittyä lähijakso opistolla. Työssäoppimisen määrää rajataan siten, että kansanopiston valtionosuusperusteena huomioitavista lähiopetuksen suoritteista korkeintaan 20 % vastaava määrä voi olla etäopetusta ja/tai työssäoppimista.

Kun lasketaan myönnettäviä opiskelijaviikkoja, vuoden 2015 ja sitä edeltävien vuosien etäopetuksen opiskelijaviikkojen määrät otetaan huomioon 60 prosenttisesti sekä kokonaisviikkojen määriä laskettaessa että tarkasteltaessa etäopetuksen 20 %:n rajoitusta.

Kesäyliopistoissa etä- ja monimuoto-opetuksen toteuttaminen ja kehittäminen jatkuu nykyisellään. Etä- ja monimuoto-opetus sopii kesäyliopistojen toimintaprofiiliin ja on verrattavissa perinteiseen opetukseen.

Avoimen yliopistotoiminnan osalta nykykäytännössä toiminnasta syntyvät kustannukset menevät kustannuspohjaan, mutta suoritteita ei synny. Tämä heijastuu opiskelijamaksuun. Kesäyliopistot tutkivat mahdollisuutta eriyttää yliopistoille ja ammattikorkeakouluille maksamia maksujaan siten, että korvattaisiin korkeakouluille erikseen opetustunnit ja muu osa. Nykyinen yksi opintomaksukokonaisuus purettaisiin tällöin kahteen osaan.

Opintokeskuksissa etä- ja monimuoto-opetuksen toteuttaminen ja kehittäminen jatkuu nykyisellään.

4.5.6 Opetussuunnitelma kansanopistojen koulutukseen

Ehdotus

Kansanopistojen vähintään 8 viikkoa kestävässä koulutuksessa sekä etäopetuksessa ja työssäoppimisessa tulisi olla jatkossa opetussuunnitelma.

Kansanopistojen dokumentoinnin kehittämiseksi lainsäädäntöön on kirjattava, minkälaista dokumentointia edellytetään. Opistolla tulee edelleen olla opetuksen järjestämistä koskeva toimintasuunnitelma, josta käy ilmi opiston toiminnan kokonaisuus. Vähintään 8 viikkoa kestävässä päätoimisessa koulutuksessa sekä koulutuksessa joka sisältää etäopetusta tai työssäoppimista tulee jatkossa olla opetussuunnitelma. Etäopetuksen ja työssäoppimisen dokumentointi perustuu täten jatkossa opetussuunnitelmaan, jossa tulee olla kuvaus opiston järjestämästä ohjauksesta etäopiskelun ja työssäoppimisjakson aikana.

4.5.7 Opintokeskusten kaksi suoritetta

Ehdotus

Luovutaan opintokeskusten opintokerhotoiminnan erillisestä suoritteesta.

Opintokeskuksissa opintokerhotoiminta jatkuu opintokeskusten pedagogisena menetelmänä. Laskettaessa opintokeskuksen kiintiötä opintokerhotuntien valtionosuus yhdistetään opintotoiminnan valtionosuuteen muunnettuna opetustunneiksi. Opintokerhojen kustannukset merkitään kustannuspohjaan, mutta niistä ei synny valtionosuussuoritteita.

4.5.8 Yhtenäisen opintojakson pituus kansanopistoissa

Ehdotus

Kansanopiston yhtenäisen opintojakson vähimmäispituutta muutetaan siten, että se on nykyisen 15 opetustunnin sijaan 10 opetustuntia, keskimäärin 5 tuntia päivässä.

4.5.9 Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen rahoittaminen vapaan sivistystyön koulutuksessa

Ehdotus

Työryhmä katsoo, että TE-toimiston tai kunnan viranomaisen hyväksymän kotoutumissuunnitelman mukaisen omaehtoisen koulutuksen rahoitus tulee ratkaista erikseen ja siihen tulee kohdentaa lisärahoitusta.

Opetushallinnon vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksella toteutettavalle omaehtoiselle maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukselle, silloin kun TE-toimiston tai kunnan viranomainen on hyväksynyt sen osaksi kotoutumissuunnitelmaa, esitetään täysimääräistä valtionosuutta. Tästä aiheutuvat lisäkustannukset olisivat vuoden 2014 tasolla noin 5,1 miljoonaa euroa. Samalla ehdotetaan kyseiselle koulutukselle omaa kustannusseurantaa.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1396/2010) mukaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, joka rahoitetaan työ- ja elinkeinohallinnon hallinnonalalta. Kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna, jolloin koulutus rahoitetaan kyseisen koulutuksen valtionosuudella.

Kansanopistot ovat merkittävä omaehtoisen maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestäjä. Koulutuksen kysyntä kasvaa koko ajan ja yhä suurempi osa kansanopistojen koulutuksesta kohdentuu tälle kohderyhmälle. Myös **kansalaisopistoissa** ja **kesäyliopistoissa** järjestetään omaehtoista koulutusta, joka on hyväksytty maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan. Tämän kohderyhmän osalta 57 prosentin valtionosuuden ja yksikköhinnan erotuksen rahoittaminen on ongelmallista. Opiskelijamaksuja ei käytännössä voida periä kotoutumissuunnitelmaan hyväksytystä koulutuksesta. Maahanmuuttajien omaehtoinen kotoutumiskoulutus tulisi rahoittaa erikseen siten, että valtionosuus kattaisi myös kustannusten osuuden, joka muussa vapaan sivistystyön koulutuksessa katetaan opiskelijamaksuilla ja muulla ylläpitäjän rahoituksella. Tällöin koulutusta voidaan järjestää suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti opiskelijan tarpeita palvelleen. Tämä edellyttää lisärahoitusta. Täysimääräisestä valtionosuudesta aiheutuva lisärahoituksen tarve on kansanopistojen osalta arviolta 3,6 miljoonaa euroa, kun koulutuksen kustannukset ovat kokonaisuudessaan arviolta 8 400 000 euroa. Kansalaisopistojen lisärahoituksen tarve on vuonna 2014 toteutuneen koulutuksen tasossa noin 1,4 miljoonaa euroa, kun kokonaiskustannukset ovat noin 3,1 miljoonaa euroa. Kesäyliopistojen osalta lisärahoituksen tarve on noin 55 000 euroa. Samalla ehdotetaan maahanmuuttajien omaehtoiselle kotoutumiskoulutukselle omaa kustannusseurantaa.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa toteutetusta maahanmuuttajille suunnatusta koulutuksesta tulisi tehdä kokonaisvaltainen selvitys ja vaikuttavuusanalyysi. On tärkeää huolehtia myös siitä, että maahanmuuttajille kohdennettavassa tiedotuksessa ja ohjauksessa esitellään vapaan sivistystyön tarjoamia koulutuspalveluja mahdollisimman monipuolisesti ja kattavasti.

4.6 Ehdotusten kustannusvaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla ei maahanmuuttajien koulutusta koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Kansalaisopistojen yksikköhintaan tehtävästä 15 prosentin korotuksesta luopuminen kansalaisopistossa, jonka sijaintikunnan asukastiheys on yli 100, vaikuttaisi kaikkien kan-

salaisopistojen yksikköhintaan. Yksikköhinnan muutoksen vaikutus kunkin oppilaitoksen valtionosuudessa kompensoidaan opistojen opetustuntien määrässä.

Opintokerhojen kustannusten huomioon ottaminen opintokeskusten opetustuntien yksikköhintoja laskettaessa nostaisi opintokeskusten yksikköhinnan tasoa, kun opintokerhoja ei huomioitaisi opintokerhojen opetustuntien suoritteina yksikköhintoja laskettaessa. Yksikköhinnan nousu ei vaikuttaisi kuitenkaan opintokeskusten valtionosuuden kokonaismäärään, koska nousu otettaisiin huomioon valtionosuuden laskemisen perusteena vahvistettavien suoritteiden määrässä.

Kahta kansanopistoa koskevasta 70 prosentin valtionosuudesta esitetään luovuttavaksi. Muuttunut tilanne otettaisiin huomioon opistojen rahoituksessa suoritteiden määrän korjauksena tai ylimääräisenä avustuksena kunnes oppilaitoksen toiminnan rahoitukselle löydetään kestävä kokonaisratkaisu.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten omaehtoiselle maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukselle, silloin kun TE-toimiston tai kunnan viranomainen on hyväksynyt sen osaksi kotoutumissuunnitelmaa, esitetään täysimääräistä valtionosuusrahoitusta. Tästä ehdotuksesta aiheutuu valtion taloudelle arviolta vuoden 2014 tasossa noin 5,1 miljoonan euron lisäkustannukset.

Rahoitusuudistus hillitsee ylläpitäjien välistä suoritekilpailua ja lisää ennakoitavuutta talouteen. Kun suoritteiden tuottamisella yli rahoitettavan tason ei enää ole suoraa vaikutusta tulevien vuosien rahoitustasoon, ylläpitäjät voivat mahdollisimman suuren suoritemäärän toteuttamisen sijasta entistä enemmän keskittyä koulutuksen ja sen laadun kehittämiseen.

Kansalaisopistojaoston muistio

1 Tehtävät ja kokoonpano

Rakenne- ja rahoitustyöryhmä organisoi ja aikataulutti ensimmäisessä kokouksessaan 7.2.2014 tehtäväksiantonsa mukaisen asioiden valmistelun sekä asetti valmistelua varten jaostot oppilaitosmuodoittain. Kansalaisopistojaostolle annettiin tehtäväksi selvittää kansalaisopistokentän rakenteellista kehittämistä, rahoituksen ennakoitavuutta, rahoituksen porrastusta, etä- ja monimuoto-opetusta, valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhdetta, mahdollista siirtymistä vapaan sivistystyön yhteiseen suoritteeseen, maksullista palvelutoimintaa, avoimeen yliopisto- ja avoimeen AMK-toimintaan liittyviä asioita sekä muita yhteistyökysymyksiä.

Kansalaisopistojaosto asetettiin rakenne- ja rahoitustyöryhmän kokouksessa 7.2.2014. Jaoston kokoonpano on seuraava: Kirsi Lähde (pj.), Jaana Nuottanen, Liisa Vornanen, Pirkko Ruuskanen-Parrukoski, Päivi Väisänen-Haapanen, Jarkko Jännes, Raakel Tiho-
nen, Aino Still, Annika Bussman sekä Gunborg Gayer rakenne- ja rahoitustyöryhmän päätettyä 27.5.2014 että jaostoon kutsutaan myös Bildningsalliansenin edustaja.

Kansalaisopistojaosto on kokoontunut 9 kertaa. Jaosto on tarkastellut koelaskelmia ja pyrkinyt löytämään rahoitusmallin, joka olisi oikeudenmukainen eikä muuttaisi minkään oppilaitoksen rahoitusta liian jyrkästi eikä siten vaarantaisi opistojen toimintaedellytyksiä. Jaosto esittää rakenne- ja rahoitustyöryhmälle seuraavaa. Esitys on yksimielinen.

2 Rakenteellinen kehittäminen

Kuntaliitosten myötä kansalaisopistojen ylläpitäjäkentässä on tapahtunut jatkuvaa rakenteellista kehittämistä. Kuntaliitosten lisäksi rakenteellista kehittymistä on tapahtunut ylläpitäjien yhdistäessä opistonsa yhdeksi oppilaitokseksi ja muodostaen näin alueellisia kansalaisopistoja. Jotkin ylläpitäjät ovat nähneet perustelluksi hakea ylläpitämisluvan peruuttamista ja huolehtia siitä, että kunnassa kansalaisopistokoulutusta jatkaa sopimuskunta tai muu ylläpitäjä. Opistot tekevät yhteistyötä keskenään ja muiden vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa. Lähtökohtana on ollut ylläpitäjän harkinta tarkoituksenmukaisimmista tavoista koulutuksen tarjoamiseksi ja ylläpitäjien omat taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset siihen.

Kansalaisopistokentän rakenteellinen kehittyminen on jatkuvassa prosessissa. Jaosto ei pidä tarpeellisena esittää erillisiä rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitä.

3 Rahoituksen ennakoitavuus

Rahoituksen ennakoitavuus on oppilaitosten toiminnan ja kehittämisen kannalta sekä tulevaa koulutustarjontaa suunniteltaessa erittäin tärkeää. Nykyisellä suoritteiden jakotavalla oppilaitosten valtionosuuden määrä riippuu paitsi oman opiston tuntimäärästä, myös siitä paljonko muut oppilaitokset ovat tuottaneet opetustunteja. Kun valtionosuuteen oikeuttavien tuntien kokonaismäärä on ollut kasvussa, on ajauduttu tilanteeseen, jossa opistot joutuvat tuottamaan yhä enemmän suoritteita säilyttääkseen valtionosuusrahoituksen edellisvuoden suuruisena. Tästä huolimatta tulevan valtionosuuden määrää on vaikea ennakoida. Lisäksi valtiontalouden menosäästöt ovat vaikeuttaneet ennakoitavuutta.

Jaosto katsoo, että valtionosuuden tulisi koostua kiinteästä osasta, joka mahdollistaa rahoituksen ennakoitavuuden ja liikkuvasta osasta, joka mahdollistaa opistojen toiminta-alueiden koulutustarpeiden muuttuessa myös suoritemäärän muuttumisen. Valtionosuussuoritteista valtaosa (90 %) olisi kiinteää osaa ja loput (10 %) muodostuisi ns. liikkuvaksi osaksi.

Jaosto on keskustellut erilaisista kriteereistä, joita voisi huomioida muodostettaessa valtionosuusrahoituksen liikkuvan osan. Pyrkimyksenä on ollut löytää sellaiset kriteerit, jotka ovat yksinkertaisesti muodostettavissa, selkeät käyttää, joihin tiedot saadaan ilman työläitä keräysmenettelyjä ja jotka vastaavat koulutustarjonnan kehittämistarpeisiin. Kehittämistarpeet vaihtelevat maan osista riippuen. Esimerkiksi kunnissa, joissa on runsaasti maahanmuuttajia, on tarve panostaa maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen kehittämiseen. Tämä on tilanne kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla. Kunnissa, joissa ulosmuutto taas on suurta ja vanhusväestön osuus huomattava, on toisenlaiset kehittämistarpeet.

Jaosto on todennut, että väestöpohja yksinään ei toimi kriteerinä, sillä se ei huomioi mitään muita koulutuksen järjestäjiä on toteuttamassa koulutusta alueella, ei myöskään koulutuspoliittisesti tärkeinä pidettyjen kohderyhmien opiskelumahdollisuuksien edistämistä. Esimerkiksi vapaan sivistystyön hyödyistä 10 maassa tehty BeLL-tutkimus (Benefits of Lifelong Learning) osoittaa, että suurin hyöty vapaan sivistystyön koulutuksesta on niille, joiden koulutustaso on matala. Koulutukseen osallistuminen nostaa motivaatiota ja itsetuottamusta ja madaltaa jatkossa kynnystä osallistua muuhunkin koulutukseen.

Jaosto katsoo, että liikkuvan osan kriteereinä on absoluuttisen arvon sijasta parempi käyttää väestöpohjan ja eräiden koulutuspoliittisesti tärkeiden väestöryhmien muutosta verrattuna koko maan tilanteeseen. Liikkuvan osan lähtökohtana on vuoden 2014 myöntöpäätöksen mukainen tuntijako ja sen muutoksen kriteereinä olisivat muutokset opiston toiminta-alueen väestön kokonaismäärässä, työttömien määrässä, vieraskielisten ja 63 vuotta täyttäneiden määrässä. Nämä tiedot ovat myös saatavissa tilastokeskuksen tilastoista, ne ovat valtakunnallisesti vertailtavia eivätkä edellytä erillistä tiedonkeräystä ja raportointia.

Esitys

Jaosto esittää, että kansalaisopistojen opetustunnit jaetaan vuodesta 2016 lähtien siten, että valtion talousarvion suoritemäärästä kiinteän osan muodostaa 90 % ja liikkuvan osan 10 % suoritteista. Kiinteän osan jakosuhte perustuu vuoden 2014 valtionosuusrahoitukseen.

Myös liikkuvan osan jakosuhte perustuu vuoden 2014 valtionosuusrahoitukseen, mutta sitä muutetaan vuosittain väestöpohjassa tapahtuneiden muutosten perusteella. Kriteereitä ovat muutokset opiston toiminta-alueen väestön kokonaismäärässä, työttömien määrässä, vieraskielisten ja 63 vuotta täyttäneiden määrässä. Liikkuva osa lasketaan siten, että muutos

opiston toiminta-alueen väestön kokonaismäärässä muodostaa 70 % liikkuvasta osasta ja muutos työttömien määrässä 10 %, muutos vieraskielisten määrässä 10 % ja muutos 63 vuotta täyttäneiden määrässä 10 % liikkuvasta osasta.

Mikäli opiston kolmen vuoden toteutuneiden tuntien keskiarvo jää alle myönnettävissä olevan suoritemäärän, opistolle myönnetään korkeintaan keskiarvon mukainen määrä suoritteita. Mahdollisesti näin vapautuvat tunnit lisätään liikkuvaan osaan muille kansalaisopistoille jaettaviksi.

Vuoden 2015 valtionosuuden perusteena olevat tunnit jaetaan vuoden 2014 tuntimäärien mukaisessa suhteessa.

4 Rahoituksen porrastukset

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 osa opistoista on menettänyt em. korotuksen. Kumotun kuntajakolain (1196/1997) ja kuntarakennelain (1698/2009) perusteella ylläpitäjäkunnille on maksettu siirtymäajan korvausta valtionosuuksien vähenemisestä, mutta kuntayhtymien tai yksityisten oppilaitosten opistoilla vähennys on ollut äkkinäinen eikä kompensatiomahdollisuutta ole ollut. Kuntaliitoksen johdosta korotuksen piiriin on myös voinut tulla uusia alueita.

Suurin osa kansalaisopistoista on kuntien ylläpitämiä. Kuntien taloustilanne vaikuttaa näin ollen kansalaisopistojen toimintaedellytyksiin. Nykyistä yksikköhinnan porrastusta on ylläpitäjien taholla pidetty epäoikeudenmukaisena, koska toisiaan lähellä sijaitsevien opistojen valtionosuusrahoitus vaihtelee, vaikka opistojen toiminnan kustannuksissa tai opetustarjonnassa ei olisi mainittavia eroja. Epäkohtana on pidettävä myös sitä, että kuntaliitoksissa pieni vaihtelu kunnan asukastiheydessä muuttaa kansalaisopiston rahoituksen perusteena olevaa yksikköhintaa, vaikka opiston toiminta- tai kustannustekijöissä ei tapahtuisi muutosta. Yhteen yksikköhintaan siirtyminen myös poistaisi järjestelmästä tekijän, joka saattaa ohjata valtionosuuden saajaa esimerkiksi isäntäkuntamallilla toteutettavassa opistojen yhdistymistilanteessa opiston sijaintipaikan valinnalla vaikuttamaan oman valtionosuutensa määrään. Yhteen yksikköhintaan siirtymisellä tuetaan alueellista tasa-arvoa, rahoituksen ennakoitavuutta ja mahdollisuuksia palvelutarjonnan ylläpitämiseen ja monipuolistamiseen.

Jaosto on tarkastellut koelaskelmia, joissa on huomioitu porrastuksen poistaminen sekä koelaskelmia, joissa on otettu huomioon porrastuksen poistamisen ja muiden esitettyjen rahoitusmuutosten kokonaisvaikutus. Laskelmien perusteella jaosto on päättänyt esittää laskentamallia, jossa tiheästi asuttujen kuntien 15 % asukastiheysisen poistuminen kompensoidaan suoritemäärässä. Yhteen yksikköhintaan siirtymisen johdosta niiden opistojen, joilla on nyt alempi hinta, yksikköhinta nousee, mitä kompensoidaan suoritemääriä alentamalla. Vastaavasti niiden opistojen, joilta asukastiheysisiä poistuu, yksikköhinta laskee ja tämä kompensoidaan suoritemääriä korottamalla. Kompensaatiot lasketaan vuoden 2014 tilanteen mukaisesti kiinteään osaan. Sen jälkeiset kuntaliitokset ym. yhdistymiset eivät enää vaikuta suoritemäärien määräytymiseen. Kun uuteen valtionosuuden laskentamalliin siirryttäessä käytetään pohjana vuoden 2014 valtionosuusjakoa, voivat oppilaitokset paremmin ennakoida tulevaa rahoitustaan.

Eesitys

Kansalaisopistot siirtyvät yhteen yksikköhintaan vuoden 2016 alusta lukien. Asukastiheysislän poistuminen kompensoidaan vuoden 2014 tilanteen mukaisesti kunkin ylläpitäjän kiinteän osan suoritelmäärässä.

5 Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde

Valtionosuusrahoitus myönnetään yleiskatteellisesti ylläpitäjälle ja ylläpitäjän harkinnassa on, miten rahoitusta osoitetaan opiston käyttöön. Harkinnanvaraiset avustukset myönnetään opistojen käyttöön ja määrättyyn tarkoitukseen. Jaosto katsoo, että harkinnanvaraisen avustusten myöntäminen oppilaitoksille on tarpeellista, sillä avustuksilla opistot voivat kehittää toimintaansa ja suunnata koulutusta koulutuspoliittisesti tärkeille kohderyhmille. Vapaan sivistystyön lain 14 §:n mukaisia avustuslajeja ovat laatu- ja kehittämisavustus, opintoteliavustus, oppilaitosten rakenteellista kehittämisohjelmaa tukeva avustus ja ylimääräinen avustus. Rakenteellista kehittämisohjelmaa tukevilla avustuksilla viitataan vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaan 2009–2012. Koska ohjelma on päättynyt, tarkoitus on muuttaa avustukset vapaan sivistystyön rakenteellista kehittämistä tukeviksi avustuksiksi. Jaosto pitää kaikkia valtionavustuslajeja tarpeellisina.

Rakenne- ja rahoitustyöryhmä on antanut jaostolle tehtäväksi selvittää, voitaisiinko nuorisotakuun opintoteliavustukset siirtää laskennalliseen rahoitusjärjestelmään. Vapaassa sivistystyössä nuorisotakuu on kohdennettu maahanmuuttajanuorten opiskeluvaihtumia ja kielitaitoa parantavaan koulutukseen. Vuonna 2013 nuorisotakuun opintoteliavustusta haki 26 kansalaisopistoa ja avustusta myönnettiin 14 opistolle. Joissakin kunnissa maahanmuuttajanuorten määrä voi lisääntyä nopeastikin, jolloin nuorisotakuurahoituksen tulisi joustavasti vastata muuttuneeseen tarpeeseen. Se ei ole mahdollista, jos rahoitus kiinnitetään laskennallisesti aiempien vuosien toteutumiin.

Eesitys

Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde säilytetään nykyisellä tasolla. Jaosto esittää myös, että nuorisotakuun opintoteliavustukset säilytetään edelleen harkinnanvaraisina valtionavustuksina.

6 Vapaan sivistystyön yhteinen suorite

Jaostossa on keskusteltu mahdollisuudesta siirtää koko vapaassa sivistystyössä yhteen yhteiseen suoritteeseen. Kansalaisopistojen Liitto ja Bildningsalliansen näkisivät yhteisen suoritteen positiivisena asiana vapaan sivistystyön kehittämisen ja vertailtavuuden kannalta. Jaoston tiedossa on, että yhteinen suorite ei ole saanut kannatusta vapaan sivistystyön muiden toimijoiden piirissä.

Eesitys

Jaosto ei esitä tässä vaiheessa yhteiseen suoritteeseen siirtymistä.

7 Etä- ja monimuoto-opetus

Etäopetuksen osuus kansalaisopistojen toiminnasta on vähäinen, mutta kehityksen suunta osoittaa hienoista kasvua. Etäopetuksen järjestämisessä on oppilaitoskentällä epäselvyyttä siitä, miten ja mille opistoille ilmoitetaan kustannukset ja suoritemäärät tapauksissa, joissa yksi opisto järjestää luentoja, joita samanaikaisesti seuraavat opiskelijaryhmät etäluentona toisissa opistoissa.

Esitys

Etäopetuksen kustannusten ja suoritteiden ilmoittaminen tulisi täsmentää ja ohjeistaa yhtenäisesti vapaan sivistystyön oppilaitoskentälle.

8 Maksullinen palvelutoiminta

Jaosto on selvittänyt maksullisen palvelutoiminnan ohjeistusta opetushallinnon tiedonkeruussa ja on todennut, että se on sekä yksityisten että kuntien ylläpitämien kansalaisopistojen osalta riittävä ja selkeästi ilmaistu. Informaatio-ohjauksen keinoin ja eri koulutustilaisuuksissa voidaan kiinnittää tarvittaessa huomiota maksullisen palvelutoiminnan määrittelyyn ja raportointiin.

9 Avoin yliopisto- ja avoin ammattikorkeakouluopetus

Vapaan sivistystyön oppilaitosten välittämä avoin yliopisto-opetus parantaa alueellista, sosiaalista ja koulutuksellista tasa-arvoa tarjoamalla avoimen yliopiston opetusta, opintojärjestelmää ja niitä tukevia tiedotus- ja opintoneuvontapalveluja paikkakunnilla, joissa yliopistoilla ei ole omia toimipaikkoja. Vapaan sivistystyön oppilaitosten tarjoama avoin yliopisto-opetus lisää opiskelijoiden valinnanmahdollisuuksia, korkeakoulurajat ylittäviä opintoja, ja se turvaa monitieteisyyttä alueellisessa opetustarjonnassa.

Yliopistojen näkökulmasta on merkittävää se, että vapaan sivistystyön oppilaitokset organisoivat itse toimintansa yliopistojen yhteistyökumppanina ja rahoittavat sen lakisääteisellä valtionosuudellaan, kuntien toiminta-avustuksilla, muun koulutustoiminnan tuotoilla sekä opiskelijamaksuilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on selvitetty vapaassa sivistystyössä järjestetyn avoimen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetuksen kustannusten ja suoritteiden raportointiperusteita sen tarkistamiseksi, että koulutuksen kustannuksia ei rahoiteta valtionosuudella kahden rahoitusjärjestelmän kautta. Vapaassa sivistystyössä kaikista avoimen yliopisto-opetuksen kustannuksista kuten tilat, palkat ja matkat vastaa koulutuksen järjestävä vapaan sivistystyön oppilaitos. Yliopisto vastaa vain omista hallinnointikuluistaan (esim. sopimuksen tekeminen yhteistyöoppilaitoksen kanssa). Yliopisto ei vastaa koulutuksen kustannuksista. Näin ollen päällekkäistä valtionosuutta ei synny. Ammattikorkeakoulujen osalta koulutuksen järjestämismallit ovat vasta syntymässä.

Avoin yliopistotoiminta on vähentynyt kansalaisopistoissa sen korkeiden kustannusten takia. Toimintaa pidetään tärkeänä varsinkin syrjäisempien kuntien osalta. Kansalaisopistojen oppilaitostiheys voi edistää koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista myös korkeakoulutuksen osalta. Uusien yhteistyömallien hakemista ja selvitystä opetuksen järjestämisedellytyksistä ja yksikköhinnoista pidetään tarpeellisena.

10 Muut yhteistyökysymykset

Vrt. etäopetus, kustannusten ja suoritteiden kirjaaminen.

11 Maahanmuuttajille suunnattu koulutuksen rahoitus kansalaisopistoissa

Kansalaisopistot ovat merkittävä omaehtoisen maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen järjestäjä. Kansalaisopistotoiminnalle tyypillisesti koulutusta järjestetään lähipalveluperiaatteella, arkeen sopivalla aikataululla sekä opiskelijoiden erilaisiin tarpeisiin vastaavissa jaksoissa (pituus, syvyys). Kansalaisopistot pystyvät täten palvelemaan myös työelämän ulkopuolella olevia maahanmuuttajia kuten kotiaiteja ja ikääntyneitä.

Vuonna 2013 vapaana sivistystyönä toteutettuun maahanmuuttajille suunnattuun koulutukseen osallistui 21 399 henkilöä (arvio 2014: 21 086), ja opistot toteuttivat maahanmuuttajille suunnattua koulutusta 67 344 opetustuntia (arvio 2014: 72 385). Opistot ovat pystyneet vastaamaan suuresta kysynnästä huolimatta vain osittain maahanmuuttajien koulutustarpeeseen, koska muutoin kansalaisopistojen mahdollisuudet vastata muuhun alueelliseen ja paikalliseen sivistystarpeeseen vähenisivät kohtuuttomasti. Vapaana sivistystyönä toteutettava omaehtoinen kotoutumiskoulutus maahanmuuttajille tulisi resursoida siten, että koulutusta voidaan järjestää riittävästi ja että opiskelijat voivat osallistua koulutukseen ilman opiskelijamaksuja.

Kansalaisopisto kykenee järjestämään maahanmuuttajille suunnattua koulutusta eri muodoissa ylläpitäjän tahtotilan ja alueellisten tarpeiden mukaisesti. Opistoissa on järjestetty muun muassa osana nuorisotakuuta nuorille maahanmuuttajille suunnattua koulutusta. Suurten kaupunkien kansalaisopistoissa järjestetään myös pitkäkestoista työvoimapolitiittista kotoutumiskoulutusta, jota työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa.

Opetushallinnon tilastoissa ei eritellä maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen kaikkia eri toteuttamistapoja. Kansalaisopistojaosto esittää, että vapaan sivistystyön oppilaitoksissa toteutetusta maahanmuuttajille suunnatusta koulutuksesta tehdään kokonaisvaltainen selvitys ja vaikuttavuusanalyysi. Lisäksi jaosto esittää, että vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutukseen osallistuville järjestetään toimivat ohjaus- ja neuvontapalvelut, jotta erilaiset vapaan sivistystyön tarjoamat koulutusmahdollisuudet tulisivat hyödynnetyiksi parhaalla mahdollisella tavalla.

Esitys

Tehdään selvitys ja vaikuttavuusanalyysi maahanmuuttajakoulutuksesta vapaan sivistystyön oppilaitoksissa.

Kehitetään vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutukseen osallistuvien ohjaus- ja neuvontapalveluita.

Kansanopistojaoston muistio

1 Tehtävät ja kokoonpano

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän 18.12.2013. Sen tehtävänä on laatia selvitykset ja ehdotukset

- 1 rakenteellisesta kehittämisestä
- 2 kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden muutostarpeista
- 3 etä- ja monimuoto-opetuksen rahoitusperusteista
- 4 ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi sekä lisäksi
- 5 laatia arvio ehdotusten kustannusvaikutuksista.

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmä organisoi ja aikataulutti ensimmäisessä kokouksessaan 7.2.2014 tehtäväksiantonsa mukaisen asioiden valmistelun sekä asetti valmistelua varten jaostot oppilaitosmuodoittain. Kansanopistojaostolle annettiin tehtäväksi selvittää kansanopistojen rakenteellista kehittämistä, rahoituksen ennakoitavuutta, rahoituksen porrastuksia, kansanopistoja sisäoppilaitoksina, yhtenäisen opintojakson pituutta kansanopistoissa, etä- ja monimuoto-opetusta, valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhdetta, mahdollista siirtymistä vapaan sivistystyön yhteiseen suoritteeseen, maksullista palvelutoimintaa, avoimeen yliopisto- ja avoimeen AMK-toimintaan liittyviä asioita sekä muita yhteistyökysymyksiä.

Kansanopistojaoston kokoonpano on seuraava:

Annika Bussman, OKM, puheenjohtaja
Jyrki Ijäs, SKY
Timo Heinola, SKY
Jorma Kallio, SKY
Anne Moilanen, SKY
Beatrice Wahlström, Bildningsalliansen
Jarkko Jännes, VALOS
Raakel Tiihonen, OPH
Aino Still, OKM
Kirsi Lähde, OKM
sihteeriksi kutsuttu: Tytti Pantsar, SKY

Kansanopistojaosto on kokoontunut 11 kertaa. Tässä muistiossa on käsitelty kaikki kansanopistojaoston työlistalla olleet asiat. Jokaisen asiakokonaisuuden osalta muistiossa käsitellään asian tausta, jaoston pohdinta sekä jaoston esitys. Rakenteellisen kehittämisen kohtaan on liitetty vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusryhmän käsittelemä opetus- ja kulttuuriministeriön muistio kokonaisuudessaan, jonka kansanopistojaosto on todennut kokouksessaan kesäkuussa 2014.

2 Rakenteellinen kehittäminen

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusryhmän kokousmuistion 27.5.2014 liitteen mukaisesti.

Tausta

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaan toteutetaan vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusuudistus. Tavoitteena on toiminnan laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi luoda riittävän suuret vapaan sivistystyön oppilaitokset. Uudistuksessa selkeytetään ja ajantasaistetaan rahoituksen määräytymisperusteet. Rahoituksen tulee kannustaa opiskelumuotojen kehittämiseen. Toiminnan ennakoitavuuden parantamiseksi määritellään vapaan sivistystyön toiminnan volyymille ylläpitäjäkohtaiset rahoituksen reunaehdot.

Vapaan sivistystyön koulutuksen kaikkien ylläpitäjien ylläpitämisluvut uusittiin vuosina 2012–2013. Tällöin arvioitiin ylläpitäjien taloudellisia ja toiminnallisia edellytyksiä ylläpitää vapaan sivistystyön koulutusta.

Ylläpitämislupien uusimisen jälkeen koulutuksen rahoitus on niukentunut indeksikorotusten poistamisen johdosta ja tiedossa on valtiontalouden kehykseen päätetyt vuosiin 2015 ja 2017 kohdistuvat säästöt. Nykyisen rahoitusjärjestelmän mukaan seuraavien vuosien rahoitus määräytyy edellisten vuosien toteutuman perusteella, mikä on johtanut tilanteeseen, jossa ylläpitäjät tulevan rahoitustason varmistamiseksi tuottavat suoritteita yli rahoitettavan tason, mikä edelleen vaikeuttaa ylläpitäjien taloudellista tilannetta.

Vapaan sivistystyön koulutusmuodot (kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot ja opintokeskukset) eroavat ylläpitämisedellytyksiltään toisistaan. Kansalaisopistot, joita maassamme vuonna 2014 on 180, ovat pääosin kuntien ylläpitämiä ja toimivat täten osana kuntien kokonaistaloutta. Opistojen taloudellinen vakaus on riippuvainen ylläpitäjäkunnan taloudellisesta tilanteesta ja päätöksistä koulutukseen panostamiseen.

Kansanopistot ovat pääosaltaan yksityisten organisaatioiden ylläpitämiä. Ylläpitäjiä on vuonna 2014 yhteensä 79. Kahdenkymmenenkuuden ylläpitäjän ainoa koulutusmuoto on kansanopistokoulutus. Muilla ylläpitäjillä on kansanopistokoulutuksen lisäksi muita koulutuksen ylläpitämis- tai järjestämistehtäviä. Osalla opistoja on taustallaan aatteellinen tai poliittinen taustayhteisö. Opistojen taloudellinen vakaus on riippuvainen kaikkien koulutuksen ylläpitämis- ja järjestämislupien muodostamasta kokonaisuudesta sekä taustayhteisön muusta varallisuudesta. Kansanopistot ovat sisäoppilaitoksia. Suurin osa kansanopistoista toimii omistamissaan kiinteistöissä, joihin kuuluu opetustilojen lisäksi tilat ruokailuun ja majoittumiseen.

Kesäyliopistojen ylläpitäjät (20) ovat pääosaltaan yksityisiä organisaatioita. Opistoilla on alueellisiin tarpeisiin pohjautuva koulutustehtävä. Kesäyliopistot eivät omista kiinteistöjä, joten niiden kiinteät kustannukset ovat suhteellisen pienet ja mahdollisuudet suhteuttaa toimintaansa kysynnän tasoon hyvät. Kesäyliopistojen kustannuksista n. 30 % rahoitetaan valtionosuuksilla ja -avustuksilla. Opiskelijamaksut kattavat n. 45 % kustannuksista.

Suomessa on 11 opintokeskusta, joita pitävät yllä kansalaisjärjestöt, puolueita lähellä olevat sivistysliitot ja ammattiliitot. Opintokeskusten järjestämän koulutuksen kustannuksista noin 34 % rahoitetaan valtion tuella. Loput kustannukset maksetaan järjestöjen omalla rahoituksella. Kolme opintokeskusta toimii myös ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjinä.

Rakenteiden uusiminen vuodesta 2017 lähtien

Vapaan sivistystyön ylläpitäjiin kohdistuu vapaan sivistystyön koulutuksen lisäksi rakenteellisen kehittämisen kehoituksia ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja lukiokoulutuksen osalta sekä kuntien yhdistymisprosessien kautta. Ylläpitäjien taloudellisten ja toiminnallisten voimavarojen arviointi on haasteellista kun monia prosesseja työestetään samanaikaisesti rinnakkain. Vapaan sivistystyön koulutuksen kehittymisen kannalta on tärkeää, että ylläpitäjien taloudellinen vakaus, joka tilanteessa takaa laadukkaan koulutuksen toteuttamisen. Tässä moniulotteisessa yhtälössä taloudellinen vakaus ja laadukkaan koulutuksen toteuttamisen tavoite ei toteudu asettamalla ylläpitäjakohtaisia vaatimuksia suoritteiden vähimmäismääriksi. Jokaisen ylläpitäjän ylläpitämä koulutuskokonaisuus ja koulutuksen muut rahoitusmahdollisuudet kuin valtionosuus vaikuttavat ratkaisevasti ylläpitäjän vakauteen. Toiminnan laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi riittävän suuri vapaan sivistystyön oppilaitos voi olla suhteellisen pieni, jos toiminta tapahtuu oikein mitoitetuissa ja hyväkuntoisissa kiinteistöissä, koulutuksesta on kysyntää ja koulutuksen muut rahoitusväylät kuin valtionosuus ovat toiminnallisia. Vapaan sivistystyön kustannuksista oppilaitosmuodosta riippuen 57 tai 65 % katetaan valtion osuudella, mistä syystä ylläpitäjän kokonaistilanne, esim. toisen asteen koulutuksesta poiketen, on oleellisesti riippuvainen opiskelijamaksuista ja muusta rahoituksesta.

Valtionosuuksien leikkaukset vaikuttavat oleellisesti vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien vakauteen. Vakauden säilyttämiseksi ja kehittämiseksi positiiviseen suuntaan vapaan sivistystyön ylläpitäjien tulee arvioida ylläpitämisvaatimusten täyttymisen ammatillisten ja taloudellisten edellytysten osalta ja tarpeen vaatiessa yhdistää toimintansa muihin saman koulutusmuodon, toisten vapaan sivistystyön koulutusmuotojen tai muiden alojen koulutusmuotojen yhteyteen. Yhdistyminen voi tapahtua esim. aatteellisella pohjalla toimivaan koko tai osan maata kattavaan ylläpitäjäorganisaatioon, alueelliseen vapaan sivistystyön ylläpitäjään, muun aikuiskoulutuksen järjestäjään tai alueelliseen monialaisen ammatillisen koulutuksen järjestäjään. Yhdistettäessä vapaan sivistystyön eri koulutusmuotoja keskenään yhdistäminen voi tarpeen vaatiessa lähteä liikkeelle yhteistyösopimuksesta, jossa sovitaan esim. kiinteistöjen tai henkilökunnan yhteiskäytöstä, josta edetään yhdistymiseen.

Tavoitteena on voimavarainen koulutuksen ylläpitäjäverkko, jossa ylläpitäjien määrä on nykyistä alhaisempi ja jossa ylläpitäjämäärä pienenee edelleen myös vuodesta 2017 eteenpäin.

3 Rahoituksen ennakoitavuus

Tausta

Opiskelijaviikkojen määrissä on tapahtunut suuria muutoksia viimeisen reilun 10 vuoden aikana. Valtion rahoittamien opiskelijaviikkojen määrä on laskenut ja opistojen toteuttamien opiskelijaviikkojen kokonaismäärä on huomattavasti noussut. Tällä hetkellä suoriteperusteinen malli näyttää vapaassa sivistystyössä johtavan siihen, että koulutusta järjes-

tetään mahdollisimman paljon ja aiempaa pienemmillä kustannuksilla. Mitä suuremman määrän suoritteita koulutuksen järjestäjä onnistuu tuottamaan, sitä todennäköisemmin se pystyy ainakin säilyttämään edellisen vuoden rahoitustasonsa tai jopa kasvattamaan sitä. Kääntäen ylläpitäjä, joka pyrkii tuottamaan laadukasta koulutusta sen verran kuin suoritteita on vuodelle myönnetty, saa todeta että tulevina vuosina suoritteita ja rahoitusta vähennetään, mikä nopeasti johtaa taloudellisesti kestävämmään tilanteeseen. Rahoitustason säilyttäminen vuodesta toiseen samalla tasolla vaati kansanopistoissa tällä hetkellä opiskelijaviikkojen toteuttamisen noin 20 % korkeammalla tasolla kuin rahoitettavien opiskelijaviikkojen määrä.

Laadukkaan toiminnan kehittämiseen kannustavassa rahoitusmallissa ylläpitäjän pitäisi kyetä ennakoimaan rahoituksen taso seuraavina vuosina. Ylläpitäjän pitäisi voida luottaa siihen, että jos oppilaitos toteuttaa laadukasta koulutusta sen verran kuin suoritteita on myönnetty, se on tehnyt hyvää työtä ja saa myös jatkossa tuottaa vastaavan määrän koulutusta.

Pohdinta

Kansanopistojaostossa on pidetty ehdottoman tärkeänä, että kansanopistot voisivat ennakoida rahoitustaan riittävällä tavalla siten, että opistojen olisi mahdollista rakentaa selkeät toiminnalliset profiilit (koulutustuotteet, henkilöstö ja osaaminen). Tällä hetkellä valtion-osuuden turvaaminen tuottamalla suoritteita yli rahoitettavien suoritteiden tason sekä rahoituksen leikkaukset ovat tehneet rahoituksesta hankalasti ennakoitavan. Taloushallinnon näkökulmasta tieto rahoituksesta tulisi saada riittävän ajoissa, jotta oppilaitoksessa voidaan ryhtyä sen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Nykyistä rahoitusmallia ei kansanopistojaoston näkemyksen mukaan pidetty ennakoitavana. Erityisesti myönnettyjen ja toteutettujen opiskelijaviikkojen eron kasvua pidettiin kansanopistojen talouden kannalta erittäin haitallisena. Ratkaisumallina rahoituksen ennakoitavuuden parantamiseen nähtiin opiskelijaviikkojen kiintiöiminen.

Esitys

Kansanopistojen rahoituksen ennakoitavuutta lisätään siirtymällä suoritteiden kiintiöimiseen. Kiintiöt määritellään laskennallisesti, mutta määrittelyvaiheessa on syytä huomioida laskentatavan muutoksen vaikutukset sekä mahdolliset ylläpitämislupien kirjaukset. Jaoston työtä varten on toteutettu koelaskentoja vaihtoehtoisista malleista.

Niiden perusteella kansanopistojaosto esittää, että noin 90 % kiintiöistä määritellään vuosien 2009–2013 toteutuneiden opiskelijaviikkojen keskiarvon mukaan. Laskenta tapahtuu niin, että ensin lasketaan viiden vuoden keskiarvo ja se suhteutetaan jaettavissa olevien viikkojen tasoon. Siitä noin 90 % osuus muodostaa kiintiöt. Niiden lisäksi jäljelle jäävää osuutta kutsutaan liikkuvaksi osuudeksi. Sen suurus olisi keskimäärin noin 10 % ja se määriteltäisiin opistokohtaisesti kolmen vuoden suoritustoteuman keskiarvon mukaan. Sekä kiintiö että liikkuva osa muuttuvat valtion talousarviossa vuosittain jaettavissa olevien suoritteiden kokonaismäärän mukaan. Myönnettävät suoritteet tarkastellaan vuosittain OKM:n toimesta siten, että myönnettävä suoritelmäärä on korkeintaan kolmen vuoden toteutuneiden suoritteiden keskiarvon suuruinen, kuitenkin niin, että myönnetty suoritelmäärä voi pudota korkeintaan 10 % edellisen vuoden myönnetystä suoritelmäärästä rahoitusvuoden tasoon suhteutetusta suoritelmäärästä. Näistä rajoitteista aiheutuvat muutokset jaetaan muille liikkuvan osan jakoperusteiden mukaan.

Kiintiöiden tasoa tarkastellaan asettamisvaiheessa ja muutetaan harkinnanvaraisesti niiden ylläpitäjien osalta joiden suoritehistoria suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön tarkasteltavan ajanjakson aikana tekemiin päätöksiin aiheuttaa kiintiöehdotuksen, joka olisi kohtuuton. Yksittäisen ylläpitäjän rahoitettavien suoritteiden muutos järjestelmän vaihdosta johtuen rajataan ± 10 %:iin. Tällöin vertailu tehdään vuoden 2015 myönnettyjä opiskelijaviikkomääriä ja vuodelle 2015 uudella laskentatavalla saatavien opiskelijaviikkojen välillä. Tämän rajauksen ulkopuolella ovat harkinnanvaraisen korjauksen kohteena olevat ylläpitäjät. Lehtimäen opiston suoritteet on pidetty erillään tarkastelusta, koska Lehtimäen opiston rahoituksen ratkaiseminen vaatii muita toimia kuin kiintiöjärjestelmään siirtymistä.

Jaosto on myös keskustellut tiedossa olevien valtionosuusleikkausten vaikutuksista kiintiöihin ja todennut, että edellä kuvatusa opiskelijaviikkokiintiöitä koskevasta laskennasta voidaan muodostaa suhteelliset osuudet kiintiöille. Niiden avulla kiintiöt voidaan muutostilanteessa suhteuttaa jaettavissa olevien viikkojen määrään. Mikäli opistoja lakkaa, käsitellään nämä vapautuvat opiskelijaviikot liikkuvan osan periaattein.

4 Rahoituksen porrastukset

Tausta

Vapaan sivistystyön rahoitusmallissa on käytössä erilaisia porrastuksia. Nämä ovat kansanopistoissa sidottu erityistehtäviin. Kansanopistojen osalta suuri osa voimassa olleista porrastuksista arvioitiin uudelleen työryhmäselvityksessä vuonna 2005 ja säädettiin vuoden 2006 alusta voimaan tulleella lakiuudistuksella. Silloin määriteltiin opiston ulkopuolella asuvista yksikköhintaan tehtävä vähennys, vaikeasti vammaisten koulutuksen yksikköhinnan porrastukset sekä nostettiin erityisopistojen valtionosuusprosenttia. Myöhemmin vuoden 2009 alusta annettiin etä- ja monimuoto-opetuksen suoritteiden laskentaperusteita koskeva asetus. Työryhmä esitti myös että entiset nk. lyhytkurssiopistojen porrastukset liitettäisiin ylläpitämisluvassa oleviin erityistehtäviin, mikä myös toteutettiin asetusmuutoksella vuodesta 2012 lähtien.

Kansanopiston, jonka pääasiallisen koulutustehtävän muodostaa vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus opiskelijaviikon yksikköhintaa korotetaan 75 % vaikeasti vammaisille järjestettävän koulutuksen osalta. Nämä kansanopistot saavat myös valtionosuutta kaikkeen koulutukseen 70 %. Opistossa, jonka koulutustehtävään kuuluu osana vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus, tämän koulutuksen opiskelijaviikkojen osalta korotus on 25 prosenttia.

Niiden kansanopistojen osalta, joiden ylläpitämisluvan mukainen koulutustehtävä on työelämän aktiivisen kansalaisuuden ja työolojen kehittämiseen tarkoitettu koulutus tai erityisestä syystä määrättävä muu erityinen koulutustehtävä, yksikköhintaa korotetaan 20 % tämän koulutustehtävän mukaisista opiskelijaviikoista.

Kaikissa opistoissa opiston ulkopuolella asuvien opiskelijoiden opiskelijaviikkojen osalta yksikköhintaa vähennetään 20 %.

Jos kansanopisto on toiminut, toiminnan laajuuden huomioon ottaen, olennaisessa määrin vuokratiloissa yksikköhintaa on korotettu. Tästä korotuksesta ollaan luopumassa asteittain siten, että opiskelijaviikkokohtaista korotusta alennetaan vuoden 2011 tasosta vuosittain 20 eurolla. Vuonna 2013 viisi oppilaitosta sai vielä vuokrista aiheutuvaa korotusta (vuonna 2014 kolme oppilaitosta, vuonna 2015 yksi oppilaitos).

Pohdinta

Kansanopistojaoston keskustelun perusteella kansanopistojen rahoituksessa tarvitaan edelleenkin porrastuksia. Jaostossa todettiin, että myös uusia porrastusperusteita voidaan jatkossa tarvita. Rahoitusuudistus tulee porrastusten osalta rakentaa siten, että se kohtelee oppilaitoksia yhdenveroisesti.

Jaoston keskustelun lähtökohtana on ollut, että porrastusjärjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa siten, että jatkossa olisi ainoastaan porrastuksia ylöspäin eikä enää rahoitusta vähentäviä tekijöitä. Nykyjärjestelmässä yksikköhinta sisältää sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen ja siitä tehdään vähennystä niiden viikkojen osalta, jotka suoritetaan eksternaattikoulutuksena. Jatkossa yksikköhinnan pohja-arvo ei sisältäisi internaattikulujen osuutta vaan sisäoppilaitosmuotoinen koulutus huomioitaisiin porrastuksena ylöspäin. Tämä edellyttäisi kaikkien porrastusten kertoimien tarkistamista suhteessa uuteen muodostettavaan yksikköhintaan. Tällöin kaikella koulutuksella voisi olla sama yksikköhinta opetusmenetelmästä riippumatta. Tämä on linjassa yleiseen opetusmenetelmien kehitykseen ja mahdollinen muutos tässä yhteydessä, kun asumista ei enää rahoitettaisi yksikköhinnan pohja-arvoon sisältyvästi.

Kustannusten perusteella arvioituna pyöristäen sisäoppilaitosporrastus olisi 30 % korotus uuteen muodostettavaan yksikköhinnan pohja-arvoon. Muiden porrastusten osalta jaosto on katsonut, että porrastukset säilytetään edelleen ja niiden kerrointa muutetaan suhteessa uuteen porrastamattomaan yksikköhintaan siten, että niiden rahoituksellinen vaikutus säilyy samana. Jaostossa on laskettu internaattilisän käyttöönottoa varten kansanopistojen yksikköhinnalle uusi pohja-arvo, johon korotukset voidaan tehdä. Lisäksi on laskettu uudet porrastusprosentit muille porrastustekijöille. Laskennat on tehty siten, että yksikköhinnan taso ja porrastusten vaikutus ei muutu. Nykyiset porrastuskertoimet on näin ollen kerrottu luvulla 1,3 jaoston esitykseen.

Jaosto käsitteli porrastusten yhteydessä myös erilaisia valtionosuusprosentteja. Keskustelussa pidettiin tärkeänä, että kansanopistojen näkökulmasta lainsäädäntö olisi selkeä ja looginen. Kahta eri valtionosuusprosenttia ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Todettiin, että olisi myös johdonmukaista, että korotuksen saa siihen toimintaan, johon se kohdentuu eikä kaikkeen toimintaan opiston statuksen mukaan. Korkeampi valtionosuusprosentti koskee tällä hetkellä kahta opistoa. Todettiin, että näiden kahden opiston kohdalla sama rahoitusvaikutus on saavutettavissa myös myöntämällä opistolle vastaava rahoitusosuus suoritteiden lisäksi tai valtionavustuksena.

Esitys

- 70 % valtionosuusprosentti tulisi poistaa säädösten johdonmukaistamiseksi ja muuttunut tilanne kompensoitaisiin Lehtimäen opistolle avustuksena ja Kuurojen kansanopistolle suoritteiden kiintiön määrään tehtävänä korjauksena. Lehtimäen opiston osalta tämä ratkaisu olisi voimassa kunnes oppilaitoksen toiminnan rahoitukselle löydetään kestävä kokonaisratkaisu.
- Jotta erityisopistojen rahoitustarpeista muodostuisi todellinen kuva, olisi opistojen toimintaa tarkasteltava lähemmin. Porrastustarpeen määrittämistä varten olisi perusteltua tehdä toimintaa koskeva selvitys 75 % porrastuksen saavalle kahdelle opistolle.
- Yksikköhinnan pohja-arvo on sama eksternaatti- ja monimuoto-opetuksessa ja sitä korotetaan internaattilisällä opistossa asuvien opiskelijoiden suoritteiden perusteella. Korotus olisi 30 %. Muita porrastuksia korjattaisiin uuden pohja-arvon muodostumisen

johdosta siten, että niiden rahoituksellinen arvo olisi sama kuin ennen. Porrastusprosentit on kuvattu alla.

- Opistossa, jonka pääasiallisen koulutustehtävän muodostaa vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus, nykyisin 75 prosenttia korkeampi yksikköhinta. Mikäli selvitys ei anna aihetta muulle, jatkossa korotus olisi 97 %.
- Opistossa, jonka koulutustehtävään kuuluu osana vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus, nykyisin 25 prosenttia korkeampi yksikköhinta, jatkossa korotus olisi 32 %. Porrastuksen osalta ehdotetaan, että tarkennetaan tiedonkeruuta vaikeasti vammaisista opiskelijoista kansanopistoissa.
- Opiskelijaviikon yksikköhinta on opistossa, jolla osana koulutustehtävää on työelämän aktiiviseen kansalaisuuteen ja työolojen kehittämiseen tarkoitettu koulutus tai ylläpitämisluvassa erityisestä syystä määrättävä muu erityinen koulutustehtävä, nykyisin 20 prosenttia korkeampi yksikköhinta, jatkossa korotus olisi 26 %.

Maahanmuuttajakoulutuksen rahoitus

Pohdinta

Kansanopistojen opiskelijaviikoista maahanmuuttajakoulutusta on vuoden 2012 tason mukaisesti 12,5 % eli 40.073 opiskelijaviikkoa. Kansanopistojen pitkäkestoisilla linjoilla opiskeli syksyllä yhteensä 6.127 opiskelijaa, joista noin 1.200 oli maahanmuuttajataustaisia. Maahanmuuttajakoulutuksen määrä on kasvanut kansanopistoissa voimakkaasti viime vuosina. Se on myös katsottu osaltaan kansanopistojen yhteiskunnalliseksi tehtäväksi ja tunnustettu ylläpitämisluvuissa. Siihen on kohdennettu lisärahoitusta mm. opintoseteliavustuksina.

Valtaosa (arviolta 85 %) koulutuksesta on omaehtoista kotoutumiskoulutusta. Opiskelijoilta ei voida periä opiskelijamaksuja. Opintomaksujen osuutta voidaan jonkin verran korvata opintosetelijärjestelmän avulla, mutta ei niin, että niistä muodostuu korvaava valtionosuusjärjestelmä. Opintoseteliavustusten ongelmana on myös vuosittainen hakuprosessi, jolloin opistot eivät voi ajoissa suunnitella toimintaansa ja tiedottaa opiskelijoille.

Esitys

Kansanopistot ovat merkittävä omaehtoisen maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestäjä ja siksi tämän koulutuksen rahoitus tulisi ratkaista pääosin erillisrahoituksella. Rahoitusmallina maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus voitaisiin määritellä kansanopiston ylläpitämisluvassa erityiseksi koulutustehtäväksi ja rahoittaa erillisrahoituksella siten, että opiskelijamaksuja ei tarvitse periä. Silloin koulutusta voidaan järjestää suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti opiskelijan tarpeita palvellen. 100 % valtionosuusrahoitusta ei voi toteuttaa kansanopistojen valtionosuusmäärärahoista, koska se vähentäisi muun kansanopistokoulutuksen toteuttamismahdollisuuksia kohtuuttomasti. Vapaana sivistystyönä toteuttavalle kotoutumiskoulutukselle olisi täten löydettävä rahoitusta, opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän valtionosuuden (57 % yksikkö hinnasta) ja yksikköhinnan erotukselle, muusta rahoituslähteestä. Lisärahoituksen tarve olisi tällöin arviolta 3,6 miljoonaa euroa, kun koulutuksen kustannukset ovat kokonaisuudessaan arviolta 8 400 000 euroa. Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukselle olisi tarkoituksenmukaista luoda samalla oma kustannuspohja.

5 Kansanopistot sisäoppilaitoksina

Tausta

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusryhmän työn taustamuistiossa kysytään onko sisäoppilaitosvelvoite ajan tasalla tämän päivän ja tulevaisuuden kansanopistokoulutuksen näkökulmasta?

Koulutuksen tehtävä on täyttää lain sille asettamat vaatimukset sekä asiakkaiden tarpeet ja toiveet. Sijaintinsa suhteen oppilaitokset ovat erilaisessa asemassa toisiinsa nähden. Opistot, jotka toimivat suuremmissa kaupungeissa voivat rekrytoida opiskelijoita lähiympäristöstä ja kaupunkialueilla on myös erilaisia asumisvaihtoehtoja. Opistot, jotka toimivat pienemmällä paikkakunnalla ovat riippuvaisia asuntoloistaan, koska opiskelijat tulevat usein kauempaa koulutukseen ja paikkakunnalta ei välttämättä löydy muita asumisvaihtoehtoja tilapäisesti asuntoa tarvitseville.

Koulutuksen järjestäminen sisäoppilaitosmuotoisena on kalliimpaa kuin järjestettäessä pelkästään päiväkoulutusta. Jokaiselle ylläpitäjälle on tärkeää saada kehittää koulutustarjontaansa lain puitteissa sellaiseksi kuin ylläpitäjän edellytykset sen mahdollistavat. Taloudellisen niukkuuden tilanteessa, kun päämääränä pitäisi olla mahdollisimman laadukkaan koulutuksen toteuttaminen niukoilla varoilla, on aiheellista kysyä onko asumispalveluiden tuottaminen sisäoppilaitosmuodossa kaikille kansanopistoille välttämätön laatutekijä.

Pohdinta

Kansanopistojaostossa sisäoppilaitosmuotoisuus on nähty kansanopistojen identiteetin kannalta tärkeänä tekijänä ja katsottu, että sen tulisi näkyä vapaata sivistystyötä koskevassa lainsäädännössä jatkossakin. Identiteetin kannalta tärkeinä tekijöinä pidettiin sisäoppilaitosmuodon rinnalla opintojen päätoimisuutta ja pitkäkestoisuutta.

Esitys

Kansanopistot ovat jatkossakin sisäoppilaitoksia. Rahoituksen porrastusta käsitellään erikseen.

6 Yhtenäisen opintojakson pituus kansanopistoissa

Tausta

Opiskelijaviikolla tarkoitetaan asetuksen mukaan yhden opiskelijan viiden työpäivän pituista opiskelujaksoa kansanopistossa, jona aikana hän on saanut ohjattua opetusta keskimäärin vähintään viisi tuntia päivässä. Tätä lyhyemmät ja pitemmät opiskelujaksot muutetaan opiskelijaviikoiksi jakamalla työpäivien lukumäärä viidellä. Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen mukaan kansanopiston ja valtakunnallisen liikunnan koulutuskuskuksen yhtenä opiskelujaksona järjestämän koulutuksen vähimmäispituus on 15 opetustuntia.

Pohdinta

Yhtenäinen opintojakso on tarpeellinen kansanopistolle ominaisen koulutuksen toteutustapana. Todettiin kuitenkin, että jakso voisi olla jonkin verran nykyistä lyhyempi, jotta

opiskelijoiden tarpeet voidaan ottaa paremmin huomioon. Päätettiin esittää vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmälle kansanopistojaoston kantana, että kansanopiston yhtenäisen opintojakson pituuden tulee olla vähintään 10 tuntia ja keskimäärin 5 tuntia päivässä. Lyhytkurssin opiskelijasuoritteen (tässä 2/5 opiskelijaviikkoa) saamiseksi opiskelijan tulee osallistua koko kurssille.

Esitys

Kansanopiston yhtenäisen opintojakson vähimmäispituutta muutetaan siten, että se olisi nykyisen 15 opetustunnin sijaan 10 opetustuntia, keskimäärin 5 tuntia päivässä.

7 Etä- ja monimuoto-opetus

Tausta

Asetus etä- ja monimuoto-opetuksesta kansanopistossa ja liikunnankoulutuskeskuksessa annettiin vuonna 2009. Säädöksessä on todettu olevan tulkintaongelmia ja se poikkeaa kansanopistosuoritteiden laskennan periaatteista.

Pohdinta

Kansanopistojaostossa on käsitelty etä- ja monimuoto-opetusta koskevia ongelmakohtia nykyisissä säädöksissä.

Jaoston mukaan säädöstä ja sen perustelutekstiä on mahdollisuus tulkita kahdesta näkökulmasta: oppilaitoksen resursoiman työn ja toisaalta opiskelijaperustaisen työn näkökulmasta. Jaoston käsityksen mukaan opiskelijaperusteinen lähestymistapa on perustellumpi. Jaosto katsoi, että kansanopiston perusolemus on sisäoppilaitos. Etä- ja monimuoto-opetuksen laajuudesta ei pitäisi muodostua pääasiallista toimintaa, mikäli sitä ei ole myönnetty erityistehtävänä. Etäopetusta on tarkasteltava kansanopistojen toimintaprofiilin näkökulmasta ja pohdittava, onko etäopetuksen opiskelijaviikkojen kasvattaminen oikea suunta. Etäopetus voi olla helppo tapa kasvattaa suoritemäärää. Tähän katsottiin tarvittavan jonkinlaisia jarrumekanismeja, kuten nykyisessäkin asetuksessa on. Toisaalta etäopetus nähtiin tärkeänä kehittämiskohteena opiskelijoiden palvelun näkökulmasta.

Jaostossa todettiin, että säädöksiä tulisi selkiyttää dokumentoinnin osalta. Asetus määrittelee, että etäopetuksen tulee olla toimintasuunnitelmaan perustuvaa. Toimintasuunnitelma mielletään oppilaitoksissa eri tavoin. Etäopetuksen rahoituksen määrittelyyn liittyy kiinteästi kysymys myös oppilaitoksen toimipaikasta. Laskelmia tarkasteltaessa todettiin, että kustannustilaston perusteella ei voi juuri päätellä onko etäopetus kalliimpaa vai halvempaa kuin lähiopetuksena toteutettu koulutus.

Jaostossa pohdittiin myös miten työssäoppimisjaksoja toteutetaan osana kansanopistolinja ja olisiko ne lähtökohtaisesti nähtävä etä- vai lähiopetuksena. Jaoston käsityksen mukaan työssäoppimisjaksot eivät ole laajasti käytetty oppimismenetelmä pitkillä linjoilla, mutta toimintatapa on siitä huolimatta selkiytettävä.

Esitys

Käsitteenä käytetään etäopetus-termiä.

Etäopetuksen rahoitus olisi sama kuin lähiopetuksen edellyttäen, että sisäoppilaitossuorite on porrastus ylöspäin. Samalla luovutaan määrittelystä, jonka mukaisesti etäopetuksen opiskelijaviikoista otetaan huomioon 60 %. Laskennassa huomioitavista kansanopiston suoritteista korkeintaan 20 % voisi olla etäopetusta. Tämä osuus määriteltäisiin toteutuneista lähiopetuksen opiskelijaviikkojen kolmen vuoden keskiarvosta. Sen yli meneviä etäopetuksen opiskelijaviikkoja myönnettävien opiskelijaviikkojen määrän laskennassa. Tästä poiketaan niiden osalta, joilla etäopetus on mainittu erityisenä osana ylläpitämisluvan mukaista koulutustehtävää. Etäopetuksen rahoitus muodostuisi opiskelijatyöperusteisesti niin, että suoritteiden laskenta ei perustu yksittäisen opiskelijan käyttämään opiskeluaikaan, vaan opetussuunnitelmassa määriteltyyn työmäärään. Etäopetuksessa yksi opiskelijaviikko vastaa keskimäärin opiskelijan 40 työtuntia. Etäopetukseen tulee liittyä aina lähijakso opistolla. Työssäoppimisjaksot luetaan etäopetuksen suoritteeksi.

Myönnettäviä opiskelijaviikkoja laskettaessa vuoden 2015 ja sitä edeltävien vuosien opiskelijaviikkojen määriä etäopetuksen viikkojen määrät otetaan huomioon 60 prosenttisesti sekä kokonaisviikkojen määriä laskettaessa että etäopetuksen 20 % rahoitusta tarkasteltaessa.

Oppilaitosten dokumentoinnin kehittämiseksi lainsäädännössä on kirjattava, minkälaista dokumentointia edellytetään. Jaoston esityksen mukaan opistolla tulee edelleen olla opetuksen järjestämistä koskeva toimintasuunnitelma, josta käy ilmi opiston toiminnan kokonaisuus. Lisäksi vähintään 8 viikkoa kestävässä päätoimista opiskelua edellyttävissä koulutuksissa ja etäopetuksessa tulisi olla jatkossa opetussuunnitelma. Etäopetuksen dokumentointi perustuisi jatkossa opiston opetussuunnitelmaan, jossa tulee olla kuvaus opiston järjestämästä ohjauksesta etäopiskelun sekä siihen mahdollisesti kuuluvan työssäoppimisjakson aikana.

8 Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde

Tausta

Vapaan sivistystyön valtionavustusrahoitus koostuu seuraavista avustumahdollisuuksista: opintoseteliavustukset, laatu- ja kehittämisavustukset, ylimääräiset avustukset, rakenteellista kehittämisohjelmaa tukevat avustukset sekä vapaan sivistystyön nuorisotakuun opintoseteliavustukset maahanmuuttajanuorten koulutukseen.

Kansanopistoilla on nykyisellään käytössä kaikki mainitut avustusmuodot.

Pohdinta

Kansanopistojaostossa on nähty perustelluksi siirtää painopistettä avustuksista valtionosuuksiin. Mahdollisuus ylimääräisten avustusten hakemiseen tulisi säilyttää, jotta oppilaitoksesta johtumattomissa muutostilanteissa on mahdollista saada tukea. Lisäksi opintoseteliavustuksia pidettiin jatkossakin tärkeinä uusien kohderyhmien saamisessa opintojen piiriin. Rakenteellisen kehittämisen tuki avustuksina katsottiin myös tarpeelliseksi lähivuosina. Laatu- ja kehittämisavustukset voitaisiin siirtää osaksi valtionosuuksia.

Esitys

Laatu- ja kehittämisavustukset siirretään kansanopistojen osalta osaksi valtionosuusrahoitusta. Opintosetelijärjestelmä on tärkeä, mutta sen tulisi olla luonteeltaan uusia kohderyhmiä palveleva

järjestelmä eikä esimerkiksi pysyvä ratkaisu maahanmuuttajien koulutuksen rahoittamiseen. Ylimääräisiä avustuksia tarvitaan erityistilanteissa ja rakenteellisen kehittämisen avustuksia lähivuosina.

9 Yksi suorite

Tausta

Vapaan sivistystyön rahoitus perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön vuosittain myöntämiin suoritteiden määriin ja suoritteita vastaaviin yksikköhintoihin. Valtio säätelee kunkin vapaan sivistystyön oppilaitosmuodon valtionosuusmenoja vuosittain valtion talousarviossa suoritekiintiöllä, joka oppilaitoksille on jaettavissa. Oppilaitokset raportoivat toteutuneen suoritemääränsä vuosittain.

Suoritteina käytetään opiskelijaviikkoja (kansanopistot ja Snellman-korkeakoulu), opetustunteja (kansalaisopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset), opintokerhotunteja (opintokeskukset), opiskelijavuorokausia (valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset) ja opintopäiviä (liikuntakeskukset).

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän yhtenä asiana on käsitellä voisiko vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoilla olla sama suoritemuoto.

Pohdinta

Jaoston kantana todettiin, että päätoimisia ja pitkäkestoisia vapaan sivistystyön opintoja järjestävien kansanopistojen näkökulmasta rahoituksen tulee perustua opiskelijan työlle. Opiskelijaviikko katsottiin toimivaksi suoritemuodoksi. Nähtiin, että opiskelijatyöperusteinen suorite mahdollistaa kansanopistotoiminnan kehittämisen myös toisen asteen rinnalla ja huomioi kansanopiston omaleimaisuuden oppimisympäristönä. Vapaan sivistystyön erilaisten suoritemuotojen katsottiin olevan toisiaan täydentäviä ja näin ollen yhdelle suoritteelle ei nähty olevan perusteita.

Esitys

Kansanopistojaosto esittää, että kansanopistojen suoritetta ei muuteta. Vapaan sivistystyön erilaiset suoritemuodot ovat toisiaan täydentäviä ja näin ollen yhdelle kaikille yhteiselle suoritteelle ei ole perusteita.

10 Maksullinen palvelutoiminta

Tausta

Oppilaitokset toteuttavat maksullisena palvelutoimintana monenlaista toimintaa. Oppilaitosten ylläpitäjien vapaan sivistystyön toimintaan ja talouteen tehdyissä tarkastuksissa on käynyt ilmi, että ylläpitäjille rajanveto maksullisen palvelutoiminnan ja vos-rahoituksen piirissä olevan toiminnan välillä ei aina ole yksiselitteistä, mikä voi johtaa siihen että eri ylläpitäjät tulkitsevat samantyyppisen toiminnan eri lailla. On pohdittu myös sitä, kuinka laajaa maksullinen palvelutoiminta voi olla. Yhtenäisen tulkinnan pohjalle olisi hyvä selkiyttää eri toimintamuotojen määritelmiä sekä tarkentaa asiaan liittyvää ohjeistusta.

Pohdinta

Kansanopistojaostossa on keskusteltu pitäisikö maksullisen palvelutoiminnan määritelmää selkiyttää, jotta ylläpitäjät toteuttaisivat rajanvedon valtionosuustoiminnan ja maksullisen palvelutoiminnan välillä samalla tavalla ja mitkä ovat nykytoiminnan kannalta ongelma-kohtia ja millä tasolla niihin voitaisiin vaikuttaa.

Esitys

Kansanopistojaostossa jäsennettiin määrittelyitä, jotka erottavat maksullisen palvelutoiminnan ja valtionosuudella rahoitettavan koulutuksen. Valtionosuusperusteisen koulutuksen osalta todettiin, että erityisen tärkeää on koulutuksen kustannusten kohdentuminen siten, että koulutus voidaan osoittaa toteutetun opiston resurssein. Opiston tulisi vastata valtionosuudella toteutettavan koulutuksen suunnittelusta, toteutuksesta ja hallinnoinnista. Valtionosuudella rahoitettuun koulutukseen tulee voida hakeutua omaehtoisesti. Todettiin kuitenkin, että omaehtoinen hakeutuminen ei kuitenkaan rajaa opiston mahdollisuutta kohdentaa koulutustaan erilaisille kohderyhmille ylläpitämislupansa koulutustehtävän mukaisesti. Kansanopistojaosto piti ylläpitämislupaa keskeisenä dokumenttina arvioitaessa suoritteiden valtionosuuskelpoisuutta. Opiston tuottaman koulutuksen tulisi olla sen koulutustehtävän mukaista. Toimintaa, joka ei täytä valtionosuusperusteisuuden ominaisuuksia, voidaan toteuttaa maksullisena palvelutoimintana. Jaostossa pidettiin tärkeänä, että opistot tuottavat laadukasta maksupalvelukoulutusta osana koulutustarjontaansa.

11 Avoin yliopisto/amk-toiminta

Tausta

Yhteistoiminnan järjestäminen vapaan sivistystyön oppilaitosten ja yliopistojen sekä ammattikorkeakoulujen välillä on riippuvainen sekä vapaan sivistystyön lainsäädännöstä että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lainsäädännöstä ja rahoitusmalleista. Perusperiaate yhteistyön toteutuksessa on että valtion rahaa toimintaan voi yhteistyönä toteutettavalle koulutukselle saada ainoastaan yhden väylän kautta. Tämä tulisi ottaa huomioon rahoitukseen oikeuttavien suoritteiden ilmoitusten ohjeistuksessa. Rahoitusta ohjaavien lakien muutosten yhteydessä on aina syytä tarkastella yhteistyön toteuttamismuotoja uudestaan ja päivittää ohjeistus voimassa olevan lainsäädännön mukaiseksi.

Pohdinta

Kansanopistojaostossa on keskusteltu, miten yhteistoiminta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa tulisi vapaan sivistystyön oppilaitosten näkökulmasta katsoen järjestää ja mitkä ovat nykytoiminnan kannalta ongelmakohtia ja millä tasolla niihin voitaisiin vaikuttaa.

Esitys

Asia on käsitelty jaostossa ja todettu, että siinä ei ole kansanopistojen osalta ongelmia, kun koulutus toteutetaan siten, että kansanopisto toimii koulutuksen järjestäjänä täyttäen ne vaatimukset, jotka asetetaan valtionosuusperustaisen toiminnan osalta. Yhteistyö avoimen yliopiston ja ammattikorkeakoulun kanssa perustuu aina yhteistyösopimukseen.

12 Muut kysymykset

Kansanopiston sijaintipaikkakunta

Pohdinta

Jaosto on käynyt keskustelua opiston sijaintipaikasta. Todettiin, että rakenteellisen kehittämisen tuloksena ylläpitämislupa voi tulla osalle oppilaitoksista useampi eri kunta toimipisteiden sijainnin mukaisesti. Jaosto on keskustellut myös sivutoimipisteitä koskevista kysymyksistä. Keskustelussa on esitetty, että kansanopistojen koulutusta voitaisiin jossain määrin toteuttaa oppilaitoksen ulkopuolella. Tärkeänä lähtökohtana on kuitenkin pidetty sitä, että kansanopisto on pääosin sisäoppilaitos. Samalla jaosto pitää tärkeänä sitä, että kansanopistot kykenevät vastaamaan toiminnallaan ajankohtaisiin koulutustarpeisiin ja voivat toimia sellaisilla alueilla, joissa niiden koulutukselle on kysyntää.

Esitys

Ylläpitämisluvan sijaintipaikka määrittelee edelleen kunnan, jossa koulutusta saa järjestää. Ylläpitämisluvassa voi olla useampi sijaintipaikka. Jotta uusi sijaintipaikka voidaan hyväksyä ylläpitämislupa, ylläpitäjän on osoitettava sivistystarve sekä miten koulutusta voi järjestää täyttäen myös kansanopistojen sisäoppilaitosominaispiirteen vaatimukset. Täten ylläpitäjät, joilla on tarvetta sivistystarpeen perusteella toteuttaa koulutusta muualla kuin kansanopiston sijaintipaikassa voivat hakea sivutoimipaikan lisäämistä ylläpitämislupa ylläpitämisluvan muutoksena. Ylläpitäjällä ei tarvitse olla sivutoimipisteessä vakinaista henkilökuntaa, vaan ylläpitäjän henkilökuntaa katsotaan kokonaisuutena ja henkilökunnasta jollakin tai joillakin voi olla esimerkiksi osatehtävänä hoitaa toimintaa tai koulutusta sivutoimipisteessä. Ylläpitämislupahakemuksessa tulee osoittaa, että sivutoimipisteen tilat ovat pysyvämmässä käytössä siten, että ylläpitäjällä on esim. vuokrasopimus tiloista. Vuokrasopimuksen mukaiset tilat ovat oppilaitoksen käytössä silloin, kun toimipisteessä toteutetaan koulutusta. Sivutoimipisteen tulee olla tietty sovittu paikka, missä koulutusta tullaan järjestämään. Myös ruokailun ja majoituksen osalta ylläpitäjän pitää voida osoittaa vastaava sopimusmenettely. Sivutoimipisteiden määrää ei lähtökohtaisesti rajattaisi, vaan asia arvioidaan hakemuksesta sivistystarpeen kuvauksen perusteella. Kun ylläpitäjä toteuttaa koulutusta mahdollisessa sivutoimipisteessä on huolehdittava siitä, että koulutuksen järjestäjänä toimii kansanopisto, joka suunnittelee koulutuksen, rekrytoi osallistujat ja toteuttaa koulutuksen. Sivutoimipisteessä toteutetusta koulutuksesta kertyy täten kustannuksia opetuksen toteuttamisesta, tiloista, ruokailusta ja majoituksesta. Osallistujat maksavat osallistumismaksunsa suoraan ylläpitäjille.

Kesäyliopistojaoston muistio

1 Tehtävät ja kokoonpano

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän 18.12.2013. Sen tehtävänä on laatia selvitykset ja ehdotukset

- 1 rakenteellisesta kehittämisestä
- 2 kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden muutostarpeista
- 3 etä- ja monimuoto-opetuksen rahoitusperusteista
- 4 ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi sekä lisäksi
- 5 laatia arvio ehdotusten kustannusvaikutuksista.

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmä organisoi ja aikataulutti ensimmäisessä kokouksessaan 7.2.2014 tehtäväksiantonsa mukaisen asioiden valmistelun sekä asetti valmistelua varten jaostot oppilaitosmuodoittain. Kesäyliopistojaostolle annettiin tehtäväksi selvittää kesäyliopistojen rakenteellista kehittämistä, rahoituksen ennakoitavuutta, etä- ja monimuoto-opetusta, valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhdetta, mahdollista siirtymistä vapaan sivistystyön yhteiseen suoritteeseen, maksullista palvelutoimintaa, avoimeen yliopisto- ja avoimeen AMK-toimintaan liittyviä asioita sekä muita yhteistyökysymyksiä.

Kesäyliopistojaoston kokoonpano on seuraava:

Annika Bussman, OKM, puheenjohtaja
Mika Nirvi, Suomen kesäyliopistot ry
Leena Meriläinen, Suomen kesäyliopistot ry
Soili Meklin, Suomen kesäyliopistot ry
Jarkko Jännes, VALOS
Kirsi Lähde, OKM
Aino Still, OKM
Raakel Tiihonen, OPH, asiantuntija

Kesäyliopistojaosto on kokoontunut 5 kertaa. Tässä muistiossa on käsitelty kaikki kesäyliopistojaoston työlliställä olleet asiat. Jokaisen asiakokonaisuuden osalta muistiossa käsitellään asian tausta, jaoston pohdinta sekä jaoston esitys.

2 Rakenteellinen kehittäminen

Tausta

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaan toteutetaan vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusuudistus. Tavoitteena on toiminnan laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi luoda riittävän suuret vapaan sivistystyön oppilaitokset. Uudistuksessa selkeytetään ja ajantasaistetaan rahoituksen määräytymisperusteet. Rahoituksen tulee kannustaa opiskelumuotojen kehittämiseen. Toiminnan ennakoitavuuden parantamiseksi määritellään vapaan sivistystyön toiminnan volyymille ylläpitäjäkohtaiset rahoituksen reunaehdot.

Vapaan sivistystyön koulutuksen kaikkien ylläpitäjien ylläpitämisluvut uusittiin vuosina 2012–2013. Tällöin arvioitiin ylläpitäjien taloudellisia ja toiminnallisia edellytyksiä ylläpitää vapaan sivistystyön koulutusta.

Ylläpitämislupien uusimisen jälkeen koulutuksen rahoitus on niukentunut indeksikorotusten poistamisen johdosta ja tiedossa on valtiontalouden kehykseen päätetty vuosiin 2015 ja 2017 kohdistettuja säästöjä. Nykyisen rahoitusjärjestelmän mukaan seuraavien vuosien rahoitus määräytyy edellisten vuosien toteutuman perusteella, mikä on johtanut tilanteeseen jossa ylläpitäjät tulevan rahoitustason varmistamiseksi tuottavat suoritteita yli rahoitettavan tason, mikä edelleen vaikeuttaa ylläpitäjien taloudellista tilannetta.

Pohdinta

Kesäyliopistojen ylläpitäjät (20) ovat pääosaltaan yksityisiä organisaatioita. Opistoilla on alueellisiin tarpeisiin pohjautuva koulutustehtävä. Kesäyliopistot eivät omista kiinteistöjä, joten niiden kiinteät kustannukset ovat suhteellisen pienet ja mahdollisuudet suhteuttaa toimintaansa kysynnän tasoon hyvät. Kesäyliopistojen kustannuksista n. 30 % rahoitetaan valtionosuuksilla ja -avustuksilla. Opiskelijamaksut kattavat n. 45 % kustannuksista.

Kesäyliopistojen edustajat pitivät nykyisiä opistokokonaisuuksia keskimäärin toimivina ja hyvin kysyntään vastaavina. Oppilaitosten yhdistymistä ei pidetty itseisarvona vaan sen tulisi tapahtua kuten nykyisin oppilaitosten ja alueilla tapahtuvan kysynnän ja tarjonnan tarpeista. Tarpeen vaatiessa kesäyliopistot ovat yhdistyneet keskenään, tai hakeutuneet suurempien koulutuksen järjestäjien ylläpidettäväksi.

Kesäyliopistojen toiminta-alueet ovat suhteellisen laajoja ja niiden väliset etäisyydet suhteellisen pitkiä. Samoilla toiminta-alueilla on harvoin useita kesäyliopistoja. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 2 §:n mukaan kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, joiden toiminnassa painottuvat avoin korkeakouluopetus sekä alueen muihin osaamis- ja sivistys tarpeisiin vastaaminen ottaen huomioon myös korkeakoulutettu väestö. Rakenteellisen kehittämisen yhteydessä tulisi ottaa huomioon eri vst:n oppilaitosten muotojen erityispiirteet.

Esitys

Kesäyliopistojaosto esittää, että rakenteellisen kehittämisen myös jatkossa perustuisi oma-aloitteiseen lähtökohtaan, jossa kukin ylläpitäjä toimii oman tilanteensa pohjalta. Kesäyliopistot ovat aikaisemmin arvioineet ja arvioivat jatkossakin sivistystarpeen sekä ammatillisten ja taloudellisten edellytysten pohjalta oman tarpeensa mahdollisten yhdistymisten tai ylläpitäjäkysymysten suhteen.

3 Rahoituksen ennakoitavuus

Tausta

Vapaan sivistystyön rahoituksesta säädetään vapaan sivistystyön laissa 632/1998. Rahoitusjärjestelmä pohjautuu joka neljäs vuosi vahvistettuun yksikköhintaan sekä oppilaitosmuotokohtaiseen suoritteeseen, joka kansalaisopistoissa, kesäyliopistoissa ja opintokeskuksissa on opetustunti ja kansanopistoissa opiskelijaviikko. Vuotuinen rahoitus määräytyy ylläpitäjille 2–3 edeltäneen vuoden toteutuneiden opetustuntien tai opiskelijaviikkojen keskiarvon perusteella valtion talousarviossa päätettyjen rahoitettavien suoritteiden puitteissa. Tässä järjestelmässä oppilaitokset toteuttavat vuosittain mahdollisimman paljon opetustunteja tai opiskelijaviikkoja, jotta varmistaisivat ainakin samalla tasolla olevan tai korkeamman rahoitustason seuraaville vuosille. Tuloksena tästä vapaan sivistystyön oppilaitokset tuottavat enemmän opetustunteja ja opiskelijaviikkoja kuin valtion talousarvion puitteissa voidaan rahoittaa.

Laadukkaan toiminnan kehittämiseen kannustavassa rahoitusmallissa ylläpitäjän pitäisi kyetä ennakoimaan rahoituksen taso seuraavina vuosina.

Pohdinta

Kesäyliopistojen edustajat pitivät nykyistä kolmen vuoden keskiarvon käyttämistä suoritteiden jakamisen perusteena hyvänä ja riittävän ennakoitavana järjestelmänä. Suoritteiden enimmäis- /vähimmäismäärien asettamista ei pidetty kannatettavana. Todettiin, että kesäyliopistot pystyvät reagoimaan nopeasti kysynnästä tapahtuviin muutoksiin, mitä pidettiin hyvin nykyiseen rahoitusjärjestelmään sopivana.

Suoritteiden lisäämisen kilpajuoksusta ei ole ongelmaa kesäyliopistoissa. Kesäyliopistot vastaavat kysyntään ja kannattamatonta toimintaa ei järjestetä. Koulutuksen, erityisesti avoimen korkeakouluopetuksen, järjestäminen on niin kallista, että ylläpitäjien on arvioitava ja ennakoitava tarkkaan alueellista kysyntää, muun koulutuksen tarjontaa ja kannattavuutta.

Kesäyliopistojen koulutustoiminnan kustannusrakenne poikkeaa muista vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoista johtuen avoimen korkeakouluopetuksen korkeista opetuspalkkioista sekä yliopistojen perimistä opintopistekohtaisista opiskelija-maksuista. Nämä määräytyvät yliopistokohtaisesti ja yliopistojen omista lähtökohdista. Kesäyliopistolla on muita vapaan sivistystyön oppilaitosmuotoja pienemmät kiinteät kustannukset, minkä vuoksi nykyinen rahoitusjärjestelmä sopii sille hyvin.

Nykyinen rahoitusmalli, jossa rahoitus on suhteessa toteutuneisiin tunteihin, tuo dynaamisuutta kesäyliopistojen toimintaan. Kiintiömalli ohjaisi ja jäykistäisi kesäyliopistojen toimintaa siten, että toimintaa ei olisi järkevää kehittää nykyistä vastaavasti. Suhteiden vakiinnuttaminen vakiinnuttaisi myös pienten ja suurten kesäyliopistojen suhteet.

Kesäyliopistot katsovat, että valtakunnallinen kiintiö riittää. Nykyinen kolmen vuoden keskiarvo on riittävä kiintiö, joka ottaa huomioon toiminnan laajenemisen ja supistumisen sopivalla aikavälillä.

Ehdotus

Kesäyliopistojaosto esittää, että nykyinen rahoitusjärjestelmä jäisi kesäyliopistojen osalta voimaan. Opetustuntien tuottaminen yli valtionosuuden perusteena olevan suoritteiden tason

ei ole kesäyliopistoille samanlainen ongelma kuin muille vapaan sivistystyön oppilaitoksille, sillä valtionosuuden osuus rahoituksesta on huomattavasti pienempi kuin muilla oppilaitosmuodoilla. Samoin kiinteiden kustannusten osuus on pienempi verrattuna muihin. Opiskelijamaksuilla katetaan lähes puolet kustannuksista. Yhdistys pitää nykyistä mallia kannustavana ja joustavana. Toisin kuin kiintiöinti, se mahdollistaa nopean reagoinnin lisätä tai vähentää koulutusmääriä esimerkiksi väestökehityksestä yms. johtuvista syistä.

4 Etä- ja monimuoto-opetus

Tausta

Etä- ja monimuoto-opetus on eri koulutusmuodoissa kasvava koulutuksen järjestämis-
muoto. Koulutuksen suoritteiden ja kustannusten kirjaamiskäytännöt ovat aikoinaan
muodostuneet lähiopetusta ajatellen. Uudessa kehittyvässä tilanteessa on syytä tarkastella
kuinka hyvin kirjaamiskäytännöt soveltuvat etä- ja monimuoto-opetuksen tarpeisiin.

Pohdinta

Kesäyliopistoissa etä- ja monimuoto-opetus koostuu suurimmaksi osaksi avoimen yliopis-
ton monimuoto-opetuksesta ja puhdasta etäopetusta järjestetään vähemmän. Tavallinen
monimuoto-opetuksen muoto on videoyhteyden välityksellä tapahtuva opetus yhteisyyssä
eri oppilaitosmuotojen kanssa.

Etä- ja monimuoto-opetuksen tarjonnan määrä ja laatu vaihtelee eri kesäyliopistojen
välillä ja osassa kesäyliopistoja monimuoto-opetus on vasta kehittymässä. Laitteiston,
ohjelmistojen sekä toimintavarmuuden parannuttua myös monimuoto-opetuksen kysyntä
on lisääntynyt. Kesäyliopistoilla, joiden toiminta-alue on laaja ja joissa opiskelijat opiske-
levat työn ohessa, on suurempaa kysyntää etä- ja monimuoto-opetuksesta.

Kesäyliopistot pyrkivät tarjoamaan etä- ja monimuoto-opetusta pääasiassa vain omalla
toiminta-alueellaan. Opetus voi koostua verkkokursseista ja oppimistehtävistä, joista suo-
ritteet kertyvät opettajan opetustuntien mukaisesti.

Kesäyliopistoissa pyritään kuitenkin siihen, että opettajan ja opiskelijan välillä on
kontakti, vaikka virtuaalinen. Kokonaan verkossa tapahtuva opetus ei ole useimmiten
kesäyliopiston tarkoitusta vastaava opetusmuoto ja myös etä- ja monimuoto-opetuksessa
pyritään siihen, että opettajan ja opiskelijan välillä pysyy kontakti.

Pelkästään verkossa suoritettavissa opinnoissa keskeyttämisprosentti on usein suuri ja
täten etä- ja monimuoto-opetuksena järjestettävillä kursseilla on yleensä vähintään tuuto-
rin vetämät ryhmät. Tuutori on joko kyseisen alan tuntiopettaja tai pedagoginen ohjaaja.

Monimuoto-opetuksen maksut yliopistoille ovat kalliimpia, koska tuolloin yliopisto
tarjoaa pelkän opetussuunnitelman lisäksi yliopiston palveluita (ohjelmistot ja opettajan
arvioinnit).

Ehdotus

Kesäyliopistojaosto esittää, että etä- ja monimuoto-opetuksen toteuttaminen ja kehittäminen
jatkuu nykyisellään. Etä- ja monimuoto-opetus sopii kesäyliopistojen toimintaprofiiliin ja on
verrattavissa perinteiseen opetukseen.

Avoimen yliopistotoiminnan osalta nykykäytännössä toiminnasta syntyvät kustannukset menevät
kustannuspohjaan, mutta suoritteita ei synny. Tämä heijastuu opiskelijamaksuun. Kesäyliopistot

tutkivat mahdollisuutta eriyttää yliopistoille ja ammattikorkeakouluille maksamia maksujaan siten, että korvattaisiin korkeakouluille erikseen opetustunnit ja muu osa. Nykyinen yksi opintomaksukokonaisuus purettaisiin tällöin kahteen osaan.

5 Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde

Tausta

Vapaan sivistystyön valtionavustusrahoitus koostuu seuraavista avustusmahdollisuuksista: opintoteliavustukset, laatu- ja kehittämisavustukset, ylimääräiset avustukset, rakenteellisen kehittämisen toimeenpanoa tukevat avustukset sekä vapaan sivistystyön nuorisotakuun opintoteliavustukset maahanmuuttajanuorten koulutukseen.

Kesäyliopistoilla on näistä avustustilajeista ollut käytössä opintoteliavustukset, laatu- ja kehittämisavustukset sekä ylimääräiset avustukset. Avustusten kokonaissumma on ollut 200 000 euroa.

Pohdinta

Kesäyliopistojen valtionavustusten taso on ollut melko alhainen ja täten sen vaikutuskin on ollut rajallinen. Ylimääräisten avustusten mahdollisuus on koettu tärkeäksi avustusmahdollisuudeksi ennakoimattomissa tilanteissa, joissa kesäyliopiston taloudellinen tilanne on tilapäisesti heikentynyt.

Esitys

Kesäyliopistojaosto esittää, että priorisoidaan valtionosuusrahoitusta avustusten edelle.

Ehdotetaan, että vapaan sivistystyön lain mahdollistamista valtionavustustilajeista kesäyliopistoilla olisi jatkossa käytössä ylimääräiset avustukset.

6 Yksi suorite

Tausta

Vapaan sivistystyön rahoitus perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön vuosittain myöntämiin suoritteiden määriin ja suoritteita vastaaviin yksikköhintoihin. Valtio säätelee kunkin vapaan sivistystyön oppilaitosmuodon valtionosuusmenoja vuosittain valtion talousarviossa suoritekiintiöllä, joka oppilaitoksille on jaettavissa. Oppilaitokset raportoivat toteutuneen suoritemääränsä vuosittain.

Suoritteina käytetään opiskelijaviikkoja (kansanopistot + Snellmanin korkeakoulu), opetustunteja (kansalaisopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset), opintokerhotunteja (opintokeskukset), opiskelijavuorokausia (valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset) ja opintopäiviä (liikuntakeskukset).

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän yhtenä asiana on käsitellä voisiko vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoilla olla sama suoritemuoto.

Pohdinta

Kesäyliopistot ovat keskustelleet aiheesta keskuudessaan. Kesäyliopistot ovat huolissaan siitä, että yksi suorite merkitsisi vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen kilpailun kiristymistä

ja että eri oppilaitosmuotojen välille muodostuneet oppilaitosprofiilit menettäisivät merkityksensä. Nyt vst:n oppilaitosten välillä on selkeä työnjako/ koulutustehtävä, jossa kesäyliopistojen toiminnassa painottuvat avoin korkeakouluopetus sekä alueen muihin osaamis- ja sivistystarpeisiin vastaaminen ottaen huomioon myös korkeakoulutettu väestö.

Esitys

Kesäyliopistojaosto esittää, että nykyisiä oppilaitosmuotojen eri suoritemalleja ei muuteta. Vapaan sivistystyön erilaiset suoritemuodot ovat toisiaan täydentäviä ja näin ollen yhdelle kaikille yhteiselle suoritteelle ei ole perusteita.

7 Maksullinen palvelutoiminta

Tausta

Oppilaitokset toteuttavat maksullisena palvelutoimintana monenlaista toimintaa. Rajanveto maksullisen palvelutoiminnan ja vos-rahoituksen piirissä olevan toiminnan välillä ei aina ole yksiselitteistä, mikä voi johtaa siihen että eri ylläpitäjät tulkitsevat samantyyppisen toiminnan eri lailla. On pohdittu myös sitä, kuinka laajaa maksullinen palvelutoiminta voi olla.

Pohdinta

Kesäyliopistojaostossa pidettiin maksullista palvelutoimintaa tärkeänä mahdollisuutena tuottaa palveluita valtionosuudella rahoitettavan toiminnan lisäksi. Maksullisessa palvelutoiminnassa hyödynnetään oppilaitoksen osaamista tilanteissa, jossa tietyille rajatulle kohderyhmälle halutaan tiettyä koulutusta tai muuta palvelua. Kesäyliopistoissa maksullinen palvelutoiminta on suhteellisen vähäistä.

Esitys

Kesäyliopistojaosto pitää nykyistä ohjeistusta maksullisesta palvelutoiminnasta selkeänä ja riittävänä.

8 Avoin yliopisto/AMK-toiminta

Tausta

Yhteistoiminnan järjestäminen vapaan sivistystyön oppilaitosten ja yliopistojen sekä ammattikorkeakoulujen välillä on riippuvainen sekä vapaan sivistystyön lainsäädännöstä että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lainsäädännöstä ja rahoitusmalleista. Perusperiaatte yhteistyön toteutuksessa on että valtion rahaa toimintaan voi yhteistyönä toteutettavalle koulutukselle saada ainoastaan yhden väylän kautta. Tämä tulisi ottaa huomioon rahoitukseen oikeuttavien suoritteiden ilmoitusten ohjeistuksessa. Rahoitusta ohjaavien lakien muutosten yhteydessä on aina syytä tarkastella yhteistyön toteuttamismuotoja uudestaan ja päivittää ohjeistus voimassa olevan lainsäädännön mukaiseksi.

Pohdinta

Kesäyliopistojaosto pitää tärkeänä vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen erilaisten toimintaprofilien säilyttämisen. Avoin yliopisto-opetus sopii hyvin kesäyliopistojen profiiliin. Ne järjestävät yli 50 % vapaan sivistystyön avoimen yliopisto-opetuksen opetuksesta. Avoin ammattikorkeakoulutus on vähäistä. Yliopistojen rakenteellisesta kehittämisestä on odotettavissa vaikutuksia myös kesäyliopistojen toimintaan.

Avoin yliopistokoulutus toteuttaa koulutuksellista tasa-arvoa tuomalla ylempää koulutusta alueille, joilla ei ole yliopistoa tai sellaisilta koulutusaloilta jotka eivät kuulu yliopiston tarjontaan. Kiinnitettiin huomiota avoimesta yliopistokoulutuksesta aiheutuviin riskeihin, esim. opiskelijoiden poisjäämiset aiheuttavat taloudellisia menetyksiä.

Esitys

Kesäyliopistojaosto pitää vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 2 §:n mukaista kuvausta, jonka mukaan kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, joiden toiminnassa painottuvat avoin korkeakouluopetus sekä alueen muihin osaamis- ja sivistystarpeisiin vastaaminen ottaen huomioon myös korkeakoulutettu väestö edelleen ajankohtaisena ja hyvänä.

Avoimessa yliopistotoiminnassa kesäyliopisto toimii koulutuksen järjestäjänä täyttäen ne vaatimukset, jotka asetetaan valtionosuusperustaisen toiminnan osalta.

Etäopetuksena toteutettavan avoimen yliopistotoiminnan osalta nykykäytännössä toiminnasta syntyvät kustannukset menevät kustannuspohjaan, mutta suoritteita ei synny. Tämä heijastuu opiskelijamaksuun. Kesäyliopistot tutkivat mahdollisuutta eriyttää yliopistoille ja ammattikorkeakouluille maksamia maksujaan siten, että korvattaisiin korkeakouluille erikseen opetustunnit ja muu osa. Nykyinen yksi opintomaksukokonaisuus purettaisiin tällöin kahteen osaan.

9 Muut yhteistyökysymykset

Tausta

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän työn yhteydessä pyydetään myös nostamaan esille mahdollisia muita yhteistyökysymyksiä, joita olisi hyvä käsitellä edellisten kysymysten lisäksi.

Pohdinta

Kesäyliopistojaosto nosti esiin malliesimerkin kysymyksestä, joka vaatisi selkeää ohjeistusta: Kesäyliopisto järjestää koulutuksen, joka samanaikaisesti videoidaan muutamaaan kansalaisopistoon, joihin kansalaisopisto on rekrytoinut osanottajia. Kesäyliopisto laskuttaa kansalaisopistoja osasta koulutuskuluista. Kansalaisopistolla on tilat ja laitteisto, joilla luento otetaan vastaan ja hoitaa ryhmän kokoamisen. Toiveena olisi, että kansalaisopistoilla olisi myös tutor paikalla ryhmän kanssa, jotta koulutuksen pedagoginen ohjaus toimisi. Jokaisella osallistuvalla oppilaitoksella on oma opetusryhmänsä. Jokaisella oppilaitoksella on kustannuksia tiloista sekä videokoulutukseen liittyvästä laitteistosta. Kansalaisopistot maksavat kesäyliopiston laskuttaman osuuden koulutuksen järjestämiskuluista (opettajan palkoista ym. mahdollinen). Kansalaisopistolla on myös omat kustannuksensa

tutorista / vaihtoehtoisesti vahtimestarista. Kesäyliopisto toteuttaa koulutuksen ja las-
kuttaa kansalaisopistoja osasta koulutuksen kustannuksista. Kesäyliopisto suunnittelee ja
toteuttaa koulutuksen. Miten kukin osapuoli esimerkissä voi kirjata kustannuksia ja suo-
ritteita?

Esitys

Kesäyliopistojaosto esittää, että yllä olevan esimerkin pohjalta laaditaan selkeä ohjeistus
oppilaitosten ja oppilaitosmuotojen väliselle etäopetuksen yhteistyölle.

Opintokeskusjaoston muistio

1 Tehtävät ja kokoonpano

Rakenne- ja rahoitustyöryhmä organisoi ja aikataulutti ensimmäisessä kokouksessaan 7.2.2014 tehtäväksiantonsa mukaisen asioiden valmistelun sekä asetti valmistelua varten jaostot oppilaitosmuodoittain. Opintokeskusjaostolle annettiin tehtäväksi selvittää rakenteellista kehittämistä, rahoituksen ennakoitavuutta, opintokeskusten kahta suoritetta, etä- ja monimuoto-opetusta, valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhdetta, mahdollista siirtymistä vapaan sivistystyön yhteiseen suoritteeseen, maksullista palvelutoimintaa, avoimeen yliopisto- ja avoimeen AMK-toimintaan liittyviä asioita sekä muita yhteistyökysymyksiä.

Opintokeskusjaosto asetettiin rakenne- ja rahoitustyöryhmän ensimmäisessä kokouksessa. Jaoston kokoonpano on seuraava: Kirsi Lähde (pj.), Anitta Pehkonen, Kari Anttila, Jaakko Rantala, Jarkko Jännes, Raakel Tiihonen, Aino Still, Annika Bussman. Kari Anttilan siirryttyä toisiin tehtäviin hänen tilalleen jaostoon nimettiin Jouko Muuri.

Opintokeskusjaosto on kokoontunut 6 kertaa. Jaosto esittää rakenne- ja rahoitustyöryhmälle seuraavaa.

2 Rakenteellinen kehittäminen

Tällä hetkellä opintokeskusten parissa ei ole tarvetta rakenteelliseen kehittämiseen, sillä opintokeskusten määrä oppilaitoskentässä on varsin pieni ja niillä kullakin on omaleimaiset valtakunnalliset tehtävänsä ja kohderyhmänsä. Vuonna 2014 opintokeskuksia on 11 ja vuoden 2015 alusta lukien 12.

3 Rahoituksen ennakoitavuus

Rahoituksen ennakoitavuus on oppilaitosten toiminnan ja kehittämisen kannalta sekä tulevaa koulutustarjontaa suunniteltaessa erittäin tärkeää. Nykyisellä suoritteiden jakotavalla opintokeskusten valtionosuuden määrä riippuu paitsi oman oppilaitoksen tuntimäärästä, myös siitä paljonko muut opintokeskukset ovat tuottaneet tunteja. Valtionosuuteen oikeuttavien tuntien kokonaismäärä on ollut kasvussa ja on ajauduttu suoritekilpailuun, jossa opintokeskukset joutuvat tuottamaan yhä enemmän suoritteita säilyttääkseen valtionosuusrahoituksen edellisvuoden suuruisena ja siitä huolimatta tulevan valtionosuuden määrää on vaikea ennakoida. Vuonna 2012 toteutettujen opetustuntien määrä (267 015 tuntia) ylitti 35 prosentilla tuntimäärän, joka valtion talousarviossa olleen kiintiön (198 196 tuntia) perusteella oli jaettu. Valtiontalouden jo toteutetut ja edessä olevat menosäästöt ovat vaikeuttaneet ennakointia entisestään.

Opintokeskusten resurssit muodostuvat useista eri rahoituslajeista. Suoritekilpailun päättämiseksi, rahoituksen ennakoitavuuden parantamiseksi ja rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamiseksi on tarpeen vähentää erilaisia rahoituksen määräytymisperusteita ja muodostaa aiempaa selkeämpi valtionosuusjärjestelmä, joka perustuu laskennallisuuteen, jossa suoritemäärät on kiintiöity eikä vuosittain tarvita jarruprosentin kaltaisia harkinnanvaraisia elementtejä. Uutta rahoitusjärjestelmää ideoitaessa on päämääräksi niin ikään asetettu järjestelmä, joka parhaalla mahdollisella tavalla tukee nimenomaan järjestöllistä sivistystyötä. Erityisesti opintokerhotoiminnan rahoitusta on mietitty tästä näkökulmasta käsin. Uutta rahoitusjärjestelmää ideoitaessa on päämääräksi niin ikään asetettu järjestelmä, joka parhaalla mahdollisella tavalla tukee nimenomaan järjestöllistä sivistystyötä. Erityisesti opintokerhotoiminnan rahoitusta on mietitty tästä näkökulmasta käsin.

Esitys

Jaosto esittää, että opintokeskusten valtionosuus kiintiöidään viiden vuoden (2010–2014) keskiarvojen pohjalta vuodesta 2016 alkaen. Keskiarvot lasketaan kullekin opintokeskukselle myönnettyjen opintotoiminnan, opintokerhotoiminnan ja laatu- ja kehittämisavustusten summista ja suhteutetaan valtion talousarviossa olevaan suoritemäärään. Valtion talousarvion suoritemäärien muuttuessa kiintiöiden suhteelliset osuudet pysyvät samana. Valtionosuusrahoitus kiintiöidään kokonaan, liikkuvaa osaa ei ole.

Kunkin opintokeskuksen tulee vuosittain saavuttaa kiintiöinnin pohjana oleva tuntimäärä. Tätä seurataan vuosittain liukuvan keskiarvon periaatteella siten, että jos kolmen edellisen vuoden toteutuman keskiarvo jää alle kiintiön, myönnetään valtionosuussuoritteiden määrä keskiarvon pohjalta ja mahdollisesti yli jäävät tunnit jaetaan muille.

4 Opintokeskusten kaksi suoritetta

Opintokerhot ovat opintokeskuksille ominainen erityispiirre, joka koetaan arvokkaana ja säilytettävänä toimintamuotona. Opintokerhotuntien hintaan ei ole vuosien mittaan saatu korotuksia, minkä takia kehotuntien hallinnolliset kustannukset ovat nousseet rahoitukseen nähden kohtuuttoman suuriksi. Jotta opintokeskukset pystyvät jatkossakin tarjoamaan järjestöllistä sivistystyötä tukevaa opintokerhotoimintaa, tulisi erillinen opintokerhojen valtionosuus yhdistää opintotoiminnan valtionosuuteen. Kustannukset toteutettavasta opintokerhotoiminnasta kirjattaisiin kustannuspohjaan, mutta toiminnasta ei kirjattaisi suoritteita. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että yksikköhinnan taso nousisi.

Esitys

Opintokerhotoiminta jatkuu opintokeskusten pedagogisena menetelmänä. Laskettaessa opintokeskuksen kiintiötä opintokerhotuntien valtionosuus yhdistetään opintotoiminnan valtionosuuteen muunnettuna opetustunneiksi. Opintokerhojen kustannukset merkitään kustannuspohjaan, mutta niistä ei synny valtionosuussuoritteita.

5 Valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen suhde

Valtionavustuslajeista opintokeskusten käytössä on viime vuosina ollut opintoseteliavustus sekä laatu- ja kehittämisavustus.

Valtion talousarviossa opintokeskuksille on osoitettu varsin paljon laatu- ja kehittämisavustuksia. Avustukset ovat harkinnanvaraisia ja niitä tulee hakea vuosittain. Avustusten projektiluonteisuus ei tue riittävästi pitkäjänteisten kehittämissuunnitelmien tekemistä ja toteuttamista eikä ylläpitäjällä ole etukäteen varmuutta avustuksen saamisesta tai sen määrästä.

Opintokeskukset painottavat valtionosuusrahoituksen merkittävyyttä ja ovat esittäneet laatu- ja kehittämisavustusten siirtämistä valtionosuuksiin. Tämä edellyttäisi, että opintokeskusten rahoitus 100 %:isesti perustuisi kiintiöön ilman harkinnanvaraista liikkuvaa osaa. Lähtötilanteessa kiintiö määriteltäisiin opintotoiminnan opetustuntien, opintokerhotuntien ja lake-avustusten viiden vuoden (2010–2014) keskiarvon perusteella. Lake-rahoitus muunnettaisiin opetustunneiksi opintokeskusten lake-historian aikana saamien avustusten opistokohtaisten osuuksien mukaisesti.

Esitys

Laatu- ja kehittämisavustukset siirretään valtion talousarviossa valtionosuusrahoitukseen. Laskettaessa opintokeskuksen kiintiötä laatu- ja kehittämisavustukset yhdistetään opintotoiminnan valtionosuuteen muunnettuna opetustunneiksi. Opintoseteliavustus jää edelleen valtionavustukseksi.

6 Vapaan sivistystyön yhteinen suorite

Vapaan sivistystyön yhteinen suorite ei ole ollut opintokeskusentän tavoitteena.

7 Etä- ja monimuoto-opetus

Ehdotetaan käytettäväksi termiä etäopetus. Etäopetuksena toteutetun kurssin kesto opetustunteina perustuu kurssin opetussuunnitelman laatimisen yhteydessä tehtävään arvioon opetuksen keskimääräisestä kestoista opiskelijaa kohti ja opetuksen toteutuman seurantaan sekä kirjaamiseen. Opetukseen sisältyvät myös etäopetuksena toteutetussa kurssissa myös tehtävänannot, online-opetus, ryhmätehtävät, monen tyyppinen ohjaus, vastausten arviointi, palautteen anto jne., joihin käytettyä aikaa etäopetuksena toteutettavan kurssin opettaja seuraa, kirjaa ja vertaa opetussuunnitelmassa arvioituun kestoan. Etäopetuksena toteutettavan kurssin kesto laskettaessa otetaan siis huomioon paitsi ennalta laadittu kurssin opetussuunnitelma, opettajan opettaminen ja ohjaaminen, myös opiskelijan oppimiseen liittyvät tukiprosessit. Kurssin lopullinen kesto arvioidaan opetussuunnitelman ja toteutuneen opetustyön kirjausten perusteella kurssin päätyttyä.

Opintokeskukset eivät ole selvittäneet kattavasti keskuudessaan paljonko etäopetusta toteutetaan opintokeskusten toiminnassa. Oppimisympäristöistä opintokeskuksissa on käytössä mm. Moodle, Blackboard, Fronter, Optima ja Facebook.

8 Maksullinen palvelutoiminta

Opintokeskukset toteuttavat vähän tai ei ollenkaan maksullista palvelutoimintaa. Maksullisen palvelutoiminnan tuntimäärä vuodessa vaihtelee opintokeskuksittain 25 – 150 tunnin välillä. Suurimmalla osalla opintokeskuksia maksullisia koulutuksia on vuodessa vain muutamia, ja liikevaihto on lähes kaikissa alle 8000 euroa. Vain kahdella opintokeskuksella maksullinen palvelutoiminta on merkittävämpää. Kaksi opintokeskusta ei toteuta maksullista palvelutoimintaa ollenkaan.

9 Avoin yliopisto- ja avoin ammattikorkeakouluopetus

Avointa yliopisto- ja avointa ammattikorkeakouluopetusta ei toteuteta tällä hetkellä opintokeskuksissa.

10 Muut yhteistyökysymykset

Osa opintokeskuksista tekee yhteistyötä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Yhteistyön teemat ovat liittyneet työelämän kehittämiseen ja työn teettämisen uusiin muotoihin, koulutukseen liittyvien opintopolkujen suunnitteluun, opetuksen kehittämiseen. Neljällä opintokeskuksella ei ole ollut yhteistyötä ammattikorkeakoulujen eikä avoimen yliopiston kanssa.

Opintokeskukset tekevät sekä keskinäisiä yhteistyöhankkeita että yhteistyötä muiden oppilaitosten kanssa. Tällä hetkellä laajin keskinäinen yhteistyöhanke on ESR-hanke Järjestöt lähidemokratian tukena (JÄDE), jossa ovat mukana kaikki opintokeskukset. Yksittäisillä opintokeskuksilla on keskinäisiä yhteistyöhankkeita ja hankkeita muiden vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa.

Kansalaisopistojen Liitto KoL ry:n täydentävä lausuma

Kansalaisopistojen liitto KoL on lausunut kansanopistojen yhtenäistä opintojaksoa koskevassa asiassa (loppuraportin luku 4.5.8) rakenne- ja rahoitustyöryhmän työskentelyn aikana seuraavasti:

Kannanotto 19.3.2014 Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmässä 19.3.2014 kokouksessa käsitellyssä oleva asia kansanopistojen yhtenäisen opintojakson pituudesta ja Lausunto 31.10.2014 opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta:

"Kansalaisopistojen liitto on huolestunut kansalaisopistojen kokonaisrahoituksen pienenemisestä osana valtion rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa. KoL pyytää ministeriötä kiinnittämään huomiota myös siihen, tarvitseeko Suomi viisi saman lain alla toimivaa lähes samanlaista vapaan sivistystyön oppilaitosmuotoa vai olisiko pikemminkin niin, että toimialaa pitäisi kehittää kokonaisuutena ja osana suomalaista aikuiskoulutusjärjestelmää. Myös eri alueilla järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa nousi esille, että vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen päällekkäisestä toiminnasta tulisi päästä eroon.

Esityksen yleisperustelujen nykytila-luvussa sivulla neljä kuvataan, että "kansanopistot ovat kokopäiväistä opetusta antavia sisäoppilaitoksia". Esitykseen sisältyy kuitenkin ehdotus (Yksityiskohtaiset perustelut 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset sivulla 13), jonka mukaan "asetuksen 1§:ää olisi tarkoitus muuttaa siten, että kansanopistojen ja valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen yhtenä opiskelujaksona järjestämän koulutuksen vähimmäispituus on 10 opetustuntia". Kansalaisopistojen liitto viittaa tämän lausunnon edelliseen kappaleeseen ja kannattaa tätä lyhennystä 15 tunnista 10 tuntiin sidottuna etäopetuksen lähijaksoihin, mutta ei muuhun internaattipedagogiseen koulutukseen."

Luvun 4.5.5. sisällön muututtua loppuraportin 24.11.2014 versiossa myös työssäoppimiseen ja siihen sisältyvään 20 %:n määrälliseen rajaukseen Kansalaisopistojen liitto KoL kannattaa tuntimäärän lyhennystä myös työssäoppimiseen, mutta pitäytyy muilta osin edellä mainitun lausunnon linjauksissa.

Liisa Vornanen
Puheenjohtaja

Jaana Nuottanen
Toiminnanjohtaja

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2014 ilmestyneet

- | | |
|--|--|
| 1 Suomen elokuvasäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet, tuloksellisuus | 20 Finland's Antarctic Research Strategy |
| 2 Hyvän virkakielen toimintaohjelma | 21 Ehdotus ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen uudeksi rahoitusjärjestelmäksi |
| 3 Klart myndighetsspråk – ett handlingsprogram | 22 Oikeustulkkien rekisterin perustamista selvittävän työryhmän muistio |
| 4 Selvitys eduskunnan sivistysvaliokunnalle esi- ja perusopetuksen opetusryhmien nykytilasta | 23 Aikuisten maahanmuuttajien perusopetus. Kehittämis ehdotukset |
| 5 Kielitaidon määrittäminen sekä kielitaidon ja EU/ETA-alueen ulkopuolella hankitun koulutuksen täydentäminen terveysalalla | |
| 6 Ehdotus lastenkulttuuripoliittiseksi ohjelmaksi | |
| 7 Vahvemmat kannusteet koulutuksen ja tutkimuksen laadun vahvistamiselle. Ehdotus yliopistojen rahoitusmallin tarkistamiseksi vuodesta 2015 alkaen | |
| 8 Selvitys urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa | |
| 11 Kohti varhaiskasvatustalakeia. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esitykset | |
| 12 Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevalle työryhmän tueksi | |
| 13 Vaikuta varhaiskasvatukseen. Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia | |
| 14 Esitys uudesta liikuntalaista | |
| 15 Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus; Loppuraportti | |
| 16 Korkeakoulujen lukukausimaksukokeilun seuranta ja arviointi | |
| 17 Suomi tiedekasvatuksessa maailman kärkeen 2020. Ehdotus lasten ja nuorten tiedekasvatuksen kehittämiseksi | |
| 18 Demokratia ja ihmisoikeudet. Tavoitteet ja sisällöt opettajankoulutuksessa | |
| 19 Suomen Etelämannen-tutkimusstrategia 2014 | |



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-322-4 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)