

Sivistystyö 2010-luvulla

- luonne, tehtävät ja rahoitus

TIIVISTELMÄ

Pohjoismainen aikuiskasvatus koostuu aikuiskoulutuksesta ja sivistystyöstä. Sivistystyö on pääosin järjestöjen ylläpitämää yksityistä toimintaa, jota valtio monissa maissa subventoi. Keskeiset toteuttajat ovat kansanopistot ja opintokeskukset. Vanhastaan sen tehtäviä ovat humanistinen persoonallisuuden kehittäminen, yhteisö- ja kansalaiskasvatus sekä tasa-arvon, demokratian ja moniarvoisuuden edistäminen. Sivistystyöllä on tiivis yhteys kansalaisyhteiskuntaan.

Sivistystyö on oleellinen osa kansallista **elinikäisen** oppimisen strategiaa, erityisesti sen persoonallisuuden kehitystä, aktiivista kansalaisuutta ja sosiaalista inklusiota koskevia tavoitteita. Sivistystyön tunnusmerkki on erityinen pedagoginen ote, jossa **yhteisöllisellä dialogilla** on keskeinen osuus. Opetuksessa sovelletaan sosiaalipedagogisia vaikutteita.

Sivistystyön valtion tukea varten ehdotetaan säädettäväksi lakia yksityisestä sivistystyöstä. Sen mukaan kansanopistot, opintokeskukset ja eräät muut yksityiset oppilaitokset toimivat maan kattavana, hajautetusti ja keskitetysti opintoja tarjoavana sivistystyön verkostona. Lain piiriin voi kuulua myös muita oppilaitoksia. Uuden lain tarkoituksena ehdotetaan seuraavaksi:

Sivistystyön tarkoituksena on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tarjota ihmisille sellaisia oppimisympäristöjä, jotka edistävät itsensä monipuolista kehittämistä, kykyä toimia yhteisössä ja aktiivista kansalaisuutta sekä yhdenvertaisuutta, kansanvaltaa, moniarvoisuutta ja kestävä kehitystä Suomessa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Sivistystyön tehtävät jakautuvat **yleisiin** ja **erityistehtäviin**. Erityistehtävissä on kaksi keskeistä elementtiä: työ sosiaalisen **inklusion** parantamiseksi ja toisaalta **kansalliset** erityistehtävät. Tehtäväryhmät vaativat kukin oman rahoitusperusteensa.

Yleisen tehtävän rahoitus voi pääosin perustua maksukykyiseen kysyntään ja valtionosuuden osalta **suoriteperustaisuuteen**. Erityistehtävien turvaamiseksi enimmillään 30 prosenttia nyt suoriteperusteisesta rahoituksesta siirretään **sivistystehtävän perusrahoitukseksi**. Oppilaitos voi käyttää sivistystehtävän perusrahoitusta vaativien kohderyhmien ja erityistehtävien kustannuksiin, opiskelijamaksujen alentamisiin erikseen sovittujen kohderyhmien osalta sekä muun kuin koulutustoiminnan järjestämiseen sivistystehtävänsä puitteissa. Niin ikään tarvitaan **lisärahoitus** tehtäviin, joihin kohdistuu erityinen yhteiskunnan intressi ja jotka opetushallinto tilaa. Perus- ja lisärahoitus sovitaan ylläpitölupaan perustuvalla **tavoitesopimuksella**, josta oppilaitos tai oppilaitosryhmä tekee esityksen.

Keskeinen uudistuksen tulos on, että sivistystyön sosiaalista inklusiota parantava toiminta mahdollistetaan perustuslain mukaisesti. Niin ikään sivistystyön kansalliset erityistehtävät tehostuvat. Niihin ehdotetaan kansanvallan ja moniarvoisuuden lisäksi kestävä kehitystä. Tavoitesopimusten ja niihin sisältyvien opinto-ohjelmien perusteella on helppo nähdä yleiskuva sivistystyön erityistehtävistä ja niiden toteuttamisesta.

Valtion tuen jako ehdotetaan pidettäväksi edelleen opetushallinnolla. Jakopäätöksen valmistelua varten ehdotetaan perustettavaksi pääasiassa sivistystyön edustajista koottu **sivistysneuvosto**. Sen tehtäviksi voidaan antaa myös sivistystyön arviointi ja sen tuloksellisuuden osoittaminen.

I. SIVISTYSTYÖ POHJOISMAISSA JA SUOMESSA

Kansansivistystyö ja aikuiskoulutus ovat rinnakkaisia osia pohjoismaista aikuiskasvatusta. Sivistysopintojen keskeisiä instituutioita ovat yksityisesti toimivat kansanopistot ja sivistysliittojen ylläpitämät opintokeskukset. Samaan ryhmään kuuluvat liikunnan koulutuskeskukset. Toiminnalla on tiivis yhteys kansalaisyhteiskuntaan. Suomessa toimii myös pääasiassa kunnallisiksi perustettuja työväen- ja kansalaisopistoja.

Sivistystyön¹ juuret palautuvat Immanuel Kantin valistusohjelmaan ja J. G. Herderin käsitykseen kansan ja kansansivistyksen arvosta. Molemmat pohjustivat valistuneeseen kansalaismielipiteeseen rakentuvan pohjoismaisen demokratian kehitystä. Kansansivistyksen keskeinen hahmo oli Nikolai Frederik Severin Grundtvig. Tanskasta kansansivistys levisi muihin Pohjoismaihin.

Pohjoismainen perusta. Pohjoismaiden kansansivistyksellä on seuraavat yhteiset piirteet:

- Kansansivistystyön keskeiset tehtävät ovat humanistinen ote **persoonallisuuden** kehittämiseen ja pyrkimys edistää aktiivista kansalaisuutta **yhteisö- ja kansalaiskasvatuksen** avulla. Molemmat tukevat toimivaa **demokratiaa**. Toiminta voi olla yleis- tai ammattisivistävää. Osaltaan sivistystyö luo kestäväää pohjaa ammattitaidolle.
- Kansansivistystyö on pääasiassa **yksityisten** oppilaitosten ylläpitämää ja valtion **subventoimaa**. Osaan toimia kohdistuu korotettu tuki. Sivistystyö osoittaa eri järjestelyin valtiolle toimintansa tuloksellisuuden. Opintojen perusluonne on nonformaalinen, vaikka opintoja voidaan toteuttaa myös formaalisissa puitteissa. Useat laitokset toimivat kansalaisyhteiskunnan kouluina.
- Kansansivistystyö on yliopistojen tapaan **autonomista**, kuitenkin niin, että lainsäädäntö määrittää väljästi avustettavan kansansivistystyön tarkoituksen ja puitteet. Näissä puitteissa oppilaitokset päättävät yhdessä opiskelijoidensa kanssa opintojen sisällöstä ja oppimistavasta.

Sivistystyö voi ainoana lainsäädäntöön perustuvana koulutusmuotona olla ylläpitoluvassa todetulla tavalla **arvopohjaista**. Se edellyttää osaltaan oppilaitosten autonomiaa ja yksityistä, yleensä järjestön tai järjestöryhmän omistuspohjaa.

Sivistystyö on vanhastaan perustunut elinikäiselle ja elämänlaajalle oppimiselle, mutta elinikäisen oppimisen politiikka on entisestään korostanut sen roolia. Elinikäisen oppimisen tehtävät on suomalaisissa ja EU:n linjanvedoissa jäsennetty neljään osaan: persoonallisuuden kehittäminen (*personal fulfilment*), aktiivinen kansalaisuus (*active citizenship*), sosiaalinen eheys (*social inclusion*) ja työllistettävyyden (*employability*).² Etenkin kolme ensimmäistä ovat sivistystyön ominta alaa ja tekevät sivistystyöstä elinikäisen oppimisen strategian keskeisen toteuttajan.

Sivistystyön omaleimaisuus. Kansansivistystyö on kehittänyt aikuispedagogian, joka selkeimmin ilmenee kansanopistojen internaattikasvatuksena ja opintokeskusten opintokerhoissa ja joka heijastuu myös osallistavaan tapaan toteuttaa lyhytkurssit. Sen ydintä on yhteisöllinen dialogi.

1 Vapaus on sivistystyön keskeinen piirre, mutta määrite vapaa antaa samalla toiminnasta epämääräisen kuvan. Tässä käytetään nimityksiä kansansivistys, -työ tai lyhyemmin sivistystyö.

2 Katso myös Oppimisen ilo-raportti, jossa suomalainen elinikäisen oppimisen strategiaa kirjoittanut komitea (1997) luonnosteli tavoitteet monisanaisemmin, mutta tämän kanssa yhteensopivasti. Komitea mainitse erikseen tavoitteena persoonallisuuden kehittämisen ja demokraattiset arvot, mutta myös ”toimivien yhteisöjen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden” lisääminen. Komitea piti kansalaisjärjestöjä tärkeänä elinikäisen oppimisen oppimisympäristönä.

Aikuispedagogiikan voi tiivistää kolmeen peruspiirteeseen:

- Kansansivistystyön pedagoginen metodi painottaa samanarvoisten keskinäistä dialogia, jonka taustana on osanottajien elämäkokemus.
- Kansansivistyksen ihmiskäsitys korostaa sitä, että kaikki voivat – oikeassa ympäristössä – kehittyä koko elämänsä ajan.
- Kansansivistyksen tiedonkäsityksen mukaan tietoa ei siirretä aktiiviselta tietäjältä passiiviselle tietämättömälle, vaan sitä luodaan yhteisessä tiedonhankintaprosessissa.

Periaatteista seuraa, ettei toiminnalle voi ennalta asettaa formaalisia tavoitteita. Pedagogia korostaa sekä opintojen lähtökohtana että tavoitteena kokemusoppimista, johon uusi opittava aines sijoitetaan. Toiminnassa sovelletaan sosiaalipedagogisia vaikutteita. Kansansivistyksen pedagogian itseyttäminen ydintä on vuorovaikutus, yhteistyö, keskustelu ja dialogi. Tavoitteena on tukea oppijan oman ajattelun ja osanottajien keskinäisen yhteistyön kehittymistä. Sivistyminen on sekä yksilöllinen että sosiaalinen ja samalla demokraattinen prosessi. Tietojen ja taitojen lisäksi oppiminen parantaa keskustelun, perustelemisen, toisten huomioon ottamisen ja vastuun jakamisen taitoja. Opinnoilla on suora yhteys käytännöllisiin tarpeisiin.

Kansansivistystyön toteutus Suomessa. Kansansivistystyö on jakautunut instituutiomuotoiseen ja hajautettuun haaraan. Ensimmäinen kansanopisto perustettiin Tanskaan 1844 ja tanskalaisen esikuvan mukaan Norjaan 1864, Ruotsiin 1868 ja Suomeen 1889. Toinen pohjoismaainen päämuoto ovat sivistysliitot/opintokeskukset, joita Suomessa on 11. Suomessa muista pohjoismaista poiketen kunnallisilla kansalais- ja työväenopistoilla on ollut suuri merkitys. Nyt ne ovat muuttumassa kunnallisen aikuiskasvatuksen osiksi. Setlementtien omistamat kansalaisopistot ja liikunnan koulutuskeskukset ovat yksityisiä.

Sisällöllisesti oppilaitosten sivistystyötä määrittää Suomessa vapaata sivistystyötä ohjaavan lain tarkoituksena on

”elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta edistää yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehitystä ja kykyä toimia yhteisössä sekä kansanvallan, tasa-arvoisuuden ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa”.

Määritelmä antaa vapaalle sivistystyölle *yksilöllisen* (persoonallisuuden monipuolinen kehitys), *yhteisöllisen* (kyky toimia yhteisöissä) ja *yhteiskunnallisen* (kansanvalta, tasa-arvo ja moniarvoisuus) tehtävän. Opinnot voivat palvella edellä esitettyä sivistystehtävää tai – etenkin pitkäkestoisissa opinnoissa – sivistystehtävän ja ammatillisen koulutuksen yhdistelmää.

Kansansivistyksen perusajatuksilla on Suomessa suuri hyväksyttävyyttä. Perustuslain³ mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle **yhtäläinen** mahdollisuus **kehittää itseään** varattomuuden sitä estämättä. Suomalainen kansanvalta sisältää yksilöiden oikeus **osallistumiseen** ja **vaikuttamiseen**. Näiden edistäminen säädetään julkisen vallan tehtäväksi. Mittava sivistystyö on yksi pohjoismaisen sivistysvaltion tunnusmerkki.

Suureen osaan sivistysopinnoista **maksukykyiseen** kysyntään perustuvat valtion subventoimat opinnot sopivat hyvin. Tällöin oppijat tai heidän järjestönsä maksavat osan opintojen kustannuksista oppilaitokselle. Erityisrahoitusta vaativat heikon maksukykyyn **kohderyhmät**, monimuoto-opetukseen perustuvat **opintokokonaisuudet** ja sellaiset **sisällöt**, joihin liittyy huomattava yhteiskunnallinen intressi.

3 Perustuslain 16., 2. ja 14. pykälät.

Perustuslakia rikotaan silloin, kun oppilaitos ei voi maksukykyisen kysynnän puutteessa toteuttaa sille annettua tasa-arvottehtävää ja varattomuus estää itsensä kehittämisen. Sivistysopinnot ovat nyt usein oppijan kannalta kalliimpia kuin ammatilliset opinnot. Nykytilanteen ongelma on, että oppilaitokset eivät voi riittävästi toimia sivistyksellisen tasa-arvon parantamiseksi. Heikommassa asemassa oleviin ryhmiin ei suunnata hakevaa toimintaa eikä kehitetä riittävästi erityistarjontaa.

Sisällöllisiä sivistystyön alueita ovat laissa määrätyt **kansanvallan** ja **moniarvoisuuden** edistäminen. Sivistystyö vahvistaa demokratiaa. Se parantaa aktiivisen kansalaisuuden tietoja, käsittelee sen arvoja ja kehittää siinä tarvittavia valmiuksia. Niin ikään sivistystyö muodostaa ja tukee osallisuutta, osallistumista ja vaikuttamista. Se toimii työssijana yhteiskunnallisten kysymysten luovalle pohdinnalle. Sivistystyö voi toteuttaa myös poliittista kasvatusta.

Sivistystyön yksi tehtävä on tukea monikulttuurisen yhteiskunnan kaikkien kulttuurien kehitystä, niiden vuorovaikutusta ja toistensa ymmärtämistä sekä koko kansan kykyä toimia yhteistyössä ja yhdenvertaisina suomalaisessa yhteiskunnassa. Monikulttuurisen yhteiskunnan kehittäminen on sivistystyön ajankohtainen haaste. Sen onnistumisella on suuri merkitys koko maalle.

II. SIVISTYSTARVE

Sivistystarpeen ja sivistystyön mahdollisuuksien kartoituksen ongelma on, että käytössä ei ole oppijoiden kokemusta selvittäviä tutkimuksia tai selvityksiä. Jatkoa varten olisi suuri tarve kehittää näiden lisäksi sellaisia sivistysbarometreja, joissa koottaisiin kuva sivistystyön tarkoituksenaikälässä mainituista asioista. Seuraavassa siihen voidaan antaa vain joitakin viitteitä.

Monipuolinen persoonallisuus on jatkuvasti uusiin tulkintoihin johtava käsite.⁴ Sen avoimuus tulee myös säilyttää. Silti itsensä tai persoonallisuutensa kehittäminen on sivistystyön ydintä. Oleellista on, että sivistystyön tekijällä on omaa toimintaa suuntaava asian tulkinta. Monimuotoisuuden vuoksi sivistyksen tilasta on vaikea ja mahdotonkin antaa pätevää yleiskuvaa. Vain sen joitakin reunaehtoja on mahdollista kartoittaa.

Lukutaito. Tietämistä ja käsitteellisyyttä on pyritty kuvaamaan lukutaidon avulla. Tässä vuonna 2000 julkaistu laaja vertaileva tutkimus toimi herättäjänä. Tutkimus selvitti suomalaisten lukutaidon erot. Eroilla on kielteinen vaikutus maan taloudelliseen selviämiseen. Sen ohella tutkimuksen johtopäätöksissä ehdotetaan, että osaamista tulisi arvioida yksilöiden elämänlaadun, kulttuurisen rikkauden, identiteetin vahvuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

4 Persoonallisuuden kehitystä voidaan eritellä useista näkökulmista. Alkuperäisin ajatus on ihmisessä olevien potentiaalien toteuttaminen. Vanhastaan niihin kuluu itsenäinen ajattelu ja harkintakyky, ihmisyyteen kuuluva monipuolisuus (esim. henkiset ja käden taidot) tai kulttuuriominaisuudet (totuudellisuus, esteettisyys, eettisyys, uskonnollisuus).

Persoonallisuuden monipuolisuutta kuvaa seuraava Reijo Wileniuksen tiivistämä luettelo: havainnon rikkaus ja herkyys, tunteen ja ilmaisuuden elävyys, ajattelun johdonmukaisuus, joustavuus ja luovuus, kyky työskennellä itsenäisesti ryhmän jäsenenä ja oman työnsä ja toimintansa tarkoituksen tajuaminen.

Havainnollinen tapa kartoittaa itsensä tai persoonallisuutensa kehittämistä on seuraava Lauri Rauhalan esittämä henkisyiden funktioiden luettelo: tietäminen ja käsitteellisyys, arvotajunta (ihmisen kunnioitus, elämän kunnioitus, arvovalinnat), vastuullisuus (itsestä, lähimmäisestä, luonnosta), itsensä kehittäminen tehtävänä (itsensä hyväksyminen, oman kasvun mahdollisuuksien näkeminen, rakkauden ja kauneuden kokeminen), suhde olemassaoloon ja tuonpuoleiseen (elämänfilosofia, uskonto), itsenäistyminen (aito yksilöllisyys, kyky ohjata omaa elämäänsä, kriittisyys massavaikutuksiin, luovuus) ja jäsentyminen, sosiaalistuminen (eettisyys omassa elämässä, toisten hyvän edistäminen, rakentava kansalaistoiminta).

Lukutaidon mittauksissa suomalaiset kokonaisuutena ovat kansainvälisesti korkealla tasolla. Kaksi kolmasosaa suomalaisista lukee hyvin. Viidesosa on ylimmällä taitotasolla, mikä kansainvälisesti vertailtuna on paljon. Ikäluokkien erot ovat suuret.

Kolmannes suomalaisista ei täytä tietoyhteiskunnan jatkuvan oppimisen lukutaitovaatimuksia. Heidän lukutaitonsa kehittämiseksi tutkimus ehdottaa erityisiä toimia tietojen ja taitojen vahvistamiseksi, opiskelunhalun herättämiseksi ja yhteiskunnallisen aktiivisuuden lisäämiseksi. Lähes puolet aikuisista käy kirjastossa vähintään kerran kuukaudessa. Miesten ja naisten lukutaito on yhtä hyvä, mutta profiilit erilaiset. Naiset menestyvät paremmin asiatekstien lukemisessa ja miehet matematiikan soveltamisessa. Aikuiskoulutukseen osallistuvat innokkaimmin hyvän lukutaidon saavuttaneet.

Ratkaiseva lukutaidon erojen taustaselittäjä on muodollinen koulutus. Vanhempien koulutuksella on voimakas yhteys vielä aikuistenkin lukutaitoon. Koulutustason ja ikärakenteen erilaisuus aiheuttaa alueellisia eroja maan eri osien ja toisaalta kaupunkien ja maaseudun välille.⁵

Sosiaalinen pääoma. Kykyä toimia yhteisössä voidaan mitata sosiaalisen pääoman tunnusluvuilla. Niiden keskiarvot ovat kansainvälisessä vertailussa pääosin kohtuullisen hyvät, mutta jakautuma on useiden muiden maiden tavoin epätasainen. Erojen keskeinen selittäjä on lukutaidon tapaan koulutuksen pituus, koulutuksessa syntyvät kansalaistaidot ja kulttuurinen pääoma.⁶

Myönteistä Suomessa on luottamuksen korkea taso; kahdeksan kymmenestä hyväksyy väitteen, jonka mukaan ihmisiin voi yleensä luottaa. Sen sijaan koulutustausteiset erot ovat jyrkkiä siinä, miten ihmiset osallistuvat vapaaehtoistyöhön, järjestötyöhön, kulttuuri- ja poliittisiin tilaisuuksiin, miten he luottavat instituutioihin ja hallintoon ja miten he äänestävät.

Puolet suomalaisista osallistuu vähintään kerran vuodessa johonkin yhdistykseen, yhteisöön tai ryhmään. Noin 80 prosenttia käy vuosittain jossakin kulttuuritilaisuudessa. Aktiivisen osallistumisen kriteerin - kuusi osallistumista vuodessa - täyttää noin 10 prosenttia. Monet yhteiskunnan kannalta tärkeät järjestöt, esimerkkinä puolueet ja ammattijärjestöt, ovat menettäneet osallistuvia jäseniä dramaattisen nopeasti. Vapaaehtoistyötä vähintään kerran kuukaudessa tekee kolmannes ihmisistä. Naapuriapua antaa noin 60 prosenttia. Keskiarvot ovat eurooppalaisittain kohtuullisia. Tässäkin koulutuksen pituus vaikuttaa osallistumiseen.

Tilastokeskuksen selvityksessä todetaan, että koulutus on lukuisten sosiaalisen pääoman muotojen tärkeä selittävä tekijä. Myös suomalainen aineisto vahvistaa tämän. Selkeimpiä esimerkkejä ovat luottamus valtiovaltaan, osallistuminen vapaaehtoistyöhön, luottamus- ja vastuutoimien vastaanottaminen ja äänestäminen.

Kansanterveys ja sosiaaliset ongelmat. Ruotsin tavoin myös Suomessa tulee avata keskustelu persoonallisuutta ja yhteisöllisyyttä kehittävän sivistyksen suhteesta sosiaalisiin ongelmiin ja sairastavuuteen. Sosiaalisen pääoman vaikutus terveyteen on osoitettu monissa tutkimuksissa. Myös kansanterveyden useat indikaattorit osoittavat myönteistä kehitystä, mutta sosioekonomiset terveyserot ovat vuonna 2007 tehdyn selvityksen mukaan säilyneet tai jopa kasvaneet viime 25 vuoden aikana. Samanaikaisesti huolta aiheuttavat monet asenteisiin, elämäntapoihin, yhteisöllisyyden puutteisiin ja elämän mielekkyyteen liittyvät ongelmat.

5 Tiedot perustuvat vuonna 2000 julkaistuu laajaan OECD-vertailuun ”Lukutaito työssä ja arjessa”. Aikuisten kansainvälinen lukutaitotutkimus Suomessa.

6 Ks. Putnam D.R. (ed) (2002) *Democacies in Flux*, s. 416. Sosiaalisen pääoman tiedot perustuvat Tilastokeskuksen katsaukseen *Sosiaalinen pääoma Suomessa*, Elinolot 2006.

Tällöin viitataan työssä uupumiseen, riittämättömyyden tuntuun, stressisairauksiin, varhaiseen eläköitymiseen, addiktioihin, masennukseen uutena kansantautina ja muuhun psyykkisistä syistä aiheutuvaan työkyvyttömyyteen. Niin ikään ravinnon koostumuksella ja päihteiden käytöllä on vaikutus sairauksiin.

Monikulttuurisuus. Monikulttuurisuuden ongelmat ovat Suomessa toistaiseksi vähäisiä. Silti monen maan kokemukset viittaavat siihen, että maahanmuuton kasvaessa myös sen aiheuttamat ongelmat kasvavat. Siksi ongelmiin olisi tartuttava ennalta ehkäisevästi ja tuntuvasti.

Kansansivistys voi tukea Suomessa elävien kulttuurien omaa kehitystä ja samalla niiden vuorovaikutusta osana Suomen kansaa. Tämä koskee sekä vanhoja vähemmistöjä että muuttoliikkeen mukana syntyviä uusia. Tarvitaan kasvava ymmärrys niistä yhteisistä pelisäännöistä, joiden mukaan monikulttuurisessa Suomessa eletään ja joiden mukaan sitä hallitaan.

Demokratia. Suomalainen demokratia toimii kansainvälisissä vertailuissa hyvin ja demokratialla hallintotapana on laaja, yli 90 prosentin kannatus. Demokratian heikko kohta on vähäinen osallistuminen, jossa erityisen huomion kohteena ovat toisaalta nuoret ja toisaalta vähän koulutetut. Kansan enemmistö kokee, että he eivät voi vaikuttaa.⁷ Ongelmat kertovat kansalaiseksi sosiaalistumisen häiriöistä.

Jatkossa tarvitaan aktiivisen kansalaisen valmiuksien harjaannuttamista, politiikan lukutaidon kehittämistä ja kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta. Erityinen haaste on kansallisen identiteetin laajeneminen triangulaariseksi niin, että ihminen voi samanaikaisesti kokea olevansa paikallisten yhteisöjensä, kansansa, EU:n ja maailmankansalainen. Näihin sisältyy mittava sivistysaaste.

Kestävä kehitys. Kestävä kehitys ja erityisesti ilmastonmuutos vaativat paljon tietoa, uusia myös paikallisesti toimivia taitoja ja asennemuutosta. Sivistystyö on jo nyt ollut aktiivisesti mukana muutoksessa, mutta etenkin ilmastonmuutoksen mukana tehtävä tulee aiempaa tärkeämmäksi ja samalla kiireellisemmäksi. Kansalaisten dialogi on tärkein keino hallita ekologiaan liittyviä pelkoja ja kanavoida tietoja, taitoja ja asenteita uuteen elämäntapaan.

Sivistyksellinen yhdenvertaisuus. Yhdenvertaisuuden toteuttamisessa on runsaasti ongelmia. Niiden korjaaminen vaatii oleellisesti nykyistä enemmän tietoa ja asenteisiin vaikuttavaa kasvatusta.⁸ Useimmat edellä kuvatut kansansivistyksen sivistyskäsityksen tunnusluvut kertovat suuresta ja kasvavasta eriarvoisuudesta. Osaltaan se kertoo meritokraattisen koulutusyhteiskunnan synnystä. Ihmisen elämänsä määrää saatu koulutus.

Vaikeimmillaan ongelmien taustana on osin ylisukupolvinen kierre, jossa nivoutuvat yhteen vähäinen koulutus, heikko työmarkkina-asema, heikko terveydentila, poliittinen passiivisuus, osattomuus ja köyhyys. Sivistystyön perinteinen, kaikkien kansalaisten yhdenvertaista osallistumista tukeva tehtävä, kohtaa uusia mittavia haasteita.

Useissa ongelmissa yhteisöllinen dialogi on tehokkain tapa voimaannuttaa ihmisiä ja samalla tukea asenteiden avartumista ja muuttumista. Perinteen kehittämiseksi tarvitaan pedagogisia innovaatioita.

7 Borg, S (toim.) 2007. Suomen demokratia-indikaattorit. Oikeusministeriö. Paloheimo H. (toim.) (2006) Vaalit Suomessa. WSOY

8 Niemelä, S. (2007) Toteutumattomat oikeudet. Oikeusministeriö

III. SIVISTYSTYÖN TEHTÄVÄ JA RAHOITUS 2010-LUVULLA

Tavoitteet. Sivistystyötä ja sen rahoitusta tulee lain tarkoituksena toteuttamiseksi tarkastella kahdesta näkökulmasta. Sillä on (I) **yleinen**, kaikkiin kohdistuva ja universaali tehtävänsä, jonka ydintä on itsen tai persoonallisuuden monipuolisuuden kehittäminen ja toisaalta yhteisöllisyyden valmiuksien ja mahdollisuuden tarjoaminen kaikille. Lisäksi sillä on (II) **erityisiä** tehtäviä. Ne jakautuvat (i) sivistyksellisen tasa-arvon parantamiseen ja sosiaalisen inklusion tukemiseen ja toisaalta (ii) kansallisiin tai alueellisiin erityistehtäviin, joista vanhastaan on korostettu demokratiaa ja moniarvoisuutta. Näihin liittyvä uusi tehtävä on ekologisesti kestävä kehitys. Näitä kaikkia yhdistää yhteisölliseen dialogiin perustuva pedagoginen ote.

Yleinen tehtävä. Sivistystyöllä tulee myös jatkossa olla universaali luonne. Perustuslaki painottaa **jokaisen** oikeutta kehittää itseään. Myös erityistehtävien kannalta on tärkeää, että sivistystyön oppilaitokset voivat koota eri-ikäisiä ja erilaisista sosio-ekonomisista taustoista tulevia ihmisiä yhteistyöhön ja keskinäiseen vuorovaikutukseen. Oppimisen haaste koskee kaikkia ja on elämänmittainen. Pohjoismaiselle demokratialle on ominaista kaikkien kansalaisten osallistuminen.

Oleellista on, että oppilaitokset voivat oman traditionsa pohjalta vapaasti tulkita persoonallisuuden monipuolisuutta ja kehittää sitä koskevaa pedagogiaa. Yhtä tärkeä ja edelliseen lomittuva sivistystyön tavoite on kyky toimia yhteisössä. Sivistystyön yhteisöt antavat jo sellaisenaan osallisuuden kokemuksen. Opintotoiminta pyritään järjestämään niin, että oppimistilanteissa noudatetaan demokratian periaatteita. Tärkeä osa yhteisöissä toimimista on yhdistys- ja järjestötoiminta ja viime kädessä koko kansalaisyhteiskunta. Järjestöt ovat keskeinen osallistumisen ja vaikuttamisen kanava. Osa oppilaitoksista tukee demokraattista päätöksentekoa.

Erityiset tehtävät. Sosiaalinen inklusio on entistä oleellisesti tärkeämpi sivistystyön tehtävä ja sen suuri haaste aikana, jona koulutuksen pituudesta on tullut keskeinen ihmisen elämänkulun määrääjä. Vanhastaan osa sivistystyöstä on kohdistunut ihmisiin, jotka jonkin vamman vuoksi tarvitsevat erityisiä toimia. Yhteisöllinen dialogi ja siihen liittyvät elämää jäsentävien merkityssuhteiden muutokset ja yhteisön tukema elämänhallinnan kasvu ovat tehokas sosiaalisen inklusion parantamisen menetelmä. Niiden avulla on mahdollista vahvistaa elinikäisen oppimisen perustaa.

Sivistystyön keskeinen tehtävä on luoda kansalaisille kokemus osallisuudesta niin, että se luo pohjan osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Yhteisöllinen dialogi on demokratiakasvatuksen ydintä. Demokratia on perimmiltään jatkuvasti käynnissä oleva oppimisprosessi, jossa yhdessä keskustellen kehitetään ratkaisuja elämän ongelmiin.

Kansansivistystyön keskeinen haaste ja tehtävä 2000-luvun Suomessa on sellaisen monikulttuurisen yhteiskunnan synty, joka kykenee asukkaiden yhdenvertaisuuden pohjalta toimimaan kansana kansanvallan ja perustuslain periaatteiden mukaan. Siksi on tärkeä varmistaa, että Suomen perinteisillä vähemmistöillä ja suurimmilla maahanmuuttajaryhmillä on riittävät sivistyspalvelut. Niin ikään tulee panostaa monikulttuurisen Suomen kulttuurien keskinäiseen dialogiin.

Sivistystyö on jo nyt antanut suuren panoksen kestäväan kehitykseen ja siinä tarvittaviin tietoihin, taitoihin ja asenteisiin. Tämä on tehty ilman, että kestäväan kehitystä olisi mainittu sivistystyön yhtenä tarkoituksena. Ilmastonmuutos on tekemässä tehtävän entistä tärkeämmäksi ja kiireisemmäksi, mikä tulee myös rahoituksen ohjauksessa tunnistaa..

Kansanopistoilla ja opintokeskuksilla on pääasiassa järjestöllinen omistus pohja ja vahva kytkentä kansalaisyhteiskuntaan. Oppilaitosmuodot kannattaa pitää erillään, mutta samalla todeta, että niiden

yhteistyöllä saadaan aikaan suuria etuja. Näin esimerkiksi silloin, kun opintokokonaisuus punotaan opintokeskusten opintokerhoista ja kursseista ja toisaalta syventävistä opinnoista kansanopistoissa.

Tehtävät eri ikäkausina. Nuoruus on persoonallisuuden ja yhteisöllisyyden kehitykselle tärkeää aikaa. Vaikka peruskoulutus on tänään kattavaa, olisi tärkeää mahdollistaa erityisesti nuorille tarjotut sivistysopinnot sekä yleissivistävän koulutuksen vaihtoehtona että erityistarpeisiin tarkoitettuina opintoina. Useissa tapauksissa juuri sivistystyön oppilaitos on oikea ratkaisu peruskoulun jälkeisen nivelvaiheen ongelmiin. Sivistysopinnot voivat myös täydentää yleissivistäviä opintoja esimerkiksi taidekasvatuksen tai järjestöopintojen alueilla.

Persoonallisuuden monipuolisuuden kannalta aikuisille tulisi tarjota opintoja aiheista, joita työ-elämä ei kehitä. Kulttuurilla on tässä erityinen merkitys. Niin ikään yhteisöllisyyttä, järjestötoimintaa ja demokratiaa tukevat opinnot ovat aikuisille tärkeitä. Vaikka kyseessä ei ole suoranaisten ammattitaito, sivistysopinnoilla saattaa olla hyvinkin tärkeä merkitys työkyvyn, työssäjaksamisen ja työmotivaation kannalta. Sivistystyön yksi tehtävä on parantaa sivistyksellistä tasa-arvoa, esimerkiksi oppimisen perustaa vahvistamalla.

Kansansivistyksellä on keskeinen vastuu työajan jälkeisestä elinikäisestä oppimisesta. Eläkeikä vapauttaa voimavaroja itsensä kehittämiseen ja yhteisöllisyyteen. Molemmat tukevat terveyttä ja toimintakykyä. Kansalaisuudesta ei jädä eläkkeelle. Jo yksinäisyyden kehän murtaminen ja opintoryhmän yhteisöllisyys voivat olla tärkeä eläkeikäisen elämänlaadun parantaja.

Kansanopistojen tehtävät. Kansanopistojen perinteinen internaattimuoto luo ihanteellisen pohjan vuorovaikutukseen perustuvalla ja yhteisöllisyyttä vahvistavalla pedagogialle. Erityisyys tulee myös jatkossa säilyttää, jos kohta se ei saa rajata kansanopistoilta muita oppimisen yhteisöllisiä tapoja, esimerkiksi päiväkansanopistoa. Oleellinen tavoite on, että kansanopisto-opinnot tehdään oppijan kannalta opintososiaalisesti tasavertaisiksi muiden opintojen kanssa.

Kansanopistojen sisällöllinen työ jakautuu yleiseen sivistystehtävään, sosiaalista inklusiota tukevaan tehtävään, uusiin koulutustarpeisiin ja kansallisiin erikoistehtäviin.

Yleisen tehtävän mukaisesti kansanopisto järjestää persoonallisuuden monipuolisuutta ja yhteisöllisyyttä kehittäviä opintoja. Ne voivat perinteiseen tapaan liittyä yleissivistäviin tai ammattisivistäviin sisältöihin. Tulisi kehittää myös perustehtävää palveleva erityinen kansanopistokurssi, joka vastaa oppijoiden elämäntilanteen tarpeisiin.

Yleisen tehtävän mukaisia opintoja ovat mm.

- vaihtoehtoinen nuorisokoulu
- kansanopistokurssi (esim. 10-luokka, taidekasvatus, eläkeikä, työssäjaksaminen)
- kansankorkeakoulukurssi ja muu avoin tie yleissivistäviin opintoihin
- uudet koulutustarpeet

Erityistehtävän mukaisesti kansanopisto järjestää yhdenvertaisuutta ja inklusiota tukevaa opetusta joko osana yleistä opetusta tai erikseen tehtävinä opintoina. Kohteena voivat olla kaikki sellaiset ryhmät, joiden sivistyksellistä tasa-arvoisuutta tulee parantaa. Keskeinen näkökulma on sellainen sosiaalinen vahvistaminen, joka luo pohjan jatko-opinnoille. Erityistehtävät koostuvat kahdesta päälohkosta: sivistyksellisen tasa-arvon parantamisesta ja kansallisia erityishankkeista.

Tasa-arvotekävän mukaisia opintoja ovat mm.

- sosiaalinen vahvistaminen (esim. itsetunto-ongelmaiset)
- vammaisten koulutus
- vähemmistö- ja maahanmuuttajakoulutus
- peruskoulua tukevat opinnot
- ongelmanuoret
- opinnollinen kuntoutus

Kansallisten erityistehtävien mukaisia opintoja ovat

- demokratiakasvatus (järjestötyö, poliittinen kasvatus)
- monikulttuurisuus
- ekologiakasvatus

Niin ikään kansanopisto voi edelleen toimia joustavasti uusiin koulutustarpeisiin vastaavana oppilaitoksena.

Opintokeskusten tehtävät. Opintokeskusten toimintaan vaikuttaa niiden läheinen yhteys kansalaisjärjestöihin. Opintokeskusten ominta työmuotoa ovat opintopiirit⁹ ja luennot. Viime vuosina lyhytkurssien merkitys on kasvanut, mutta niissäkin osanottajien dialogi on keskeisessä asemassa. Näiltä osin tehtäväkenttä on rinnakkainen kansanopistojen lyhytkurssien kanssa. Uusinta kehitystä on mittavien ja pitkäkestoisten opinto-ohjelmien rakentaminen, minkä ohjaukseen tietoverkot antavat uusia mahdollisuuksia. Niin ikään opintokeskukset ovat kehittäneet monimuoto- ja erityisesti verkko-opintoja. Kehityksen mukana opintokeskusten opetustuntipohjainen rahoitus on suurelta osin vanhentunut.

Opintokeskuksissa sivistystyön erityiset tehtävät ovat yleisiä painotetumpia. Silti myös yleinen persoonallisuutta kehittävä ja yhteisöllisyyttä vahvistava sivistystyö on tärkeää, yhtäältä perustan luojana erityistehtäville. Persoonallisuuden monipuolisuuteen kuuluva kulttuurisisältö korostuu niissä opintokeskuksissa, joiden järjestökumppanien ohjelmaan kuuluvat taide- ja taitoaineet.

Yleinen tehtävä

- itsen kehittämistä tukevat opinnot
- vapaatavoitteiset opintopiirit
- kulttuuritaidot ja valmiudet
- aktiivisen kansalaisuuden valmiudet
- osallistumista, vaikuttamista ja triangulaarista kansalaisuutta tukevat opinnot
- järjestötaitojen opinnot
- politiikan ja sen lukutaidon opinnot

Erityistehtävät

- yhdenvertaista kansalaisuutta tukevat opinnot
- osallisuutta ja osallistumista tukevat opinnot (esim. kansalaisten kuuleminen)
- järjestötaustan tavoitteisiin liittyvät opinnot
- poliittiset opinnot ja yhteiskunnalliset tiedotuskampanjat
- järjestö- ja yhteiskunnalliset kehittämiskampanjat
- monikulttuurista vuorovaikutusta edistävät opinnot

9 Ruotsin studiecirkel -sanan esikuva on USA:ssa kehitetty study circle. Se käännetään suomeksi opinkerhoksi ja opintopiiriksi. Tässä ehdotetaan, että käyttöön otetaan yksi sana eli opintopiiri. Kerhoon sisältyy harrastelijamainen konnotaatio, joka sopii vain osaan toiminnasta.

Rahoitus

Sivistystyön kehitys edellyttää ajan vaatimusten mukaan korjauksia lainsäädäntöön. Seuraavassa ehdotuksessa on pidetty silmällä Ruotsin kokemusta ja sen mukaan porrastettu suoritehintoja, hillitty suoritekilpailun vaikutusta ja otettu käyttöön lisärahoitus tehtäviin, joihin kohdistuu huomattava yhteiskunnallinen intressi. Lisäksi pyritään korjaamaan pitkäaikaisen suoritekilpailun aiheuttama vääristymä. Keskeinen tavoite on vapauttaa sivistystyö tekemään sitä, mitä se osaa tavalla, joka on sivistyksellisesti perusteltu.

Tarvitaan laki yksityisestä sivistystyöstä. Se koskee kansanopistoja, opintokeskuksia ja tarpeen mukaan myös muita oppilaitoksia, kuten yksityisiä kansalaisopistoja, liikunnan koulutuskeskuksia jne. Oppilaitosmuotojen erot tulee säilyttää, mutta samalla kannustaa oppilaitoksia yhteistyöhön.

Lain tarkoituksena on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tarjota ihmisille sellaisia oppimisympäristöjä, jotka edistävät itsensä monipuolista kehittämistä, kykyä toimia yhteisössä ja aktiivista kansalaisuutta sekä kansanvaltaa, yhdenvertaisuutta, moniarvoisuutta ja kestävästä kehitystä Suomessa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Sivistystyön tarkoituksena on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tarjota ihmisille sellaisia oppimisympäristöjä, jotka edistävät itsensä monipuolista kehittämistä, kykyä toimia yhteisössä ja aktiivista kansalaisuutta sekä kansanvaltaa, yhdenvertaisuutta, moniarvoisuutta ja kestävästä kehitystä Suomessa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Yksityiselle sivistystyölle keskeinen perusta on kunkin oppilaitoksen **ylläpitolupa**, joka perustuu todettuun sivistystarpeeseen ja jossa kuvataan oppilaitoksen aateperusta. Oppilaitokset voivat verkostoitua keskenään opistoryhmiksi, joilla turvataan sivistystarjonnan laaja-alaisuus.

Nykymallin haitat. Sanan huonossa mielessä uusliberaali rahoituksen uudistus muutti 1990-luvulla Suomessa kustannusperusteisen tuen suoriteperusteiseksi. Nykyinen rahoitus sopii osaan sivistystyön yleisistä tehtävistä. Sillä on kuitenkin sivistystyölle ja etenkin eritystehtäville vahingollisia vaikutuksia. Maksukykyiselle kysynnälle perustuva rahoitus heikentää sivistystyön mahdollisuutta operoida heikon maksukyvyn alueilla. Pelkkä suoriteperusteinen tuki muuttaa sivistystavoitteisia opintoja vapaatavoitteisiksi mm. seuraavista syistä:

- Valtionosuuden määräytyminen ei tunnista eikä palkitse sisällöllisesti tai kohderyhmiltään sivistyksellisesti perusteltuja opintoja, vaan mikä tahansa oppiminen on samanarvoista.
- Oppilaitoksilla on yleensä korkea moraalinen silti ensimmäiset lieveilmiöt on jo nähty, kun oppilaitokset sisällyttävät suoritteisiin opintoja, joita ei mitenkään voi pitää perusteltuina.
- Järjestelmä panee oppilaitokset kilpailemaan keskenään suoritteilla, mikä merkitsee pakottavaa insenttiiviä tuottaa pienin yksikköpanoksien paljon suoritteita.
- Helpoimmin suoritteita saa hyvin koulutetuista, joilla on valmius tulla opintoihin ja yleensä myös varaa maksaa niistä; sivistystyöstä tulee eriarvoisuutta lisäävä mekanismi.
- Opintoja eniten tarvitsevat kykenevät niitä vähiten hankkimaan; järjestelmä ei salli vaativiin sivistystarkoituksiin tarvittavan lisäpanostuksen hankkimista muista julkisista varoista.
- Jos oppilaitos suuntaa toimintansa vaativiin sisältöihin tai kohderyhmiin, se heikentää kykyään määrällisiin suoritteisiin ja toimii oman tulevaisuutensa kustannuksella.

- Löysillä suoritteilla käytävä kilpailu laskee yksikköhintoja tavalla, joka heikentää oppilaitosten asemaa vaativan sivistystyön oppilaitoksina ja rasittaa niiden taloutta.

Järjestelmän etu on hallinnon yksinkertaisuus ja se, että mekaaninen valtionosuus vapauttaa hallinnon riittaisen sivistyskentän erotuomarin tehtävästä. Hallinnon helppous on kuitenkin ostettu sivistyssisällön kustannuksella. Erityisen huonosti rahoitus sopii tehtäviin, joissa tarvitaan monimuoto-oppimista ja siinä tarvittavaa pitkäjänteisten opinto-ohjelmien suunnittelua ja ohjausta ja/tai erityistä panostusta hakevaan toimintaan ja opintojen sosiaalipedagogiseen tukeen.

Hyvin tunnettuja epäkohtia on pyritty korjaamaan suuntaviivaohjauksella, mutta sen vaikutus jää järjestelmän edellä kuvatun logiikan vuoksi vähäiseksi. Toinen parannuskeino on henkilöstön koulutus, jossa on ongelmana sivistystyöhön perehtyneiden kouluttajien puute. Opintoselvit korjaavat periaatteessa kohderyhmäongelmaa, mutta niiden käytännön vaikutus on ainakin toistaiseksi vähäinen. Silti myös näitä keinoja tulee jatkossakin käyttää.

Jako perus- ja suoriteperustaiseen rahoitukseen. Uudistuksen suuri peruskysymys on, onko valtiolla rohkeutta siirtää merkittävä osa nyt **suoriteperusteisesti** jaettavista varoista vapaammin käytettäväksi **perusrahoitukseksi** niin, että oppilaitos voi tasapainottaa opintojen määrän sekä niiden laadun ja vaikuttavuuden kohtaamiensa sivistystarpeiden mukaisesti. Tällöin osa nykyisestä määrästä on mahdollista muuttaa sivistystavoitteita paremmin palvelevaksi toiminnaksi.

Perusrahoitus perustuisi oppilaitosten ylläpitöluvan mukaisiin erityistehtäviin ja niiden mukaisiin opinto-ohjelmiin. Oppilaitos voisi käyttää perusrahoitusta nykytapaan, mutta oleellista on, että oppilaitos voi halutessaan käyttää sitä joko tasa-arvotavoitteesta tai sivistyshankkeista aiheutuvien lisäkulojen maksamiseen. Niinikään rahoitus mahdollistaisi sellaisen monimuoto-opetuksen, jossa suorite on vaikea yksiselitteisesti määrätä. Lisäksi oppilaitoksen tulee voida hakea täydentävää rahoitusta myös muista julkisista ja yksityisistä lähteistä.

Perusrahoituksen tulisi olla vähintään 30 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Sen käytöstä sovittaisiin oppilaitoksen tai oppilaitosryhmän ylläpitöluvan perustuvalla tavoitesopimuksella. Samalla mekaanisesta suoritekilpailusta luovutaan.

Perusrahoitus ei riitä kustantamaan kaikkia erityistarpeita. Sivistystyön oppilaitoksiin sopivat monet sellaiset opinnot, joihin kohdistuu suuri yhteiskunnallinen intressi. Yksi esimerkki on ns. kymppiluokka, johon tasa-arvosyistä tulisi panostaa nykyistä huomattavasti enemmän. Tässä tulisi tehdä mahdolliseksi 10-luokalle rinnakkaisen kansanopistotutkinnon kehittäminen niin, että siinä samalla käytetään hyväksi oppilaitosten sosiaalipedagogista osaamista. Vastaavaa mallia voi soveltaa myös muihin tarkoituksiin, esimerkiksi maahanmuuttajakoulutukseen, osaan opinnollisesta kuntoutuksesta (esim. Mielensterveys- tai päihdekuntoutajat) jne. Nämä rahoitettaisiin Ruotsin mallin mukaan sivistystarpeeseen suhteutetulla pitkäjänteisellä lisärahoituksella, josta sovitaan osana tavoitesopimusta.

Valtionosuuden jakaminen säilyisi edelleen opetushallinnolla, mutta päätösten valmistelua varten perustettaisiin pääasiassa sivistystyön kentän edustajista **sivistysneuvosto**. Tällä saavutettaisiin monia etuja, yhtenä niistä syntyvä jatkuva keskustelu sivistystyön tehtävistä. Sivistysneuvostolle voidaan antaa tehtäväksi myös toiminnan tuloksellisuuden osoittaminen valtiolle.

Suunnitelma on laadittu kansanopistojen ja opintokeskusten toimeksiannosta ja viimeistelty näiden edustajista koostuvassa ohjausryhmässä.