

Tapio Vaherva  
Anita Malinen  
Antti Moisio  
Reijo Raivola  
Petri Salo  
Kari Kantasalmi  
Päivi Kamppi  
Heikki Silvennoinen



## Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky

Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky



Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 16

# Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky

Tapio Vaherva,

Anita Malinen, Antti Moisio, Reijo Raivola, Petri Salo,  
Kari Kantasalmi, Päivi Kamppi, Heikki Silvennoinen

JULKAISUN MYYNTI:

Koulutuksen arviointisihteeristö  
PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto  
puh. (014) 260 3220  
faksi (014) 260 3241  
ktl-asiakaspalvelu@ktl.jyu.fi  
www.edev.fi

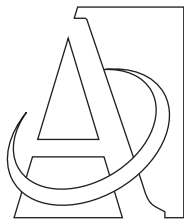
© Koulutuksen arviointineuvosto ja kirjoittajat

Kansi ja ulkoasu: Martti Minkkinen  
Kannen kuva: Jarkko Mäkelä  
Taitto: Kaija Mannström

ISSN 1795-0155 (painettu)  
ISSN 1795-0163 (verkkojulkaisu, pdf)

ISBN 951-39-2471-8 (painettu)  
ISBN 951-39-2472-6 (verkkojulkaisu, pdf)

Jyväskylän yliopistopaino  
Jyväskylä 2006



# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>7</b>
1.1 Lähtökohdat .....	9
1.2 Arviointitehtävä .....	11
1.3 Aineistot ja arvioinnin luonne .....	14
1.4 Hankkeen toteutus .....	17
<b>2 Mitä on vapaa sivistystyö?</b> .....	<b>21</b>
2.1 Laki vapaasta sivistystyöstä .....	21
2.2 Vapaan sivistystyön määrittelyä .....	24
2.3 Vapaan sivistystyön osallistujat ja opetustarjonta .....	27
<b>3 Vapaa sivistystyö koulutuspolitiikassa</b> .....	<b>33</b>
3.1 Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö .....	33
3.2 Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma ja hallitusohjelma .....	35
3.3 Uudet ohjausmuodot käyttöön 2005–2008 .....	36
3.4 Vapaan sivistystyön oma kehittämisohjelma ja visio .....	40

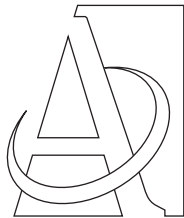


<b>4</b>	<b>Kansalais- ja työväenopistot .....</b>	<b>43</b>
4.1	Kansalais- ja työväenopistojen toiminta-ajatus ja tehtävä .....	46
4.2	Kansalais- ja työväenopistot vapaan sivistystyön toimintakentällä .....	50
4.3	Kansalaisopistojen muodostama verkosto ja sen palvelu- ja toimintakyky .....	51
4.4	Kansalaisopistojen rahoitus .....	59
4.5	Arviointia .....	64
<b>5</b>	<b>Kansanopistot .....</b>	<b>70</b>
5.1	Kansanopistojen toiminta-ajatus ja sen kirvoittama keskustelu .....	71
5.2	Kansanopistojen rooli osana vapaata sivistystyötä .....	77
5.3	Kansanopistot oppilaitosverkostona .....	81
5.4	Kansanopistojen rahoitus .....	83
5.5	Arviointia .....	87
<b>6</b>	<b>Opintokeskukset .....</b>	<b>92</b>
6.1	Järjestöllisestä sivistystyöstä ja opintokeskuksista .....	92
6.2	Katsaus lähihistoriaan .....	94
6.3	Opintokeskustoiminta tänään .....	97
6.4	Opintokeskusten visio .....	100
6.5	Opintokeskusten rahoitus .....	101
6.6	Arviointia .....	103
<b>7</b>	<b>Liikunnan koulutuskeskukset .....</b>	<b>106</b>
7.1	Liikunnan koulutuskeskusten verkko .....	106
7.2	Koulutus ja muu toiminta .....	109
7.3	Liikunnan koulutuskeskusten rahoitus .....	120
7.4	Arviointia .....	123
<b>8</b>	<b>Kesäyliopistot .....</b>	<b>125</b>
8.1	Kesäyliopistolaitoksen taustaa .....	126
8.2	Kesäyliopistolaitoksen kasvu .....	127
8.3	Kesäyliopistojen toiminta-ajatuksen muotoutuminen .....	134
8.4	Kesäyliopistot alueellisena kouluttajana .....	138

8.5	Kesäyliopistojen ammatillinen täydennyskoulutus ja muu toiminta .....	142
8.6	Kesäyliopistojen rooli avoimen yliopiston opetuksessa .....	144
8.7	Kesäyliopistojen rahoitus .....	149
8.8	Arviointia .....	152
<b>9</b>	<b>Kokoavaa arviointia ja johtopäätöksiä .....</b>	<b>154</b>
9.1	Vapaan sivistystyön kokonaisuus ja rakenne .....	155
9.2	Oppilaitosmuotoista tarkastelua .....	163
9.3	Vapaan sivistystyön rahoitus .....	168
9.4	Arvioinnin arviointia .....	172
	<b>Tiivistelmä .....</b>	<b>174</b>
	<b>Lähteet .....</b>	<b>182</b>
	<b>Liite: kartat .....</b>	<b>186</b>







## Esipuhe

Ensimmäisiä vapaan sivistystyön oppilaitoksia Suomessa olivat kansanopistot, joita pian seurasivat työväestön sivistämiseksi perustetut työväenopistot. Kansansivistystyö sai 1900-luvun alussa aseman koulutusjärjestelmän rinnalla toimivana kansalaisyhteiskunnan oppilaitosverkostona. Nykyisin vapaa sivistystyö tavoittaa laajoja kansankerroksia ja tarjoaa myös tutkintotavoitteista koulutusjärjestelmää täydentävää ammatillista opetusta.

Tätä nykyä vapaata sivistystyötä toteuttava aikuisoppilaitosten verkosto koostuu vajaasta 400 oppilaitoksesta, joista 250 kansalaisopiston verkko ulottuu kaikkiin kuntiin. Kansalaisopistot ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Kansanopistot ovat sisäoppilaitoksia ja edistävät kansalaisten omaehtoista opiskelua siten, että kukin kansanopisto voi samalla painottaa omaa arvo- ja aate-taustaansa ja kasvatustavoitteitaan. Opintokeskukset toimivat sivistystyön valtakunnallisina aikuisoppilaitoksina järjestämällä opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa. Kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, jotka järjestävät avointa yliopisto-opetusta sekä muuta koulutusta. Liikunnan koulutuskeskukset ovat valtakun-



nallisia sisäoppilaitoksia tai alueellisia oppilaitoksia tehtävänänsä antaa liikunta-alan koulutusta, järjestää valmennustoimintaa sekä antaa näitä täydentävää opetusta.

Toimintaympäristön radikaalista muutoksesta huolimatta vapaa sivistystyö rakentuu pääosiltaan kerran vakiintuneiden oppilaitosten varaan. On ilmeistä, että oppilaitosten määrää ja rakennetta joudutaan muuttuneiden demografisten tekijöiden, palvelurakenteen odotettavissa olevien muutosten ja tuottavuusvaatimusten johdosta tarkastelemaan kriittisesti.

Tässä raportissa emeritusprofessori Tapio Vahervan johtama arviointiryhmä on pääasiassa olemassa olevien aineistojen perusteella arvioinut muun muassa eri oppilaitosmuotojen roolia vapaan sivistystyön verkostossa, oppilaitosverkoston laajuutta ja rakennetta, vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitusta, toimintaedellytyksiä ja palvelukykyä sekä vapaalle sivistystyölle asetettujen koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumista.

Yhtä aikaa tämän vapaan sivistystyön oppilaitosrakennetta ja palvelukykyä arvioineen raportin kanssa julkaistaan ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkkoa ja aikuisten koulutusmahdollisuuksia arvioineen hankkeen raportti. Yhdessä nämä kaksi hanketta ovat tuottaneet laaja-alaisen "arvioivan kartoituksen" koko aikuiskoulutuksen kentästä (pois lukien korkeakoulujen aikuiskoulutus, jonka arvioinnista huolehtii Korkeakoulujen arviointineuvosto).

Hankkeen toisessa vaiheessa arvioidaan vapaan sivistystyön yhteiskunnallista vaikuttavuutta, ja erityisesti sitä, miten vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat sitoutuneet niin kutsutun suuntaviivaohjauksen tavoitteisiin ja miten ne ovat ryhtyneet suuntaamaan koulutustarjontaa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Raportti julkaistaan vuoden 2007 alussa.

Kauko Hämäläinen  
Koulutuksen arviointineuvoston  
puheenjohtaja

Heikki Silvennoinen  
pääsuunnittelija

# 1 Johdanto

Vapaan sivistystyön oppilaitosrakennetta, palvelukykyä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioiva kaksivaiheinen hanke perustuu opetusministeriön Koulutuksen arviointineuvostolle antamaan toimeksiantoon. Tavoitteena on tuottaa tietoa vapaan sivistystyön kokonaisuudesta ja tätä kautta tukea vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytysten ja palvelukyvyn kehittämistä.

Hanke jakautuu ajallisesti kahteen vaiheeseen. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa on arvioitu vapaan sivistystyön oppilaitosverkon rakennetta ja koulutustarjontaa, toimintaedellytyksiä ja rahoitusta sekä palvelukykyä. Tämä ensimmäisen vaiheen raportti on myös perustana toiselle vaiheelle, jossa keskitytään vapaan sivistystyön yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin. Toisen vaiheen raportti ilmestyy 31.3.2007 mennessä, jolloin Koulutuksen arviointineuvoston ensimmäisen toimintakausi päättyy.

Institutionalisoitunut koulutus pyrkii aina vastaamaan aikansa yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Koulutuksen tavoitteena oli ensin joutilaan luokan sivistäminen ja oppineiden ammatteihin valmistaminen. 1800-luvulla koulutus muokkautui kansallisvaltiolle tarpeellisen kansalaisen tuottajaksi, ja oppivelvollisuuden säätämisen myötä koulutus muuttui massakoulutukseksi. Pääomakäsitteen soveltaminen ihmisen tuotantokapasiteettiin merkitsi työelämään ja ammattiin valmistavan koulutuksen räjähdysmäistä li-



sääntymistä. Kahdensadan vuoden aikana koulutus on jatkuvasti saavuttanut uusia ryhmiä, ja yksilön koulutusaika on pidentynyt siten, että esimerkiksi Suomessa koulutusajan odotetaan olevan keskimäärin jo lähes 18 vuotta.

Moninaiset formaalista koulutusta tarjoavat laitokset ovat jäsenyneet koulujärjestelmäksi, jonka osat on kytketty toisiinsa ja jonka ohjaus ja valvonta on julkisen vallan asia. Järjestelmän ulkopuolelle on kuitenkin aina jäänyt osa kansalaisista. Näiden kansalaisten tavoittamiseksi koulujärjestelmä on joutunut laajentumaan niin, että myös vapaan sivistystyön oppilaitokset ja työmuodot ovat osan sitä. 1990-luvulla vapaa sivistystyö haluttiin mukaan valmentamaan kansalaisia kykeneviksi vastaamaan työelämän nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Tässä vaiheessa ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen välistä erottelua haluttiin hälventää. Suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuu parhaillaan syvällisiä muutoksia, jotka väistämättä vaikuttavat perinteisesti muotoutuneisiin koulutuksen tehtäviin, niiden keskinäisiin painotuksiin, koulutusrakenteeseen sekä koulutuksen kysyntään ja tarjontaan.

Väestörakenteen muutos vaikuttaa voimakkaasti kaikkeen yhteiskuntasuunnitteluun. Kymmenvuotiskautena 2010–2020 toisen asteen koulutukseen osallistuva ikäluokka pienenee 14 prosentilla, mikä merkitsee yli kahden tuhannen yhdessä opetettavan ryhmän (luokan) häviämistä opettajineen ja resurssitarpeineen järjestelmästä. Korkeakouluikäluokka pienenee vastaavana aikana 7 prosenttia, mikä puolestaan tarkoittaa, että odotettavissa oleva koulutuspaikkojen kysyntä saattaa laskea parin pienimmän korkeakoulun koko opiskelijamäärän verran. Työikäisten määrä laskee noin 170 000:lla, mutta yli 64-vuotiaiden määrä kasvaa kolmanneksella ja tulee olemaan jo lähes puolet työikäisten määrästä.

Oppilaitosverkko on erittäin tiheä. Periaatteessa maassa on yli 1000 oppilaitosta, joissa aikuinen voi opiskella. Vapaan sivistystyön ylläpitäjiäkin on lähes 400. Oppilaitosten määrää joudutaan muuttuneiden demografisten tekijöiden, palvelurakenteen odotettavissa olevien muutosten ja tuotavuusvaatimusten johdosta tarkastelemaan kriittisesti.

Väestön koulutustaso on aivan erilainen kuin silloin, kun vapaan sivistystyön laitokset aloittivat toimintansa. On yhä vähemmän niitä, jotka tarvitsevat ”toisen mahdollisuuden”, mutta toisaalta nopea yhteiskunnallinen muutos vaatii jatkuvaa uuden tiedon ja osaamisen omaksumista ja omien

asenteiden ja arvojen tarkistamista. Pitkälle koulutettu opiskelija odottaa koulutuksen toteutukselta laatua ja sisällöiltä relevanssia. Hän on vaativa koulutuksen kuluttaja. Toisaalta uhkana on, että maahanmuuttajista ja globaalitalouden uhreista syntyy uusi marginaaliluokka, jonka integroiminen täysivaltaiseen kansalaisuuteen on aikuiskoulutukselle haaste.

Puolessa Suomea (Lapin lääni, Kainuu) on 2–4 asukasta per neliökilometri. Myös väkirikkaissa seutukunnissa maaseutu tyhjenee. Julkisten palvelujen tarjonta on jo nyt vaikeuksissa vähäväkisissä ja väestöltään ikääntyvissä kunnissa.

Suuri osa vapaan sivistystyön koulutustarjonnasta on ihmisten harrastuksiin ja vapaa-ajan käyttöön suuntautunutta, eikä taustalla ole selkeää hyöty- tai tuottavuusajattelua. Yhteiskunnan voimavarat ovat rajalliset. Nyt alkaneet prioriteettipohdiskelu ja arvokeskustelu laajenevat koskemaan myös erityyppisen koulutuksen priorisointia. Kuinka paljon yhteiskunnan tulee tukea ihmisten mielekästä vapaa-ajan toimintaa? Mikä on vapaan sivistystyön prioriteetti koulutuksen sisällä tai aikuiskoulutuksessa? Voidaanko vapaaseen sivistystyöhön soveltaa kustannus-hyöty tai kustannus-vaikuttavuus-analyyseja? Jos voidaan, niin millaisin kriteerein? Miten kriteereistä päätetään?

Nykyisen OECD-maissa vallitsevan (liberalistisen) yhteiskunnanäkemys mukaan valtion tehtävänä ei ole palvelujen tuottaminen vaan niiden tuotantoehtojen määrittely. Koulutuspalvelutkin on avattava avoimelle kilpailulle, ja markkinoiden on annettava säädellä niiden kysyntää ja tarjontaa. WTO:n ja GATS:n kaavailut globaalista koulutuskaupasta ja kiellot niiden esteenä olevasta (piilo)subventiosta väijyvät ovella. Suuri osa suomalaisesta aikuiskoulutuksesta on jo kilpailutettua, mutta suuri osa toimii voimakkaasti julkisesti subventoituna rinnakkain kaupallisen tarjonnan kanssa. Miten GATS:n sääntöjä tullaan soveltamaan aikuiskoulutuksen tarjontaan? Tähän asti keskustelu on koskenut lähinnä vain korkeakoulutusta.

## 1.1 Lähtökohdat

Vapaan sivistystyön tehtävät on annettu laissa vapaasta sivistystyöstä (632/98). Laki koskee kansalaisopistoja, kansanopistoja, opintokeskuksia, liikun-



nan koulutuskeskuksia ja kesäyliopistoja. Vuoden 2002 syksystä lähtien myös Snellman-korkeakoulun toimintaan ja rahoitukseen on sovellettu vapaasta sivistystyöstä annettua lakia.

Kansalaisopistojen tehtäväksi on laissa mainittu paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin vastaaminen sekä mahdollisuuksien tarjoaminen omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Kansanopistot ovat lain mukaan sisäoppilaitoksia, joiden tarkoitus on edistää kansalaisten omaehtoista opiskelua siten, että kukin kansanopisto voi samalla painottaa omaa arvo- ja aatetaustaansa ja kasvatustavoitteitaan. Opintokeskukset toimivat sivistystyön valtakunnallisina aikuisoppilaitoksina järjestämällä opintoja sekä itse että yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa. Liikunnan koulutuskeskukset ovat valtakunnallisia sisäoppilaitoksia ja alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävä on antaa liikunta-alan koulutusta, järjestää valmennustoimintaa sekä antaa näitä täydentävää opetusta. Kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, jotka järjestävät avointa yliopisto-opetusta sekä muuta koulutusta.

Näiden tehtävien lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat vapaan sivistystyön lain mukaan järjestää myös muuta koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa.

Kullekin oppilaitosmuodolle on laissa omat rahoitussäännökset. Valtio rahoittaa lain piiriin kuuluvien oppilaitosten vapaan sivistystyön koulutuksen eli tutkintoon johtamattoman koulutuksen käyttökustannuksia valtionosuutena. Valtionosuuden ulkopuolelle jäävä osa kustannuksista kateetaan opiskelijamaksuilla ja ylläpitäjän muulla rahoituksella.

Vuoden 2006 valtion talousarvioesityksessä opetusministeriön pääluokan menoista noin 12–13 prosenttia, runsaat 790 miljoonaa euroa, käytetään aikuiskoulutukseen. Vapaan sivistystyön menojen osuus tästä on reilut 155 miljoonaa euroa, eli vajaa viidennes aikuiskoulutuksen kokonaismenoista (noin 2,5 % opetusministeriön pääluokan kokonaismenoista).

Koulutuksen arviointineuvoston ohjelma-asiakirjassa Koulutuksen arvioinnin uusi suunta todetaan, että aikuiskoulutuksen arvioinnin keskeiset lähtökohdat perustuvat Parlamentaarisesta aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) mietintöön. Mietinnön mukaan keskeisiä kehittämisen alueita ovat heterogeenisten aikuiskoulutusmuotojen kokonaisuus sekä järjestelmän ohjaus siten, että kaikille väestöryhmille voidaan tasa-arvoisesti turvata vakaat koulutuspalvelut maan kaikilla alueilla. Lisäksi huomioon otetaan kulloin-

kin yhteiskuntapoliittisesti tärkeät koulutussisällöt. Niin hallitusohjelmassa kuin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2003–2008 aikuiskoulutuksen kehittämisen todetaan pohjautuvan Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksiin.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2003–2008 linjasten mukaan vapaata sivistystyötä kehitetään kansalaisten omiin tarpeisiin vastaavana verkostona, ja sen asemaa sosiaalisen yhteenkuuluvaisuuden, demokraattisten arvojen ja aktiivisen kansalaisuuden edistäjänä vahvistetaan. Tulevaisuudessa tavoitteena on lisätä tarjontaa uusille kohderyhmille, kuten esimerkiksi ikääntyville ja vähän kouluttautuneille henkilöille. Kehittämissuunnitelman mukaan vapaan sivistystyön ohjausta ja rahoitusta kehitetään suuntaamalla vapaan sivistystyön tehtäviä ja resursseja koulutuspoliittisten interventioiden toteuttamiseen, mutta vapaan sivistystyön pitkät perinteet omien tavoitteidensa merkittävänä asettajana säilyvät tulevaisuudessakin. Vapaa sivistystyö on tällä hetkellä aktiivisen kehittämisen kohde, mihin nyt käsillä olevan suunnitelman arviointihankekin osallistuu.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2003–2008 valtioneuvosto linjaa aikuiskoulutuspolitiikan lähtökohdiksi elinikäisen oppimisen konkretisoinnin, työvoiman saatavuuden ja osaamisen turvaamisen, työvoiman liikkuvuuden ja työmarkkinoiden dynamiikan edistämisen, Suomen kilpailukyvyyn vahvistamisen, kansalaisyhteiskunnan toiminnan tukemisen, aikuiskoulutuksen tasa-arvon ja saavutettavuuden edistämisen, riittävän ja vakaan rahoitustason turvaamisen, aiempaa laajemman rahoituspohjan sekä aikuiskoulutuksen ohjauksen vahvistamisen kokonaisuutena ja kaikilla osa-alueilla.

## 1.2 Arviointitehtävä

Vapaan sivistystyön oppilaitosrakennetta, palvelukykyä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan arviointihankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa vapaan sivistystyön oppilaitosverkoston, sen toimintaedellytysten ja palvelukyvyyn kehittämiseksi sekä koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi ja koulutuksen saavutettavuuden turvaamiseksi. Arviointihanke tuottaa aineistoa valtakunnallisen aikuiskoulutuspolitiikan tueksi tarjoamalla nä-





kökulman aikuiskoulutuksen kokonaisuuteen, sen rakenteeseen ja toimintatapoihin sekä tarkastelemalla, miten aikuiskoulutuksen tuottajat vastaavat yhteiskunnalliseen muutokseen ja yhteiskunnallisiin tarpeisiin.

Arviointi kattaa kaikki vapaan sivistystyön oppilaitokset: kansalais- ja työväenopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset sekä kesäyliopistot.

Vapaan sivistystyön piiriin katsotaan tässä arvioinnissa kuuluvan laissa sille säädetyt tehtävät. Arvioinnin ulkopuolelle jätetään vapaan sivistystyön oppilaitoksissa tarjottava ammatillinen koulutus (tutkintoon tähtäävä ja eitutkintoon tähtäävä), lukio-opetus, peruskouluopetus sekä maksullinen palvelutoiminta. Ammatillista aikuiskoulutustakaan ei voida sivuuttaa kokonaan. Vapaan sivistystyön oppilaitokset antavat vapaan sivistystyön ohessa yhä enemmän ammatillista koulutusta. Saattaa jopa olla, että ammatillisen koulutuksen antaminen on vapaata sivistystyötä perinteisesti harjoittaneen oppilaitoksen elinehto. Vapaan sivistystyön oppilaitosverkon tuottamat moninaiset palvelut vaikuttavat olennaisesti sen palvelukykyyn ja resursseihin.

Arvioinnin keskeisiä tarkastelunäkökulmia ovat alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutuminen kansalaisten sivistystarpeiden ja koulutuksen saavutettavuuden näkökulmasta, rahoitus- ja ohjausjärjestelmien toimivuus sekä eri päätöksentekijöiden asema ja yhteistyö aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteiden toimeenpanemisessa. Osa näistä tarkastelunäkökulmista tulee ajankohtaiseksi varsinaisesti vasta hankkeen toisessa vaiheessa. Koulutuksen arviointineuvoston ja opetusministeriön välisessä sopimuksessa hankkeen ensimmäisen vaiheen arviointitehtävät on muotoiltu neljäksi kohdaksi seuraavasti:

1. Millainen rooli eri oppilaitosmuodoilla (kansanopistot, kansalais- ja työväenopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset, kesäyliopistot) on vapaan sivistystyön verkostossa, ja miten oppilaitosverkoston laajuus ja rakenne vastaavat tämän päivän tarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin?
2. Miten hyvin vapaan sivistystyön oppilaitosverkosto toteuttaa sille asetetut koulutuspoliittiset tavoitteet suhteessa kansalaisten ja eri väestöryhmien opiskelutoiveisiin sekä yhteiskunnan eheyttä ja tasa-arvoa vahvistaviin osaamistarpeisiin?

3. Miten vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämä avoin yliopisto-opetus lisää kansalaisten mahdollisuuksia yliopisto-opintoihin ja parantaa niiden saavutettavuutta yliopistopaikkakuntien ulkopuolella?
4. Millaiset ovat vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytykset ja palvelukyky, ja miten eri oppilaitosten väliset edellytykset vaihtelevat? Millä tavoin rahoituspohja muodostuu: miten oppilaitosten ylläpitäjät osallistuvat kustannuksiin, minkä suuruisia maksuja opiskelijoilta peritään ja miten ne vaikuttavat osallistumiseen ja kohderyhmän rakenteeseen?

Vuosina 2006–2007 toteutettavassa toisessa vaiheessa arvioidaan vapaan sivistystyön yhteiskunnallista vaikuttavuutta, esimerkiksi vapaan sivistystyön roolia aktiivisen kansalaisuuden edistäjänä.

Arviointihankkeen tavoitteet on konkretisoinut 12-jäseninen suunnitteluryhmä, joka neljässä kokouksessaan on ryhmitellyt toimeksi annetun arviointitehtävän neljään teemakokonaisuuteen:

1. vapaan sivistystyön kokonaisuus ja rakenne,
2. vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytykset ja rahoitus,
3. vapaan sivistystyön verkoston palvelukyky ja
4. avoin yliopisto-opetus vapaassa sivistystyössä.

Suunnitteluryhmän laatimassa hankesuunnitelmassa toimeksiannosta avatut ja konkretisoidut arviointitehtävät ovat olleet arviointiryhmän työskentelyn pohjana. Arviointihankkeen tehtävä on myös kartoittaa tilastotuotannon mahdollisia puutteita arvioinnin tarpeisiin nähden.

Laaja-alaisen toimeksiannon kaikkiin tehtäviin ei ole mahdollista antaa hankkeen ensimmäisessä vaiheessa yhtäläisen syvälle pureutuvia vastauksia. Perusteellinen vastaaminen osaan kysymyksistä vaatisi aineistoja, joita ei ole ollut käytettävissä tämän ensimmäisen vaiheen aikana. Osaan tehtävistä tultaneen palaamaan hankkeen toisessa vaiheessa tarkemman analyysin ja arvioinnin tarkoituksessa.



### 1.3 Aineistot ja arvioinnin luonne

Koulutuksen arviointia koskevan asetuksen (150/2003) mukaan arviointitiedon tulee olla luotettavaa ja vertailukelpoista, ja arvioinnissa tulee hyödyntää olemassa olevaa tilasto- ja rekisteritietoa sekä muuta tietoa. Tällä hetkellä koulutuksen arviointia tekevät julkisella rahoituksella useat tahot vailla koordinoitua tai arvioinnin järkipäistä yhteen sovittamista. Suomessa tuotetaan paljon aineistoja ja tutkimusta, joita ei koordinoitua hyödynnetä niin tehokkaasti kuin olisi järkevää. Yhteistyö esimerkiksi kyselyillä tehtävissä tiedonkeruissa alkaa olla suorastaan välttämätöntä. Pääallekkäiset työllistävät ja turhauttavat vastaajia liikaa.

Hankkeen suunnitteluryhmän tekemän päätöksen mukaisesti käsillä olevassa arviointihankkeessa ei ole kerätty uusia primääriaineistoja, vaan on tukeuduttu jo olemassa oleviin aineistoihin ja materiaaleihin. Tämä tosin rajoittaa lähtökohtaisesti esimerkiksi menetelmien valintaa. Arvioinnissa on käytetty niin määrällisiä kuin laadullisiakin aineistoja. Tilastotiedon lisäksi asiaa sivuavat selvitykset ja tutkimukset on otettu käyttöön arvioinnin aineistoksi. Samoin aikuiskoulutukseen liittyvät kehittämis- ja muut hankkeet ovat tuottaneet ja tuottavat aineistoja ja tuloksia, joita on käytetty arvioinnin apuna.

Määrällisesti aikuiskoulutusta ja aikuisten opiskelua seurataan pääosin Tilastokeskuksen vuosittain suorittamien oppilaitoskyselyjen avulla. Lisäksi hyödynnetään haastattelututkimuksia, jotka viiden vuoden välein luotaavat aikuiskoulutukseen osallistumista ja sen rakennetta. Vapaan sivistystyön tarkkaa seuraamista on tunnetusti vaikeuttanut kattavien tilastotietojen puuttuminen. Suurin ongelma on ollut se, että osallistumisen tilastointi on perustunut osallistumiskertojen laskemiseen. Tiedot vapaan sivistystyön osallistujien koostumuksesta (esim. sukupuoli, koulutustausta, sosiaalinen asema) ovat olleet arvionvaraisina epätarkkoja. Osallistujien taustojen ja esimerkiksi sosioekonomisen rakenteen tutkiminen edellyttää henkilökohtaisia osallistujarekisteriä. Tiedot vapaan sivistystyön (netto)osallistujamääristä ja osallistumisen syistä ja seurauksista ovat olleet arvionvaraisia pohjautuen muun muassa erilaisiin otostutkimuksiin. Vuosina 2002–2005 on toteutettu mittava aikuiskoulutuksen tilastouudistus, joka parantaa erityisesti toisen asteen ammatillisesta koulutuksesta ja vapaasta sivistystyöstä vuosittain saatavan tiedon laatua. Tämän arviointi-

hankkeen kannalta on valitettavaa, että uudistetun tiedonkeruun mukaisia tilastoja on perusteellisesti käytettävissä vasta toisessa vaiheessa vuodesta 2006 alkaen. Arvioinnin tässä vaiheessa niitä on ehditty hyödyntää vain vähän.

Vuonna 2004 opetusministeriö alkoi julkaista vuosittain ilmestyvää aikuiskoulutuksen vuosikirjaa, johon on koottu keskeinen tilastotieto aikuiskoulutuksesta. Julkaisun tavoitteena on tilastotietojen avulla kuvata aikuiskoulutuksen tarjontaa, oppilaitoksissa tapahtuvaa aikuisten opiskelua sekä aikuiskoulutuksen rahoitusta. Vapaata sivistystyötä kuvaavat tilastotiedot ovat ainakin toistaiseksi olleet siinä vähäiset. Tilastotiedot perustuvat Tilastokeskuksen eri rekistereistä kokoamiin tietoihin ja vuosittain tapahtuvaan tiedonkeruuseen oppilaitoksilta.

Tilastokeskuksen keräämien aineistojen ohella tässä arvioinnissa on hyödynnetty Kansalais- ja työväenopistojen liiton vuonna 1998 opistojen rehtoreille tekemää kyselyä, ja sen perusteella laadittua julkaisematonta selvitystä (mukana 227 opistoa, 83 % opistoista). Tämän lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty Suomen kesäyliopistot ry:n jäsenilleen keväällä 2005 tekemää lyhyttä sähköpostikyselyä sekä laajempaa kyselyaineistoa, jonka Kuntaliitto teki keväällä 2005 yhteistyössä Kansalais- ja työväenopistojen liiton sekä Förbundet för arbets- och medborgarinstitutens kanssa. Viimeksi mainitussa kyselyssä paneuduttiin useaan käsillä olevan arviointitehtävän kannalta keskeiseen teemaan. Aineiston hyödyntämisen ongelmana on kuitenkin pieni vastausprosentti, hiukan alle 50 %. Vastausprosentti on erityisen alhainen pienissä, alle 5000 opetustunnin opistoissa sekä tietyissä maakunnissa (Päijät-Häme, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala). Keskeisten arviointitehtävien osalta suurimmaksi ongelmaksi kansalais- ja työväenopistojen kohdalla muodostuu osallistujia koskevien tietojen puute. Puutteellisten tilastotietojen ohella on todettava vapaaseen sivistystyöhön kohdistuneen tieteellisen tutkimuksen vähyys. Vapaata sivistystyötä on aikuiskasvatustutkimuksessa tarkasteltu harvoin itsenäisenä ja omalaatuisena aikuiskasvatuksen muotona.

Arviointia varten arvioijat tekivät kevään 2005 aikana myös vapaan sivistystyön edustajien, pääasiassa rehtoreiden, haastatteluja. Arviointiryhmän edustajat haastattelivat seitsemän kansanopiston, viiden kesäyliopiston sekä kolmen liikunnan koulutuskeskuksen edustajaa. Kansalaisopistojen ja opintokeskusten edustajia oli haastateltavien joukossa kumpiakin



kaksi. Liikunnan koulutuskeskusten edustajista kaksi haastateltiin puhelimitse.

Kun arviointia tehdään myös suhteessa koulutuspolitiikan tavoitteisiin, koulutuspoliittiset asiakirjat ovat keskeinen aineisto. Tärkeimpiä politiikka-asiakirjoja ovat hallitusohjelma ja opetusministeriön koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat. Molemmat pitävät aikuiskoulutuksen kehittämisessä keskeisenä ohjenuoranaan Parlamentaarisen aikuiskoulutus-työryhmän mietintöä vuodelta 2002. Mietintö on julkisen hallinnon muiden aikuiskoulutusta käsittelevien työryhmäraporttien ja muistioiden ohella osa arviointiaineistoa.

**Taulukko 1.** Arvioinnin aineistot

Haastattelut	Tilastoaineistot	Dokumentit	Tutkimukset ja selvitykset
<ul style="list-style-type: none"><li>• kansalaisopistojen rehtorit tai muu henkilöstö 2 kpl,</li><li>• kansanopistojen rehtorit tai muu henkilöstö 7 kpl,</li><li>• opintokeskusten edustajat 2 kpl,</li><li>• kesäyliopistojen rehtorit tai muu henkilöstö 5 kpl,</li><li>• liikunnan koulutuskeskusten rehtorit tai muu henkilöstö 3 kpl</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• oppilaitoskysely 2003 ja 2004 (Tilastokeskus),</li><li>• kansalais- ja työväenopistokysely 2005 (Kuntaliitto, KTOL, FAMI),</li><li>• Suomen Kesäyliopistot ry:n jäsenilleen tekemä kysely 2005</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat,</li><li>• Matti Vanhasen hallituksen ohjelma,</li><li>• parlamentaarisen aikuiskoulutus-työryhmän mietintö vuodelta 2002</li><li>• aikuiskoulutusta käsittelevät työryhmäraportit ja muistiot sekä muut koulutuspoliittiset asiakirjat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• vapaata sivistystyötä ja sen oppilaitosmuotoja käsittelevät selvitykset ja tutkimukset,</li><li>• aikuiskoulutusta ja aikuiskoulutukseen osallistumista käsittelevät tutkimukset,</li><li>• aikuiskoulutuksen alueellisissa toimenpideohjelmissa tuotettu materiaali</li></ul>

Tukeutuminen olemassa oleviin aineistoihin ja jo tehtyjen selvitysten ja tutkimusten tuloksiin sekä arviointitehtävän laajuus ovat suunnanneet ja muokanneet nyt käsillä olevaa arviointia olennaisella tavalla. Kyseessä ei ole tyypillinen arviointi, jossa mittarit ja kriteerit laaditaan etukäteen ja empiirinen aineisto kerätään niiden ohjaamana. Tässä hankkeessa ollaan selvästi lähempänä arviointitutkimusta kuin tiukasti kriteereihin ja standardeihin perustuvaa arviointia.

Yhdessä ammatilliseen aikuiskoulutukseen kohdistuvan arviointihankkeen kanssa on ollut tarkoitus tuottaa eräänlainen "arvioiva kartoitus" koko aikuiskoulutuksen kentästä (pois lukien korkeakoulujen aikuiskou-

lutus, jonka arvioinnista huolehtii Korkeakoulujen arviointineuvosto). Kohteen analyysin perusteella tehdään arvottavia johtopäätöksiä, kuten arvioinnin luonteeseen kuuluu.

## 1.4 Hankkeen toteutus

### Hankkeen organisointi

Arviointihanke on toteutettu verkostoperiaatteita noudattaen. Verkostona organisoitava koulutuksen arviointi perustuu lakiin. Koulutuksen arvioinnista on säädetty samansisältöisesti 1.1.1999 voimaan tulleissa perusopetuslain (628/1998) 21 §:ssä, lukiolain (629/1998) 16 §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 24 §:ssä, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) 15 §:ssä sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 7 §:ssä. Säännösten mukaan arvioinnin tarkoituksena on turvata koulutusta koskevan lainsäädännön tarkoituksen toteuttaminen sekä tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Lainsäädännössä arvioinnin tavasta säädetään seuraavasti: “Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä on erillinen koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona.”

Koulutuksen arvioinnista säädetyssä asetuksessa (SA 150/2003) arviointineuvoston yhtenä tehtävänä on “organisoida koulutuspolitiikkaan ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja arviointiasiantuntijoiden verkostona”. Toisin sanoen sen enempää Koulutuksen arviointineuvosto kuin sen sihteeristöäkään eivät tee arviointeja. Arvioinnit laaditaan ulkopuolisten riippumattomien asiantuntijoiden toimesta.

Koulutuksen arviointineuvoston arviointitoiminnan periaatteita ja vuosien 2004–2007 arviointiohjelmaa linjaava *Koulutuksen arvioinnin uusi suunta* toteaa: “Verkostomaisen toimintatavan avulla edistetään tieteen, opetushallinnon, käytännön opetustyön ja sidosryhmien sekä muiden tarpeellisten tahojen asiantuntijoiden yhteistyötä. Toiminta perustuu vastuuroiseen kumppanuuteen, jossa osapuolet sitoutuvat toimimaan yhteisten periaatteiden mukaisesti. Arviointiverkostot muodostuvat sektorikohtaisesti parhaista kansallisista ja kansainvälisistä asiantuntijoista.”



Arviointihankkeen organisaation muodostavat suunnitteluryhmä, arviointiryhmä sekä pääsuunnittelija ja suunnittelija. Koulutuksen arviointisih-  
teeristössä työskentelevien pääsuunnittelijan ja hankkeen suunnittelijan  
tehtävänä on ollut avustaa niin suunnittelu- kuin arviointiryhmää. Pää-  
suunnittelija ja suunnittelija ovat valmistelleet ryhmien kokoukset ja to-  
teuttaneet niissä tehdyt päätökset, toimittaneet ryhmien käyttöön niiden  
tarvitsemat materiaalit ja aineistot sekä osallistuneet hankkeen suunnitel-  
man ja arviointiraportin laadintaan. Arviointihankkeen vastuullisena joh-  
tajana on toiminut pääsuunnittelija Heikki Silvennoinen.

### **Suunnitteluryhmä**

Suunnitteluryhmä laati Koulutuksen arviointineuvoston hyväksyttäväksi  
projektisuunnitelman ja teki ehdotuksen arviointiryhmästä sekä suunnit-  
teli hankkeen etenemisen ja prosessin vaiheineen. Projektisuunnitelma  
perustuu opetusministeriön ja Koulutuksen arviointineuvoston väliseen  
sopimukseen sekä projektia koskevaan rahoituspäätökseen.

Suunnitteluryhmän koostumuksella on pyritty edistämään arvioinnin  
monitahoisuuden ja osallistavuuden periaatteiden toteutumista. Suunnit-  
teluryhmä koostuu vapaan sivistystyön koko kenttää ja sen sidosryhmiä  
edustavista partnereista. Suunnitteluryhmässä on 12 jäsentä:

- suunnitteluryhmän puheenjohtajana rehtori Juha Sihvonen, Kou-  
lutuksen arviointineuvosto
- verksamhetsledare Maria Bäck-Palmén, Bildningsforum
- rehtori Göran Enckelman, Eerikkilän Urheiluopisto
- opetusneuvos Risto Hakkarainen, Opetushallitus
- rehtori Ville Marjomäki, Lahden kansanopisto
- toimialarehtori Martti Markkanen, Parkanon aikuisopisto
- pääsihteeri Mika Nirvi, Suomen kesäyliopistot ry.
- hallitusneuvos Marja-Riitta Pönkä, OPM
- erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- opintojohtaja Jaakko Rantala, Opintokeskus Kansalaisfoorumi
- pääsuunnittelija Heikki Silvennoinen, Koulutuksen arviointisih-  
teeristö
- pääsihteeri Eeva-Inkeri Sirelius, Vapaan Sivistystyön Yhteisjärjestö.

Suunnitteluryhmän sihteerinä toimi suunnittelija Päivi Kamppi Koulutuksen arviointisihteeristöstä.

### **Arviointiryhmä**

Arviointiryhmän kokoamisessa keskeisiä kriteereitä olivat yhtäältä vankka aikuiskoulutuksen ja koulutuspolitiikan asiantuntemus sekä arviointikokemus ja toisaalta koulutuksen talouden asiantuntemus. Arvioijien tieteellisen pätevyyden ja riippumattomuuden takaamiseksi suunnitteluryhmä on koonnut arviointiryhmän pääasiassa yliopistollisen tutkimuksen piiristä. Riippumattomuuden ohella arviointiryhmän jäseniltä edellytettiin vankkaa tutkimuksellista kokemusta, joka antaa parhaat mahdolliset edellytykset tehdä tulkintoja ja päätelmiä olemassa olevien aineistojen ja tehtyjen tutkimusten ja selvitysten pohjalta.

Arviointiryhmä koostuu viidestä (5) koulutuksen ja arvioinnin asiantuntijasta:

- arviointiryhmän puheenjohtajana professori emeritus Tapio Vaherva, Jyväskylän yliopisto, kasvatustieteen laitos
- lehtori Anita Malinen, Jyväskylän yliopisto, kasvatustieteen laitos
- johtava ekonomisti Antti Moisio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- professori emeritus Reijo Raivola, Tampereen yliopisto, kasvatustieteiden laitos
- yliassistentti Petri Salo, Åbo Akademi, pedagogiska fakulteten.

Kesäyliopistoja koskevan arvioinnin pohjaksi ryhmä tilasi selvityksen tiedesihteerin Kari Kantasalmelta Helsingin yliopiston käyttäytymistieteellisestä tiedekunnasta.

Arviointiryhmä kokoontui 5 kertaa. Arviointiryhmän sihteerinä toimi suunnittelija Päivi Kamppi.

Loppuvuodesta 2005 arviointiryhmä halusi välipalautetta siihenastisesta työstään ja lähetti raportin tuolloisen luonnoksen kommenttikierrokselle, jonka kautta mukana oli koulutuksen järjestäjien, oppilaitosten, opetusministeriön, Opetushallituksen ja Aikuiskoulutusneuvoston edustus. Luonnoksesta ja siihen pyydytyistä kommentteista keskusteltiin välipalautetilaisuudessa marraskuussa 2005.





Arviointiryhmän laatima raporttiluonnos käytettiin kommenttikierroksella suunnitteluryhmän jäsenillä tammikuussa 2006. Suunnitteluryhmän antaman monipuolisen ja eri näkökulmista arviointia täydentäneen palautteen perusteella raporttiin tehtiin lopulliset korjaukset ja täydennykset. Kaiken kaikkiaan arviointiraporttiin on sen eri luonnosvaiheissaan pyritty saamaan kommentteja mahdollisimman laajalti arvioinnin asiantuntijaverkostoa hyödyntäen.

Arviointineuvosto käsitteli raporttia kokouksessaan 14. helmikuuta 2006 evästäen arviointiryhmän viimeistelytyötä kommentteillaan.

# 2 Mitä on vapaa sivistystyö?

## 2.1 Laki vapaasta sivistystyöstä

Ensimmäisiä vapaan sivistystyön oppilaitoksia Suomessa olivat kansanopistot, joita pian seurasivat työväestön sivistämiseksi perustetut työväenopistot. Kansansivistystyö sai 1900-luvun alussa aseman virallisen koulutusjärjestelmän rinnalla toimivana kansalaisyhteiskunnan oppilaitosverkostona. Nykyisin vapaa sivistystyö tavoittaa laajoja kansankerroksia ja tarjoaa tutkintotavoitteista koulutusjärjestelmää täydentävää ja sivuavaa opetusta. Vapaa sivistystyö on säilyttänyt kansalaisten suosion, vaikka suomalainen aikuiskoulutus on viime vuosikymmeninä selvästi “ammattillistunut”.

Vapaan sivistystyön lainsäädäntö uudistettiin muun koulutuslainsäädännön muutoksen yhteydessä vuonna 1998 kokoamalla lakiin vapaasta sivistystyöstä (632/1998) viittä eri oppilaitosmuotoa koskevat säännökset. Lakiuudistuksen funktionaalisen lainsäädännön periaatetta ei kuitenkaan ulotettu koskemaan vapaan sivistystyön oppilaitoksia, vaan säädöksiin määritellään edelleen, mitkä oppilaitokset kuuluvat vapaan sivistystyön lainsäädännön piiriin. Lain perusteluissa lainsäätäjät on pitänyt tärkeänä sektorin monimuotoisuutta ja moninaisia tarpeita palvelevaa koulutustarjontaa:



*“Vapaalle sivistystyölle on ominaista monipuolisuus ja moniarvoisuus. Vapaan sivistystyön oppilaitosten tarjoama koulutus palvelee nykyisin hyvin monenlaisia tarpeita ja usein niin, että samaan koulutukseen ihmiset osallistuvat erilaisin odotuksin. [- -] Olennaista on, että opintojen järjestäjätaho itse määrittelee toimintansa tavoitteet ja näistä lähtevät tehtävät.”*

Tällaisista perusteluista päädyttiin seuraavaan tehtävänmäärittelyyn lain 1 §:ssä: “Vapaan sivistystyön tarkoituksena on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa.” Vapaata sivistystyötä säätelevä laki jättää järjestäjille laajan vapauden määrittellä itse toimintansa tavoitteet ja tavoitteisiin perustuvat tehtävät. Vapaan sivistystyön oppilaitosten tarjoama koulutus palvelee nykyisin hyvin monenlaisia tarpeita ja usein siten, että ihmiset osallistuvat samaan koulutukseen erilaisin odotuksin ja eri tarkoituksella.

Vaikka vapaan sivistystyön oppilaitosten sääntely ja rahoitus perustuvat yhteiseen lakiin, niiden toiminta-ajatus ja -muodot ovat keskenään erilaisia. Yhteinen nimittäjä vapaalle sivistystyölle on, että opiskelijat opiskelevat ei-tutkintotavoitteisesti itse asettamiensa opinnollisten päämäärien mukaisesti.

Kansalaisopistojen tehtäväksi on laissa mainittu paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin vastaaminen sekä mahdollisuuksien tarjoaminen omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Kansalais- ja työväenopistot ovat pääosin kuntien ylläpitämiä, erityisesti aikuisten sivistyksellisiä tarpeita palvelevia oppilaitoksia. Ne tarjoavat paikallisesti toiminta-alueensa väestölle mahdollisuuden omaehtoiseen oppimiseen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen osallistujien omien tavoitteiden mukaisesti. Opetus järjestetään pääosin iltaisin. Taustaltaan opistot ovat sitoutumattomia.

Kansanopistot ovat lain mukaan valtakunnallisia sisäoppilaitoksia, joiden tarkoitus on edistää kansalaisten omaehtoista opiskelua siten, että kukin kansanopisto voi samalla painottaa arvo- ja aatetaustaansa sekä kasvatustavoitteitaan. Kansanopistojen vapaan sivistystyön lain alainen opetus jakautuu kahteen osaan: lyhytkursseihin ja noin vuoden mittaisiin ns. pit-

kiin linjoihin. Opistot voivat vapaatavoitteisessa koulutuksessa itse määrittellä opetussisältönsä. Opetuksen tavoitteena voi olla joko yleissivistävän tai ammattisivistävän osaamisen lisääminen. Kansanopistoista suurin osa on yhdistysten tai säätiöiden ylläpitämiä. Opistoista 34 on sitoutumattomia, 43:lla on kristillinen ja 11:llä yhteiskunnallinen tausta. Lisäksi kolme erityisopistoa on keskittynyt lähinnä vammaisten koulutukseen.

Opintokeskukset ovat yksityisiä, sivistysjärjestöjen ylläpitämiä valtakunnallisia aikuisoppilaitoksia. Ne järjestävät opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa. Taustajärjestöinä on noin 200 valtakunnallista järjestöä, jotka ovat mm. ammattiliittoja, puoluejärjestöjä, kristillisiä järjestöjä, vapaaehtois- ja vammaistyön, kasvatuksen, eläkeläisten ja vapaa-ajan sekä kulttuurialan kansalaisjärjestöjä.

Liikunnan koulutuskeskukset ovat valtakunnallisia sisäoppilaitoksia ja alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on antaa liikunta-alan koulutusta, järjestää valmennustoimintaa sekä antaa näitä täydentävää opetusta. Valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset ovat sisäoppilaitoksia, jotka järjestävät liikunta-alan koulutusta ja valmennustoimintaa. Alueelliset liikunnan koulutuskeskukset tarjoavat koulutusta lähinnä alueellisiin tarpeisiin.

Kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, jotka järjestävät avointa yliopisto-opetusta ja muuta koulutusta. Kesäyliopistot eivät nimestään huolimatta ole yliopistoja. Niiden ylläpitäjinä toimivat alueelliset yhdistykset ja maakuntaliitot. Toimintaa kesäyliopistoilla on ympäri vuoden. Kesäyliopistojen koulustoitto tapahtuu hajautetusti vuokratiloissa. Kouluttajat ovat kurssi- ja koulutusohjelmakohtaisesti palkattuja, avoimessa yliopisto-opetuksessa yliopistojen opettajia ja ammatillisessa täydennyskoulutuksessa eri sisältöalueiden asiantuntijoita.

Näiden tehtävien lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat vapaan sivistystyön lain mukaan järjestää myös muuta koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa. Tällaista toimintaa järjestetään kaikissa lain piiriin kuuluvissa oppilaitosmuodoissa.

Kun tarkastellaan aikuisten omaehtoista opiskelua laajemmasta perspektiivistä, huomio kiinnittyy siihen, että edellä esitellyn vapaan sivistystyön lainsäädännön ulkopuolelle on jätetty merkittäviä instituutioita, jotka omalla tavallaan edistävät ja tukevat omaehtoista opiskelua. Tällaisia ovat mm. yleiset kirjastot, yleisradion opetusohjelmat ja muut mediat. 2000-lu-



vulla “seinättömien” oppimismahdollisuuksien merkitys tulee entisestään korostumaan.

## 2.2 Vapaan sivistystyön määrittelyä

Kuva vapaan sivistystyön kentästä ja siitä tehtävät johtopäätökset riippuvat paljolti siitä, millä tavoin vapaa sivistystyö käsitteenä ja ilmiönä ymmärretään. Lähdettäessä määrittelemään vapaata sivistystyötä pohjoismaisesta kansansivistystyön perinteestä käsin on ensiksi todettava, että tarkastelutavat ja siten myös määritelmät ovat vaihdelleet aikakaudesta ja asiayhteydestä riippuen. Kansansivistyksen perinteeseen, tehtävään ja rooliin liittyvässä keskustelussa voidaan tunnistaa kolme tarkastelutapaa; kontekstisidonnainen, reduktionistinen ja institutionaalinen tarkastelutapa. Tarkasteltaessa kansansivistystä *kontekstisidonnaisesta näkökulmasta* päädytään usein kyseenalaistamaan kansansivistyksen tehtävä ja merkitys 2000-luvun jälkiteollisessa yhteiskunnassa. Kansansivistyksen katsotaan syntyneen tietyssä historiallis-yhteiskunnallisessa kontekstissa ja vastanneen tiettyihin, erityishaasteisiin ja tarpeisiin sekä ilmentäneen tietylle aikakaudella ominaista eetosta ja henkeä. *Reduktionistisessa tarkastelutavassa* huomio kiinnittyy joko tiettyihin kansansivistystyölle ominaisiin työmuotoihin – opintopiiriin, dialogiin, ja keskusteluun – tai tiettyyn yleissivistävään sisältöön. Kansansivistys ymmärretään tällöin yleissivistäväksi keskusteluksi tai dialogiksi opintopiirissä tai -kerhossa. *Institutionaalinen tarkastelutapa* puolestaan merkitsee kansansivistyksen vahvaa kiinnittymistä olemassa olevien kansansivistysorganisaatioiden toimintaan.

Kyseisiä tarkastelutapoja hyödyntäen on mahdollista luoda viitekehys, jonka avulla myös suomalaisen vapaan sivistystyön lähtökohdat, tavoitteet ja tehtävät 2000-luvun alussa voidaan määritellä. Viitekehys muodostuu kolmesta toisiaan täydentävästä ulottuvuudesta. Ensimmäistä, kokonaisvaltaisinta ulottuvuutta, voidaan kutsua *aatteellis-ideologiseksi ulottuvuudeksi*. Tällä viitataan niihin periaatteellisiin ja perustavanlaatuisiin näkemuksiin, käsityksiin ja ajatuksiin (ihmisestä, yhteiskunnasta, elämästä), joiden perusteella vapaan sivistystyön tavoitteet, lähtökohdat, toimintatavat ja (oletetut) seuraukset määritellään. Keskeisiä aatteellis-ideologisen ulottuvuuden määritteitä ovat olleet vapaus, tasa-arvo, omaehtoisuus, ak-

tiivisuus, laaja-alaisuus sekä kansalaisten elämys- ja kokemusmaailman huomioiminen. Toinen ulottuvuus muodostuu *institutionaalis-organisatorisesta tasosta*. Vapaata sivistystyötä tehdään ja sen tavoitteita toteutetaan vapaan sivistystyön organisaatioissa. Huomio kiinnittyy vapaata sivistystyötä toteuttaviin tahoihin, vapaan sivistystyön organisaatioiden toiminnan lähtökohtiin, tavoitteisiin, visioihin ja strategioihin. Kolmas ulottuvuus muodostuu niistä *toimintamuodoista ja -menetelmistä*, joita hyödyntäen vapaata sivistystyötä käytännössä toteutetaan sekä niistä *(oppi)sisällöistä*, joiden avulla aatteellis-ideologisen ulottuvuuden tavoitteita ja tehtäviä toteutetaan. Toimintamuotojen määrittelyn lähtökohdaksi voidaan edelleen ottaa pohjoismainen opintokerhon ideaalimalli.

Oppimiseen ja elinikäiseen kasvuun tähtäävän toiminnan lähtökohtien, kohteen ja tavoitteen tulee määrittyä osallistujien tarpeista ja toiveista käsin. Opittua ei tarvitse eikä tule pyrkiä legitimoimaan sen toiminnan ulkopuolella. Toiminnassa osallistujia tarkastellaan tasaveroisina osallistujina ja keskustelijoina, jotka kohtaavat toisensa dialogissa. Oppimisprosessien lähtökohta on osallistujien pyrkimys muodostaa kokonaiskuva ja keskustella yhdessä muiden kanssa omista henkilökohtaisista kokemuksistaan, havainnoistaan ja näkemyksistään. Opintopiirin ideaalimallissa opintopiirillä ei ole hierarkkista rakennetta eikä etukäteen osoitettua auktoriteettia, vaan vastuu toiminnan käynnistämisestä, ylläpitämisestä ja ohjaamisesta jaetaan osallistujien kesken.

Vapaan sivistystyön *sisällöllistä suuntautumista ja painotuksia* ei ole helppo yksiselitteisesti osoittaa ja määritellä. Sisältöä voidaan ehkä parhaiten kuvata yleisesti sivistäväksi. Yleisellä sivistyksellä ja sen myötä kehittyneillä valmiuksilla oli käytännöllinen, periaatteellinen ja yhteiskunnallinen ulottuvuutensa. Yleinen sivistys liittyy samanaikaisesti yleisellä ja käytännöllisellä tasolla yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja ilmenee kansalaisten tahtona, kykynä ja valmiutena toimia itsensä, kanssaihmistensä sekä oman elinympäristönsä kestäväen kehityksen ylläpitämiseksi. Yleissivistävä tehtävä voidaan tulkita myös vapauden ilmentymäksi. Internaattipedagogiikassa sisältönä ei ole niinkään rajattavissa oleva oppisisältö kuin kokemuksiin pohjautuva ja kunnioittavassa sosiaalisessa *vuorovaikutuksessa syntyvä elävä sana*.



<b>Aate, ideologia – perimmäinen idea, tehtävä</b> tavoitteet, lähtökohdat, prosessit, seuraukset dynaamisuus, moninaisuus, kiinnittyminen elämys- ja kokemusmaailmaan, aktiivisuus, tasa-arvoisuus, vapaus/vapaaehtoisuus, omaehtoisuus, sivistynyt ja vastuuntuntoinen yhteisön ja yhteiskunnan jäsen	
<b>Organisaatiot ja organisaatiomuodot</b> Vapaan sivistystyön organisaatiot ja -järjestöt	
<b>Toimintamuodot</b> opetus-/oppimismenetelmät opintopiiri/-kerho – internaattipedagogiikka	<b>Sisältö</b> yleisesti sivistävä yleissivistävä "elävä sana"

**Kuvio 1.** Vapaan sivistystyön kolme ulottuvuutta

Kuviossa 1 kokoavasti esitetyt vapaan sivistystyön kolme ulottuvuutta antavat mahdollisuuden erilaisiin vapaan sivistystyön määritelmiin. Puritaneistisen määrittelytavan mukaan vapaata sivistystyötä voidaan toteuttaa vain vapaan sivistystyön organisaatioissa sen aatteellis-ideologiset lähtökohdat ja tehtävät huomioiden, tiettyjen toimintamuotojen ja sisältöjen avulla. Vapaimman määrittelyn mukaan kaikki vapaan sivistystyön organisaatioiden toiminta on vapaata sivistystyötä tai vaihtoehtoisesti vapaata sivistystyötä toteutetaan vapaan sivistystyön organisaatioista riippumattomasti ihmisten välisissä yleisesti sivistävissä keskusteluissa ja kohtaamisissa.

Vapaan sivistystyön laissa (632/1998) sekä sen perusteluissa vapaa sivistystyö määritellään hyvin pitkälle yllä esitettyjen ulottuvuuksien avulla. Aatteellis-ideologisen ulottuvuuden keskeisiä määrittäjiä ovat omaehtoisuus, monipuolisuus, moniarvoisuus ja tasa-arvo. Organisatorisessa ulottuvuudessa vapaan sivistystyön organisaatioille annetaan vapaus määritellä omat tavoitteensa ja tehtävänsä. Voidaan kuitenkin tulkita, että tämä vapaus myös velvoittaa vapaan sivistystyön organisaatiomuotoja ja organisaatioita tavoitteidensa ja tehtävänsä määrittelyyn, jolloin vapaan sivistystyön

tystystyön vapainta määritelmää ei voida soveltaa. Vapaan sivistystyön organisaatiot eivät voi tehdä mitä tahansa, vaan niiden tulee pitäytyä omaan tehtävänmäärittelyynsä. Kolmatta toiminnallis-sisällöllistä ulottuvuutta laissa ilmentää ehkä lähinnä elinikäisen oppimisen periaate, persoonallisuuden kehittäminen sekä kyky kansanvaltaiseen toimintaan yhteisöissä.

### **2.3 Vapaan sivistystyön osallistujat ja opetustarjonta**

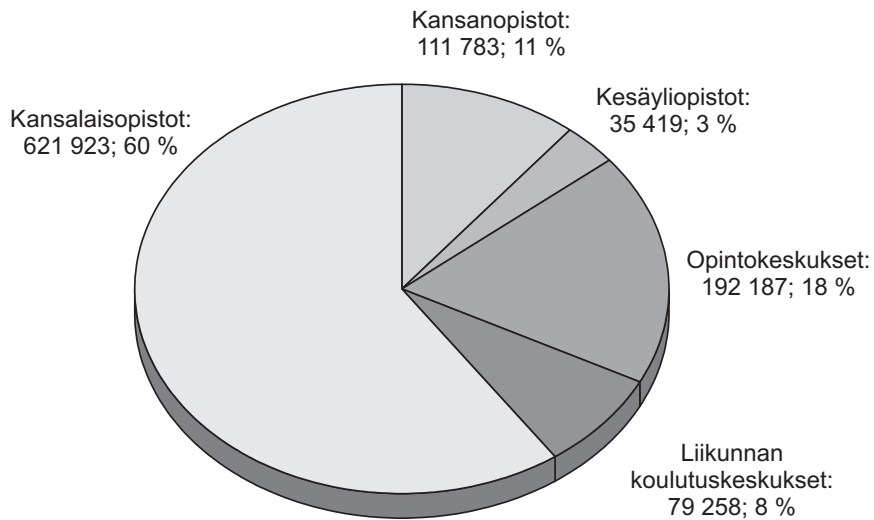
Vapaata sivistystyötä toteuttava aikuisoppilaitosten verkosto koostuu vajaasta 400 oppilaitoksesta. Verkoston tehtävänä on tuottaa koulutus-, sivistys- ja kulttuuripalveluja. Palvelujen keskeisenä tavoitteena on sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, demokraattisten arvojen ja aktiivisen kansalaisuuden edistäminen.

Määrällisesti ajatellen vapaan sivistystyön keskiössä ovat vajaat 250 kansalaisopistoa, joiden toiminta ulottuu kaikkiin kuntiin. Vapaan sivistystyön oppilaitosverkkoa voidaan luonnehtia lyhyesti seuraavasti:

- Kansalaisopistot (249 kpl) ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi.
- Kansanopistot (90 kpl) ovat sisäoppilaitoksia ja edistävät kansalaisten omaehtoista opiskelua siten, että kukin kansanopisto voi samalla painottaa omaa arvo- ja aatetaustaansa ja kasvatustavoitteitaan.
- Opintokeskukset (11 kpl) toimivat sivistystyön valtakunnallisina aikuisoppilaitoksina järjestämällä opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa.
- Kesäyliopistot (20 kpl) ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia järjestäen avointa yliopisto-opetusta sekä muuta koulutusta.
- Liikunnan koulutuskeskukset ovat valtakunnallisia sisäoppilaitoksia (11 kpl) tai alueellisia oppilaitoksia (3 kpl) tehtävänänsä antaa liikunta-alan koulutusta, järjestää valmennustoimintaa sekä antaa näitä täydentävää opetusta.

Tilastokeskuksen keräämien viimeisimpien, vuotta 2004 kuvaavien, tilastotietojen mukaan vapaana sivistystyönä järjestettävään koulutukseen





Lähde: Muistio Vapaa sivistystyö numeroina 2004

**Kuvio 2.** Vapaan sivistystyön opiskelijat (netto) toimintamuodon mukaan vuonna 2004 (vähintään 6 tuntia kestäneeseen koulutukseen osallistuneet)

osallistuttiin 1 649 692 kertaa (brutto-osallistumisluku). Netto-osallistujia, eli päällekkäisestä osallistumisesta puhdistettu osallistumisluku, on yhteensä 1 040 570. Netto-osallistujamäärä on siis noin 63 % bruttomäärästä.

Kuviosta 2 käyvät ilmi vapaan sivistystyön opiskelijamäärät toimintamuodoittain, osallistujamäärinä ja suhteellisina osuuksina kaikista opiskelijoista. On huomattava että määrä ei sisällä alle 6 tuntia kestäviä koulutuksia, opintokerhotoimintaa eikä yksinomaan lapsille ja nuorille järjestettävää koulutusta. Kun kaikki oppilaitosten järjestämät opetus- ja luentotilaisuudet otetaan huomioon, osallistujien lukumäärä on huomattavasti Tilastokeskuksen tilastoissa näkyvää lukua suurempi.

Selvästi eniten opiskelijoita on kansalaisopistoissa (runsas 600 000). Kansalaisopistot kattavat siten noin 60 % kaikista vapaan sivistystyön opiskelijoista. Seuraavaksi suurin ryhmä ovat opintokeskukset, joissa opiskelee vuoden aikana lähes 200 000 opiskelijaa. Vaikka kuvio kuvaakin netto-opiskelijoiden määrää, tilastosta ilmenee, kuinka moni henkilö on osallistunut useamman oppilaitoksen koulutukseen. Esimerkiksi kansanopistossa opiskeleva voi opiskella samaan aikaan myös kansalaisopistossa. Kesäyli-

opistot ry:n keräämien tilastojen mukaan kesäyliopistoissa oli kaikkiaan noin 107 000 brutto-osallistujaa ja noin 63 000 netto-osallistujaa.

Vapaa sivistystyö on varsin vahvasti naisvoittoista koulutusta. Kaikista osallistuneista (netto) naisia on reilut 700 000 eli noin 70 %. Vapaan sivistystyön piirissä opiskelevien naisten määrä on noin kaksinkertainen miesten määrään verrattuna. Naisten osuus vaihtelee työmuodoittain siten, että vähiten heitä oli liikunnan koulutuskeskuksissa (45 %) ja eniten kansalaisopistoissa ja kesäyliopistoissa (76 %).

Brutto-osallistujista naisia oli 1 187 196 eli noin 72 % kaikista. Sen lisäksi, että naiset osallistuvat vapaan sivistystyön opetukseen miehiä enemmän, heillä myös useammankertainen koulutus vuoden aikana on miehiä yleisempää.

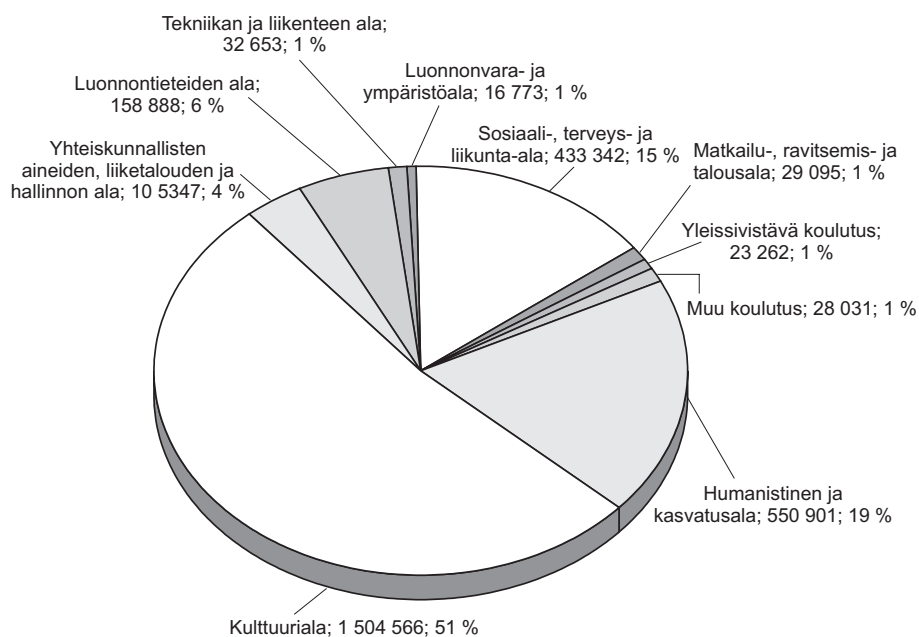
**Taulukko 2.** Vapaan sivistystyön opintoihin osallistuneet sukupuolen mukaan toimintamuodoittain 2004

Oppilaitostyyppi	Miehet	Naiset	Naisten osuus, %	Yhteensä
Kansalaisopistot	149 309	472 614	76	621 923
Opintokeskukset	70 030	122 157	64	192 187
Kansanopistot	42 739	69 044	62	111 783
Liikunnan koulutuskeskukset	43 449	35 809	45	79 258
Kesäyliopistot	8 369	27 050	76	35 419
<b>Yhteensä</b>	<b>313 896</b>	<b>726 674</b>	<b>70</b>	<b>1 040 570</b>

(Lähde: Muistio Vapaa sivistystyö numeroina 2004)

Aloittaisessa tarkastelussa vapaan sivistystyön opetustunnit jakautuvat pääasiassa kolmelle koulutuslalle: kulttuurialalle, humanistiselle ja kasvatustalalle sekä sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalle. Nämä alat kattavat yhteensä 85 % kaikesta vapaan sivistystyön opetuksesta. Yli puolet (51 %) opettajien tarjoamista opetustunneista järjestetään kulttuurialalla. Koulutustarjonnassa on jonkin verran vaihtelua toimintamuodoittain, joskin kulttuuriala on vahvasti edustettuna erityisesti vapaan sivistystyön “perinteisten” toimintamuotojen koulutuksessa.

Tarkemmassa erittelyssä (taulukko 3) ja opetusaloittain tarkastellen selvästi suurin yksittäinen ala on käsi- ja taideteollisuus sekä kädentaidot, jonka opetus kattaa noin 20 % kaikesta vapaan sivistystyön opetuksesta. Seuraavaksi suurimmat opintoalat ovat musiikki (14 %) ja liikunta ja urheilu (12 %).



Lähde: Muistio Vapaa sivistystyö numeroina 2004

**Kuvio 3.** Opettajien antamat opetustunnit vapaassa sivistystyössä koulutusaloittain vuonna 2004

**Taulukko 3.** Opettajien tarjoamat opetustunnit vapaassa sivistystyössä kymmenellä suurimmalla opintoalalla

	Tuntimäärä	% kaikista tunneista
Käsi- ja taideteollisuus ja kädentaidot	589 015	20,43
Musiikki	402 043	13,95
Liikunta ja urheilu	342 088	11,87
Kuvataide	262 320	9,10
Teatteri ja tanssi	163 222	5,66
Englanti	144 137	5,00
Tietotekniikan hyväksikäyttö	118 277	4,10
Kansalais- ja järjestötoiminta	65 600	2,28
Opetus- ja kasvatustyö ja psykologia	57 044	1,98
Terveystieteiden ja hammashuolto	48 092	1,67
<b>Yhteensä</b>	<b>2 191 838</b>	<b>76,03</b>
<b>Opetustunteja yhteensä</b>	<b>2 882 858</b>	

Lähde: Muistio Vapaa sivistystyö numeroina 2004

Vapaan sivistystyön piiriin kuuluvien koulutuksen järjestäjien tuottamat opetustunnit jakautuvat (Tilastokeskuksen vuodelta 2003 tuottaman aineiston perusteella) alueellisesti tasaisesti ympäri Suomea, vaikka erot koulutusaloittain ovat suuret (ks. taulukko 3 ja liitteenä olevat kartat).

Vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjien verkoston alueellinen kattavuus Suomessa on hyvä. Toimintaa on kaikissa kunnissa ja seutukunnittain tarkasteltuna vapaa sivistystyö tuottaa koulutusta myös niillä paikkakunnilla, joilla ammatillisen aikuiskoulutuksen tuottajat eivät toimi. Vapaan sivistystyön merkitys koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta on alueellisesti huomattava. Vaikka tuotetun koulutuksen opetustuntimäärät ovat suhteellisen pieniä, vapaa sivistystyö on pystynyt tarjoamaan varsin monipuolista koulutusta alueilla, joilla muuten ei olisi aikuiskoulutusta tarjolla. Seutukunnat, joilla ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjät eivät tarjoa koulutusta, ovat: Ylä-Savo, Saarijärvi–Viitasaaren alue, Tunturi-Lappi, Torniojokilaakso, Oulunkaari, Imatra, Länsi-Saimaa, Loviisa, Joutsa ja Kaustinen.

Näiden ammatillisen aikuiskoulutuksen alueellisten “tyhjiöiden” lisäksi on lukuisia koulutusaloja, joiden koulutusta ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjät tuottavat vain yhdessä seutukunnassa. Esimerkiksi Keuruu–Multia-alueella tai Heinolassa on ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämää koulutusta vain yhdellä koulutusosalalla, kun vapaan sivistystyön sektori tuottaa Keuruu–Multian seutukunnalla yhdentoista koulutusalan ja Heinolan seutukunnalla kuuden eri koulutusalan opetusta.

Vaikka vapaan sivistystyön ja ammatillisen aikuiskoulutuksen koulutusaloittainen työnjako on selkeä, niiden välillä ei ole kuitenkaan havaittavissa alueellista työnjakoa. Vapaa sivistystyö tuottaa koulutusta varsin tasaisesti ympäri maata, mutta opetustunnit keskittyvät monin paikoin samoille seutukunnille kuin ammatillisen aikuiskoulutuksenkin tuottamat tunnit. Näiden alueiden ympärillä olevissa seutukunnissa kyseisen koulutusalan tarjontaa ei puolestaan ole lainkaan. Opetustunteja tuotetaan alueilla, joilla on kysyntää ja riittävästi väestöpohjaa.

Vapaa sivistystyö tuottaa alueellisesti monipuolista koulutustarjontaa, mutta koulutuksen tuntimäärät ovat useimmilla koulutusaloilla pieniä verrattuna ammatillisen aikuiskoulutuksen tuottamiin opetustuntimääriin. Sivistystyötä toteutetaan laajalla rintamalla ajatuksella “vähän mutta kaikkea kaikille”.



Vapaan sivistystyön koulutustarjonnasta tietotekniikkaa, taito- ja taideaineita, humanistisia ja esteettisiä aineita sekä oikeus-, yhteiskunta- ja käyttäytymisaineita on tarjolla kaikissa seutukunnissa (paitsi Pielisen Karjalassa). Tarkasteltaessa sekä vapaan sivistystyön että ammatillisen aikuiskoulutuksen tuottamien opetustuntien alueellista peittävyttä myös palvelualan koulutusta on tarjolla ympäri maata.

Yleissivistäväksi luokiteltua koulutusta on vapaan sivistystyön oppilaitosten toimesta tarjolla vain noin puolessa Suomen seutukuntia, ja useiden alojen kuten tekniikan, tuotannon, tutkimuksen ja tuotekehityksen tai johtamisen ja esimiesvalmennuksen aikuiskoulutus on keskittynyt suurimpiin kaupunkeihin.

# 3 Vapaa sivistystyö koulutuspolitiikassa

## 3.1 Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) vuoden 2002 mietinnön mukaan aikuiskoulutuksen keskeinen painopistealue on elinikäinen oppiminen. Mietinnössä korostetaan heterogeenisten aikuiskoulutusmuotojen kokonaisuuden merkitystä. Työryhmän mukaan kaikille väestöryhmille tulee pystyä tarjoamaan vakaat koulutuspalvelut maan kaikilla alueilla huomioon ottaen ajankohtaiset yhteiskuntapoliittiset koulutussisällöt.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietinnössä hahmoteltujen tavoitteiden perusteella kaikilla ikäluokilla tulisi olla vähintään toisen asteen tutkintotasoinen koulutus. Vapaan sivistystyön rooli on tukea erityisesti vähemmän koulutusta saaneiden väestönosien koulutusedellytyksiä ja koulutusvalmiuksia formaalin koulutusjärjestelmän rinnalla. Samalla todetaan myös nonformaalin oppimisen ja sen hyväksilukemisen merkitys erityisesti aikuisten osalta.

Vapaan sivistystyön laissa mainittujen tavoitteiden rinnalle PAT nosti esiin ns. suuntaviivaopinnot, joissa painottuvat yleissivistävät opinnot, maahanmuuttajien koulutus sekä aikuisten opinnollinen kuntouttaminen.



Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat mieltäneet tehtäväkseen suomalaisessa koulutusjärjestelmässä opiskelijoiden persoonallisuuden monipuolistamisen ja tukemisen, kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen sekä demokratian ja sen arvojen puolustamisen. Työryhmän mukaan nämä tehtävät tulevat edelleenkin olemaan vapaan sivistystyön keskeinen toimialue. Lisäksi vapaan sivistystyön tehtäväksi esitetään (ehdotuksen 29 mukaisia) yleissivistäviä opintoja, osaa maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksesta sekä pitkän aikaa opinnoista pois olleiden aikuisten opinnollista kuntouttamista.

Työryhmän mukaan vapaan sivistystyön keskeistä periaatetta koulutuksen tavoitteiden ja toimintatapojen autonomisesta määrittelystä tulee myös jatkossa kunnioittaa. Samalla työryhmä näki kuitenkin, että on tarkoituksenmukaista kytkeä osa vapaan sivistystyön rahoituksesta yhteisesti sovitujen erityistavoitteiden saavuttamiseen. Lähitulevaisuudessa keskeisinä tavoitteina työryhmä piti kansalaisyhteiskuntaa vahvistavia ja yhteiskunnallista osallistumista tukevia opintoja, oppimisvalmiuksia kehittäviä ja oppimiseen kannustavia opintoja (mukaan lukien opinnollinen kuntouttaminen) sekä tietoyhteiskuntataitoja ja muita työ- ja arkielämässä tarvittavia taitoja kehittäviä opintoja, kuten kielten opetusta.

Työryhmä ehdotti, että osa rahoituksesta suunnataan vapaan sivistystyön toimijoiden laatiman visio 2005 -ohjelman mukaisten kehittämislinjausten toteuttamiseen. "Suuntaviivapäätökset laaditaan vapaan sivistystyön oppilaitosten keskusjärjestöjen ja ylläpitäjien esitysten pohjalta ja ne tukevat vapaan sivistystyön opetuksen autonomista kehittämistä. Suuntaviivapäätöksiä laadittaessa huomioidaan koulutuksen alueellinen saatavuus ja pienten järjestäjien koulutustehtävä etenkin haja-asutusalueilla. Osa rahoituksesta suunnataan perusrahoitusta vaarantamatta yhteisesti sovittavien tavoitteiden ja työryhmän ehdottamien toimenpiteiden edistämiseen."

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mukaan vapaata sivistystyötä ei suuntaviivapäätöksiä laadittaessa tule tarkastella yhtenä kokonaisuutena, vaan kutakin oppilaitosryhmää ja erilaisissa olosuhteissa toimivia oppilaitoksia on tarkasteltava erikseen niiden oman erityisluonteen mukaisesti.

### **3.2 Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma ja hallitusohjelma**

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietinnössä tehdyt ehdotukset ovat saaneet osakseen laajan hyväksynnän, sillä niin hallitusohjelmassa kuin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2003–2008 aikuiskoulutuksen kehittämisen todetaan pohjautuvan Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksiin.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2003–2008 linjauksen mukaan vapaata sivistystyötä kehitetään kansalaisten omiin tarpeisiin vastaavana verkostona, ja sen asemaa sosiaalisen yhteenkuuluvaisuuden, demokraattisten arvojen ja aktiivisen kansalaisuuden edistäjänä vahvistetaan. Tavoitteena on tulevaisuudessa lisätä tarjontaa uusille kohderyhmille, kuten esimerkiksi ikääntyville ja vähän kouluttautuneille henkilöille. Kehittämissuunnitelman mukaan vapaan sivistystyön ohjausta ja rahoitusta kehitetään suuntaamalla sen tehtäviä ja resursseja koulutuspoliittisten interventioiden toteuttamiseen, mutta vapaan sivistystyön pitkät perinteet omien tavoitteidensa merkittävänä asettajana säilyvät tulevaisuudessakin.

Myös Matti Vanhasen hallitusohjelmassa edistettävä aikuiskoulutuspolitiikka perustuu Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksiin. Ohjelmassa laajennetaan mm. aikuisväestön osaamistason kohottamisen lisätoimenpideohjelmalla (Noste) siten, että koulutuksen voi vuositason aloittaa vähintään 10 000 henkilöä. Vapaan sivistystyön toimintaedellytykset turvataan, ja vapaan sivistystyön sekä muun aikuiskoulutuksen välistä yhteistyötä vahvistetaan. Hallitusohjelma lupaa parantaa erityisesti puutteellisten oppimisvalmiuksien sekä heikon sosiaalisen ja taloudellisen aseman vuoksi syrjäytymässä olevien aikuisten sivistysmahdollisuuksia. Aikuisten kouluttautumisaikoja lyhennetään ja kynnystä hakeutua koulutukseen madalletaan. Opetuksen sisältöjen kehittämisessä otetaan huomioon kansainvälisen yhteistyön painoarvon kasvaminen sekä suomalaisen yhteiskunnan monikulttuuristuminen. Aikuisten maahanmuuttajien kielikoulutusta tehostetaan.

Valtion vuoden 2004 talousarvioesityksessä vapaan sivistystyön tavoitteet ja toimenpiteet tavoitteiden edistämiseksi määriteltiin seuraavasti: “Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytyksiä vahvistetaan tasa-ar-





voa, sosiaalista koheesiota sekä aktiivista kansalaisuutta rakentavan aikuis-koulutuksen järjestäjinä. Toimintaa suunnataan yhteistyössä alan toimijoi-den kanssa määriteltäville painopistealoille ja kohderyhmille lisäämällä ke-hittämisavustuksia ja kehittämällä ohjausmuotoja. Uudet ohjaus- ja seu-rantamuodot otetaan käyttöön vuodesta 2005 alkaen.”

### **3.3 Uudet ohjausmuodot käyttöön 2005–2008**

Opetusministeriö on yhdessä vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän ja va-paan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen kanssa valmistellut vuodes-ta 2002 alkaen vapaan sivistystyön ohjauksen uudistusta parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten pohjalta. Uuden ohjausjärjestelmän käyttöönnotosta on sovittu opetusministeriön ja vapaan sivistystyön valta-kunnallisten järjestöjen kokouksessa 21.12.2004. Suuntaviivaohjauksen käyttöönottoa koskevat linjaukset sisältyvät myös eduskunnan hyväksy-mään valtion vuoden 2005 talousarvioon.

Vuosina 2005–2008 otetaan oppilaitosmuotokohtaiseen, koulutusta ja osallistujaryhmiä koskevaan tavoitteenasetteluun perustuva suuntaviiva-ohjaus siihen liittyvine tukitoimineen käyttöön kansalaisopistoissa, kan-sanopistoissa, opintokeskuksissa ja kesäyliopistoissa. Opetusministeriö ja vapaan sivistystyön valtakunnalliset järjestöt ovat määritelleet ja hyväksy-neet suuntaviivaohjauksen oppilaitosmuotokohtaiset tavoitteet ja sisällöt. (Va-paan sivistystyön yhteistyöryhmän muistio Pehmeä on kovaa, OPM 2004.)

Suuntaviivaohjauksen avulla pyritään vahvistamaan vapaan sivistys-työn oppilaitosten asemaa tasa-arvoa, sosiaalista koheesiota sekä aktiivista kansalaisuutta kannustavan aikuiskoulutuksen järjestäjinä. Yleisenä tavoit-teena on vapaan sivistystyön osallistumisohjan laajentaminen lisäämällä aikuiskoulutuksessa aliedustettujen kansalaisryhmien, kuten työttömien, eläkeläisten, ikääntyneiden ja pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden osallistumista vapaan sivistystyön koulutukseen.

Lisäksi tavoitteena on vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutustarjon-nan lisääminen oppilaitosmuodoittain määritellyillä painopistealoilla. Osal-listumisohjan laajentamiselle ja painopistealojen koulutustarjonnan lisää-miselle tehdään oppilaitosmuotokohtaiset, vuoteen 2008 tähtäävät määräl-liset tavoitteet, joita voidaan seurata ja tarvittaessa tarkistaa vuosittain.

Suuntaviivaohjauksessa määriteltyjen painopisteiden mukaista koulutusta rahoitetaan vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksella perusrahoitusta vaarantamatta. Lisäksi suuntaviivaohjauksen tavoitteita edistetään vapaan sivistystyön oppilaitosten kehittämistyöhön ja opetushenkilöstön täydennyskoulutukseen suunnattavilla valtionavustuksilla. Ohjauksen tavoitteita on tarkoitus edistää myös kehittämällä vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmiä, aikuisopiskelun taloudellisia edellytyksiä sekä vapaan sivistystyön tilastointia ja seuranta.

Työmuodoittain vapaan sivistystyön sisältöjen suuntaviivat vuosille 2005–2008 ovat seuraavat:

Kansalaisopistot:

- kieli- ja kulttuurikoulutus ja muut yhteiskuntaan integroivat opinnot maahanmuuttajille,
- terveyttä edistävät opinnot,
- tietoyhteiskunnan perusvalmiuksien parantamista koskevat koulutuskokonaisuudet ja
- kansalaistaitoja ja kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiuksia lisäävät opinnot.

Kansanopistot:

- kieli- ja kulttuurikoulutus ja muut yhteiskuntaan integroivat opinnot maahanmuuttajille ja
- kansalaistaitoja ja kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiuksia lisäävät opinnot.

Opintokeskukset:

- kansalaistaitoja ja kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiuksia lisäävät opinnot,
- maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutus ja muu opintotoiminta,
- tietoyhteiskunnan perusvalmiuksien parantamista koskevat koulutuskokonaisuudet ja
- terveyttä edistävät opinnot.



#### Kesäyliopistot:

- kieli- ja kulttuurikoulutus ja muut yhteiskuntaan integroivat opinnot maahanmuuttajille,
- kansalaistaitoja ja kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiuksia lisäävät opinnot ja
- avoimen yliopiston opintoihin valmentava koulutus.

Hallituksen esitys vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta annettiin eduskunnalle 6.9.2005. Hallituksen esitys pohjautui vapaan sivistystyön rahoitusryhmän loppuraportin (Kansalaisopistojen, kesäyliopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden tarkistaminen, OPM 2005:11) ehdotuksiin. Hallituksen esitys koski rahoitusperusteiden tarkistamista (kansalaisopistot, kesäyliopistot ja kansanopistot) ja VOS-uudistuksen periaatteiden soveltamista myös vapaan sivistystyön rahoitukseen.

Vapaan sivistystyön suuntaviivaohjaus liittyy sisällöllisesti varsin läheisesti pääministeri Matti Vanhasen hallituksen *kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan*. Ohjelman taustalla on muun muassa OECD:n piirissä käyty keskustelu demokratian tilasta. Erityisesti muissa pohjoismaissa käydään jatkuvaa demokratian tilaa ja parannusehdotuksia koskevaa keskustelua. Äänestysprosentit ovat useissa vakaaissakin demokratioissa laskusuunnassa. Puolueiden jäsenmäärä pienenee, mikä heikentää edustuksellisen demokratian keskeisiä toteuttajia. Mielenpidetutkimusten mukaan kansalaisten yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan tuntema luottamus heikkenee. Hallituksia on kannustettu toimiin kansalaisten tiedonsaannin varmistamiseksi, kuulemiseksi (konsultoiminen) ja osallistumiseksi.

Kansalaisyhteiskunta on keskeinen sosiaalisen pääoman tuottaja. Sillä ja erityisesti luottamuksella on taas perustava merkitys yhteiskuntien ja myös talouden toiminnalle. Aktiivinen kansalaisuus ei välttämättä synny itseltään, vaan sillä on omat tiedolliset ja taidolliset ehtonsa. Tässä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma kytkeytyy läheisesti myös vapaan sivistystyön tulevaisuuteen: miten elinikäinen oppiminen ja vapaa sivistystyö voisivat edistää aktiivisen kansalaisuuden omaksumista ja oppimista?

Vapaan sivistystyön seuranta on vaikeuttanut muun muassa asianmukaisen tilastotiedon puute. Suuntaviivaohjauksen keskeinen edellytys on, että suuntaviivakoulutuksessa kiintiön (suoriteohjaus) tai tavoitteiden (in-

formaatio-ohjaus) määrittely perustuu kulloistakin tilannetta koskevaan tietoon ja että suuntaviivakoulutuksen tai tavoitteiden seuranta toimii asianmukaisesti. Opetusministeriö onkin yhdessä vapaan sivistystyön keskusjärjestöjen, Suomen kuntaliiton ja Tilastokeskuksen kanssa valmistellut tilastoinnin uudistamista samanaikaisesti suuntaviivaohjauksen valmistelun kanssa. Opetusministeriön vuonna 2000 käynnistämän aikuisopiskelun tilastointi- ja seurantajärjestelmien kehittämishankkeen yksi tulos oli, että aikuisopiskelun tilastointi on pääpiirteissään kattavaa ja ajantasaista. Ongelmana on lähinnä se, että aikuisten opiskelua koskevia tilastoja ei ole kattavasti saatavilla yhdestä paikasta, kuten useimpien muiden opetushallinnon alaisten koulutusten tilastot ovat. Aikuiskoulutuksen tilastoinnin kokonaisuutta pohtinut työryhmä (Opetusministeriön työryhmien muistioita 2001:8) tuli siihen tulokseen, että keskeisin tilastoinnin kehittämisen kohde on vapaa sivistystyö, jonka tilastointikäytännöt eivät ole kehittyneet rinnan muun koulutuksen tilastoinnin kanssa.

Vuonna 2001 asetettiin työryhmä tehtävänänsä 1) arvioida tehtyjen selvitysten pohjalta vapaan sivistystyön tilastoinnin nykytila ja sen puutteet, 2) määritellä tilastoinnin kehittämiskohteet ja 3) tehdä ehdotukset vapaan sivistystyön tilastoinnin kehittämiseksi. Työryhmän Vapaan sivistystyön tilastoinnin nykytila ja kehittämistarpeet -raportin (OPM 2002:42) mukaan vapaan sivistystyön tilastoinnissa keskeisin kehittämistä edellyttävä kohde oli todellisen osallistujamäärän vuosittainen tilastointi. Osallistujia on nimittäin tilastoitu valtakunnallisesti ns. osallistumistapauksina. Koulutukseen kirjautumisia on yhdellä henkilöllä voinut olla useita, joten tilastossa näkyviä osallistumistapauksia on enemmän kuin yksittäisiä opiskelijoita. Toiseksi kehittämiskohteeksi työryhmä näki ns. opiskelijaprofilin keräämisen eli sen selvittämisen, keitä vapaan sivistystyön opiskelijat ovat (sukupuoli, ikä, koulutustausta, työmarkkina-asema ja kotikunta). Työryhmä ehdottikin, että vapaan sivistystyön tilastoinnissa siirrytään bruttolukujen (eli osallistumistapausten) ohella keräämään osallistujat nettolukuina eli yksittäisinä henkilöinä. Työryhmä esitti myös, että aikuiskoulutuksessa siirrytään kokonaisuudessaan käyttämään uutta aikuiskoulutuksen sisältöluokitusta.

Uudistetussa tilastoinnissa kerätään vapaan sivistystyön opiskelijoiden nettomäärät uudistetun oppisisältöluokituksen mukaan. Vuonna 2005 kansanopistoista ja kesäyliopistoista kerätään lisäksi vuotta 2004 koskevat



opiskelijaprofiilitiedot (ikä, sukupuoli, koulutustausta, työmarkkina-ase-ma). Muilta vapaan sivistystyön oppilaitoksilta vastaavat luvut kerätään vuotta myöhemmin.

### **3.4 Vapaan sivistystyön oma kehittämishjelma ja visio**

Vapaan sivistystyön lainsäädäntö lähtee siitä, että oppilaitosten ylläpitäjät määrittelevät itse toimintansa luonteen ja tavoitteet. Tässä keskeinen toimija on Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö (VSY), joka on hahmotellut toiminta-ajatusta kokoamassaan hankkeessa *Vapaan sivistystyön visio 2005*. Tässä vuonna 2000 laaditussa visiossa hahmotettiin vapaan sivistystyön identiteettiä ja kuvattiin toiminnan erityisluonnetta. Visio liittyy vapaan sivistystyön VSOP-kehittämishjelmaan, jonka avulla edistetään alan yhteisiä hankkeita, koulutetaan vapaan sivistystyön oppilaitosten ja organisaatioiden henkilöstöä sekä vahvistetaan alan tutkimusta. Pääpaino ohjelmassa on henkilöstökoulutuksessa. Ohjelman mukaan keskeisiä vapaan sivistystyön toimijoita ovat työyhteisöt.

Vapaan sivistystyön tehtäväksi nähtiin visiossa kolme keskeistä aluetta:

- yksilöiden persoonallisuuden monipuolisuuden kehittäminen,
- kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen ja
- demokratian ja sen arvojen vahvistaminen.

Vapaan sivistystyön kentän suhde kansalaiseen on toisenlainen kuin formaalissa koulutuksessa. Sektori on osa kansalaisyhteiskuntaa, ja sen opinnolliset tavoitteet nousevat kansalaisten omista paikallisista tarpeista.

Vapaan sivistystyön vision keskeinen periaate on sivistyksellisen tasa-arvon parantaminen, johon pyritään ensisijaisesti innostamalla uusia ihmisryhmiä vapaan sivistystyön opintoihin. Vision tavoitteena oli lisätä osallistumisia 1,5 miljoonasta 2 miljoonaan vuosina 2000–2005. Sivistyksellisen tasa-arvon tavoitteen edistäminen löytyy myös laista vapaasta sivistystyöstä.

Visiossa keskeiset uusien osallistumisten ja ihmisten tavoittamisen keinot ovat:

- Kehitetään tietoyhteiskunnan perustaitoja lisääviä, elinikäisen oppimisen perustaa vahvistavia ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa kehittäviä moduulipohjaisia opintokokonaisuuksia, joihin liittyy opitun tunnustaminen.
- Uusia “toisen mahdollisuuden” antavia opintolinjoja avataan, ja ne tehdään opintososiaalisesti tasa-arvoisiksi ammattiopintojen kanssa.
- Lisätään paikallisia ja järjestökohtaisia opintoryhmiä, jotka käyttävät hyväkseen eriasteisia monimuoto- ja verkko-opintoja. Ryhmän tuki ja ammattitaitoinen opinto-ohjaus järjestetään.
- Vastataan käden ja ilmaisun taitoja lisäävien, myös harrastustavoitteisten opintojen, kysyntään. Harrastuksen kehittymistä elinkeinoksi tuetaan.
- Yleissivistäviä, henkisesti ja sosiaalisesti kuntouttavia ja motivoivia opintolinjoja avataan eri opiskelijaryhmille, myös ikääntyville oppijoille. Osallistuminen tehdään opintososiaalisesti mahdolliseksi. Linjat voivat olla vapaa- tai tutkintotavoitteisia.
- Luodaan eläkeikäiselle väestölle uusia oppimisympäristöjä, myös yhteistyössä eläkeläisjärjestöjen kanssa.
- Järjestetään paikallisissa ja alueellisissa kehittämishankkeissa tarvittava opinto-ohjaus ja luodaan hankkeiden ja verkostojen tarvitsemat oppimisympäristöt ja opitun tunnustaminen. Osaamista voi käyttää myös työyhteisöjen kehittämiseen.
- Yhdistyksille ja kansalaisjärjestöille tarjotaan tasavertaiset mahdollisuudet järjestöjen omien päämäärien mukaiseen, nykyistä pitkäjänteisempään oppimiseen. Kansanvaltaisia arvoja vahvistavia opintoja painotetaan.
- Syrjäytymisvaarassa oleville räätälöidään yhteisöllisiä ja elämänhallintaa vahvistavia ja ainakin alkuvaiheessa vapaatavoitteisia oppimishankkeita. Käynnistetään uusia hakevan toiminnan hankkeita mm. käyttämällä hyväksi yksilöllistä ja ryhmäkohtaista opintoseteliä.
- Lisätään kansainvälistä vuorovaikutusta lisääviä hankkeita ja niihin liittyvää oppimista niille, jotka ovat nyt kansainvälistymisen ulkopuolella. Tässä käytetään hyväksi myös järjestöjen yhteyksiä yksittäisen kansalaisen toimintaympäristöön.



Lisäksi vision toteutuminen edellyttää seuraavia toimia:

- Vapaan sivistystyön kehittämiseksi organisoidaan riittävä selvitys- ja kartoitustyö sekä dokumentointi. Lisätään vapaan sivistystyön tutkimusta. Yhteistä tiedotusta tehostetaan.
- Vapaan sivistystyön osaamista ja pätevyyttä kehittävä toiminta organisoidaan siten, että työntekijöillä on mahdollisuus kehittää vapaan sivistystyön ydinalueiden ja yleistä aikuiskasvatuksen huippuosaamista.
- Vapaa sivistystyö resursoidaan siten, että sillä on todellinen mahdollisuus panostaa tasa-arvoa, kansanvaltaa, moniarvoisuutta, monikulttuurisuutta ja kestävästä kehitystä tukeviin opintoihin.

Vapaan Sivistystyön Yhteisjärjestö hyväksyi keväällä 2005 toimintasuunnitelman vapaan sivistystyön vision 2015 laatimiseksi. Visioinnin tavoitteena on selkiyttää vapaan sivistystyön identiteettiä ja tahtotilaa sekä vapaan sivistystyön sisällä että suhteessa ympäristöön. Uusi visio 2015 on tarkoitus kirjata alkuvuodesta 2006.

Ohjelmalle asetetut yleistavoitteet ovat: vapaan sivistystyön aseman lujiittaminen yhteiskunnassa, toimijoiden osaamisen ja pätevyyden vahvistaminen, verkostoituminen sekä syvällisten kehittämis-, kehittymis- ja oppimisprosessien käynnistäminen.

Keskeiset kehittämisalueet ohjelmassa ovat: opitun tunnustaminen, ikääntyneiden opintopalvelut ja kansanvallan kehittäminen kansalaisyhteiskunnassa. Näistä on kustakin pantu alulle vapaan sivistystyön toimialojen yhteisiä hankkeita.

# 4

## Kansalais- ja työväenopistot

Ensimmäiset työväenopistot, kansalais- ja työväenopistoverkoston “kova ydin”, perustettiin kaupunkeihin (Tampere 1899, Vaasa ja Oulu 1907, Turku ja Viipuri 1908, Pietarsaari 1909) huolehtimaan kaupunkilaistyöväestön perussivistyksestä. Työväenopistojen perustaminen merkitsi paikallisten työväenyhdistysten opintokurssitoiminnan ja kaupunkilaisväestölle suunnattujen yleissivistävien kansanopistokurssien laaja-alaista ja järjestelmällistä organisoimista. Teollisuuskaupungeissa opistojen perustamisen taustalla oli tarve irrottaa työväelle suunnattu sivistystoiminta politisoituneen työväenliikkeen omaehtoisesta sivistystyöstä.

Työväenopistojen alkuaikojen toiminta-ajatus peilautuu niiden toiminnasta. Tärkeimpinä toimintamuotoina olivat luennot ja ryhmäopetus. Luennoilla käsiteltiin pääasiassa historiallisia ja yhteiskunnallisia aiheita, kun taas ryhmäopetusta järjestettiin kirjanpidossa, matematiikassa, suomen ja ruotsin kielessä, kaunoluvussa sekä kuorolaulussa.

Suomen itsenäistyminen sekä työväenopistoille suunnattu valtionapu johti opistoverkoston kasvuun ja leviämiseen keskisuuriin kaupunkeihin ja teollisuuskeskuksiin. Opistojen perustajina toimivat kannatusyhdistykset, ja opistot ottivat itselleen nimen kansalaisopisto tai vapaa-opisto. Toisen maailmansodan ja 1960-luvun alun välisenä ajanjaksona kansalaisopistotoiminta laajeni maaseudulle. 1960-luvun alun valtionapulainsäädännön





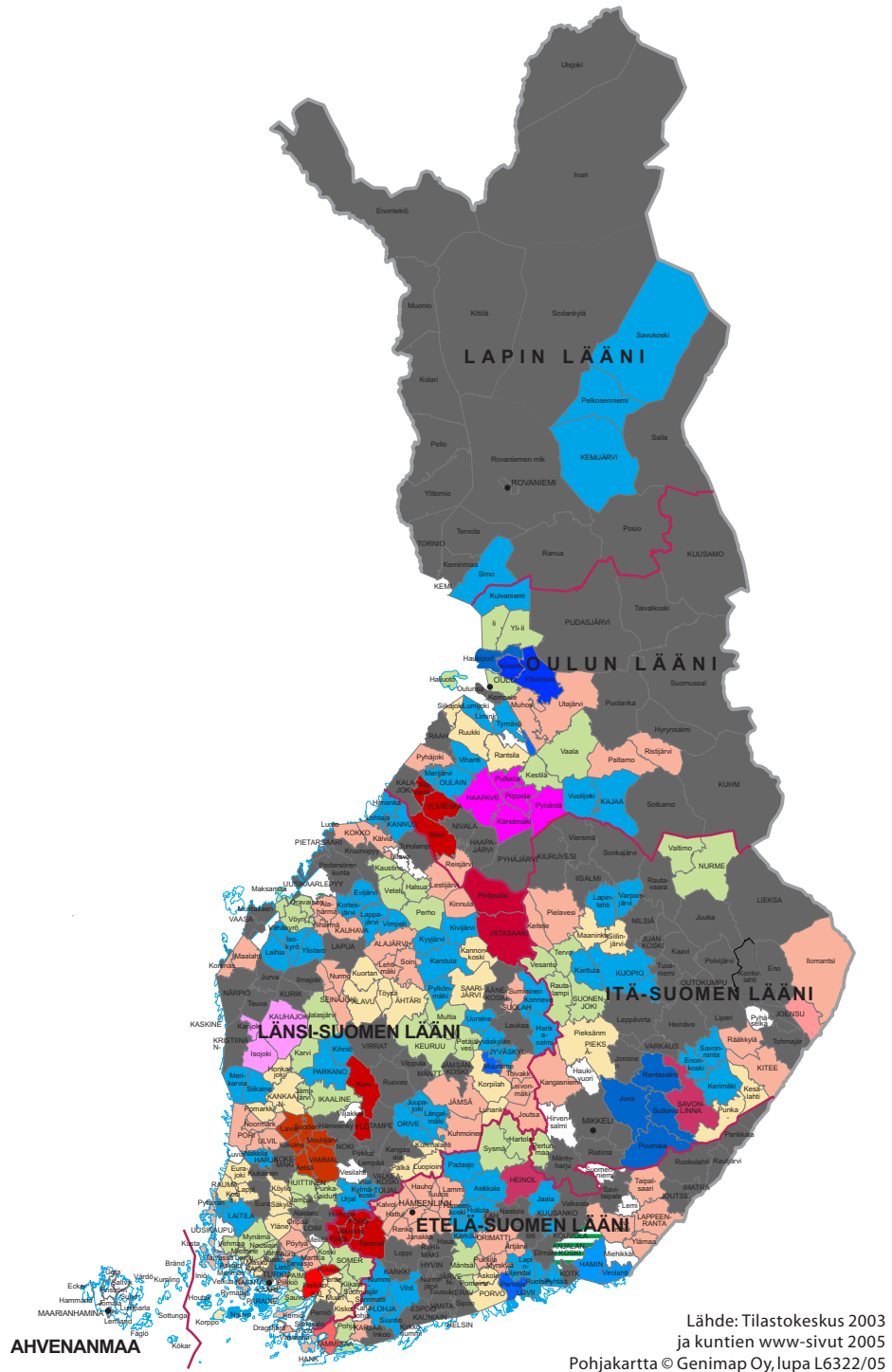
uudistaminen paransi huomattavasti kansalaisopistojen taloudellisia toimintaedellytyksiä ja johti opistojen määrän kaksinkertaistumiseen vuosikymmenen kuluessa. Kyseisen vuosikymmenen jälkeistä aikaa voidaan kutsua opistoverkoston täydentymisen ajanjaksoksi.

Huippunsa kansalaisopistoverkoston laajentuminen saavutti 1990-luvun alun lamaa edeltävinä vuosina, jolloin Suomessa toimi 279 opistoa. Tämän jälkeen kansalaisopistojen määrä on vähentynyt noin kymmenyksen. Etenkin vuosituhaten vaihteen jälkeen kehityssuunta, joka on merkinnyt kansalaisopistojen yhdistymistä ja ns. alue- ja seutuopistojen perustamista, on ollut vahvistumaan päin. Kansalaisopistokentän kokonaisvolyymia tarkasteltaessa muutokset 1990-luvun puolivälistä kolmannen vuosituhaten alkuun eivät kuitenkaan ole olleet kovinkaan merkittäviä. Osallistujamäärät vähenivät vuodesta 1995 vuoteen 2003 kahdella prosentilla opetustuntimäärien kasvaessa vajaalla kuudella prosentilla. Vuonna 2003 kansalaisopistojen(brutto-)osallistujamäärä oli 1,1 miljoonaa opetustuntimäärän ollessa lähes kaksinkertainen eli 2,1 miljoonaa tuntia.

Ruotsinkielisiä ja kaksikielisiä työväen- ja kansalaisopistoja on 31, ja ne muodostavat siten yli kymmenenneksen kaikista työväen- ja kansalaisopistoista. Ruotsinkielinen kansalaisopistoliike on suomenkielisestä poiketen onnistunut säilyttämään asemansa viimeisen vuosikymmenen aikana. Kun opistojen lukumäärä on vähentynyt reilulla kymmenellä prosentilla opistoja yhdistettäessä alueopistoiksi, ruotsin- ja kaksikielisten työväen- ja kansalaisopistojen lukumäärä on pysynyt ennallaan. Ruotsinkielisellä puolella opistojen yhdistämistä on vasta suunnitteilla.

Ruotsinkielisten opiskelijoiden osuutta ja ruotsinkielisten opetustuntien lukumäärää on vaikea arvioida, koska parin kaksikielisen opiston opetus on hyvin mittava. Osallistumisluvut maakunnittain (eli osuus maakunnan yli 15-vuotiaista jotka osallistuvat opistojen toimintaan vuosittain) viittaavat siihen, että osallistuminen on vilkkaampaa kaksi- tai ruotsinkielisten kuntien kansalais- ja työväenopistoissa. Pohjanmaalla, missä opistot enimmäkseen ovat kaksi- tai ruotsinkielisiä, osallistumisprosentti on vuosittain noin 30.

**Kartta 1. Kansalaisopistot (yhden kunnan alueella toimivat harmaalla, useamman kunnan alueella toimivat sidottu muilla väreillä yhteen)**





## 4.1 Kansalais- ja työväenopistojen toiminta-ajatus ja tehtävä

Opistojen toimintaa on ensimmäisiä vuosikymmeniä lukuun ottamatta ohjattu valtiovallan taholta hyvin yleisellä tasolla. Toiminta-ajatuksen ja tehtävänmäärittelyn vapaus on ollut huomattavan suuri. Ensimmäisessä laissa työväenopistojen valtionavusta vuodelta 1926 työväenopistojen tehtäviksi määriteltiin yleisen sivistyksen kohottaminen, itseopiskeluharrastuksen herättäminen sekä kansalaiselämässä tarpeellisten taitojen saavuttaminen. Seuraavan vuoden työväenopistoasetuksessa tätä tehtävää täydennettiin toteamalla, että laissa tarkoitettua henkistä itsensä kehittämistä tuli edistää vapaa-aikoina, ammatti- ja ansiotyön ohella. Vuosien 1962–1963 lainsäädännön uudistus ei merkinnyt suurta muutosta työväen- ja kansalaisopistojen tehtävänmäärittelyyn. Orastavaa yhteiskunnallista muutosta ennakoitiin mm. toteamalla, että opistojen tuli edistää aikuiskasvatusta, luoda toiminnallaan pohjaa jatko-opiskelulle sekä ohjata kansalaisia oikeaan vapaa-ajan käyttöön. 1960-luvun alun jälkeiset lainsäädännön tarkistukset ovat merkinneet opistojen käytännön toimintaa jossain määrin ohjanneiden rajoitusten purkamista. Tämän seurauksena kansalaisopistoissa on 2000-luvun alussa mahdollisuus tarjota opetusta alle 16-vuotiaille, järjestää ammatillista koulutusta, suorittaa peruskoulun ja lukion oppimääriä, toteuttaa maksullista palvelutoimintaa sekä järjestää opetusta myös vapaa-ajan ulkopuolella. Vapaan sivistystyön laissa vuodelta 1998 kansalaisopistojen tehtäväksi määritellään erityisesti paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin perustuva kansanvaltaisuuden, tasa-arvon sekä moniarvoisuuden edistäminen. Lain voidaan tulkita edellyttävän opistoilta nimenomaan paikallisten ja alueellisten sivistystarpeiden aktiivista seuranta sekä tähän seurantaan perustuvaa tehtävänmäärittelyä.

Yksi keskeinen opistojen toimintaa ja tehtävää – identiteettiä – määrittävä juonne on lähes koko niiden satavuotisen toiminnan ajan ollut sekä periaatteellisella tasolla käyty että käytännön toimintaan liittyvä keskustelu vapaan sivistystyön (yleissivistyksen) ja ammatillisen suuntautumisen (ammattisivistyksen) välisestä suhteesta. Aika ajoin esiin noussut huoli vapaata sivistystyötä toteuttavan yleissivistävän tehtävän hiipumisesta entistä väljemmän tehtävänmäärittelyn seurauksena vaikuttaa kuitenkin turhalta. Opetushallituksen 1990-luvun puolivälissä toteuttamasta kansalais-

opistojen arvioinnista käy ilmi, että n. 90 % opetustunneista edusti perinteistä vapaata sivistystyötä. Tilastokeskuksen vuodelta 2003 keräämien tietojen perusteella 94 % kansalaisopistojen opetustunneista oli luonteeltaan yleissivistäviä. Työvoimakoulutuksen osuus opetustunneista oli 3 %, työnantajan tilaaman maksupalvelukoulutuksen sekä avoimen yliopisto-opetuksen kummankin vain 1 %. Pellinen (2001, 128–130) toteaa aikuiskasvatuksen ammatillistumista tarkastellessaan, että kansalais- ja työväenopistot sijoittuvat ns. kovan ja pehmeän ammatillistumisen välimaastoon. Niiden toimintaan osallistumalla voi kehittää sekä ammatillista pätevyyttä (esim. kieliopinnot, ATK-perustaidot) että opiskella taide- ja taitoaineita harrastusmielessä. Myös niiden tarjoamia monipuolisia mahdollisuuksia erilaisten käytännön taitojen harjoittamiseen voidaan tarkastella kovan ja pehmeän ammatillisuuden välimuotona.

Kansalais- ja työväenopistoja koskevat, eri tahoilta esitetyt toiveet ja toimeksiannot tai laeissa määritellyt yleiset tehtävät, eivät vaikuta sanottavammin muuttuneen 1900-luvun alun jälkeen. Ensimmäisessä työväenopistojen tehtäviä määrittävässä komiteamietinnössä, Työväenopistokomitean mietinnössä vuodelta 1948 (s. 20), todettiin työväenopistotyön ajankohtaisuuteen liittyen seuraavaa: “Sivistystyön on yleensä tarkkailtava toisaalta tulevaisuuden, toisaalta nykyhetken tarpeita. Kummankin tarveryhmän jatkuvasta muuttuvuudesta johtuen onkin yleisen sivistystyön alin omaa tarkistettava suuntaansa. Näin on laita sekä sivistystyön päämäärään että tehtävään nähden.” Opistojen toiminta-ajatuksen ja tehtävän voidaan olettaa heijastuvan niiden käytännön toiminnasta ja toteutuvan opetusaineisiin perustuvana tarjontana. Toiminnan sisällön ja siinä tapahtuneiden muutosten tarkastelua vaikeuttaa luokitteluperusteiden muuttuminen.

Työväenopistokomitean mietinnöstä käy ilmi opintopiirien jakauma opistoissa työ kautena 1940–1941: suurimmat opetusaineryhmät olivat harjoitusaineet (mukaan lukien kielet, yhteensä 73 %), yhteiskunnallis-taloudelliset aineet sekä ammatilliset aineet (vain 9 %). Työkautella 1962–1963 suurimmat aineryhmät olivat opintoryhminä mitattuna vieraat kielet 35 %, ammatilliset aineet 15 %, esteettiset aineet 12 % ja käsityöt 10 %. Kymmenen vuotta myöhemmin, eli lukuvuonna 1971–72, kielten osuus opiskelijaosuusmitattuna oli vähentynyt 18 prosenttiin käytännön taitojen osuuden ollessa kolmannes, liikunnan ja terveyden seitsemäsosa sekä taideaineiden vajaa kymmenesosa. Opetushallituksen 1990-luvun puolivä-



lissä toteuttamasta arvioinnista ilmenee lukuvuoden 1990–1991 opetusainejakauma pääpiirteissään. Taide- ja taitoaineiden osuus opetustunneista oli 62 %, kielten 17 % ja liikunnan ja terveyden 7 %. Kansalais- ja työväenopistojen liiton vuonna 1997 suorittamasta selvityksestä käy puolestaan ilmi toimintavuotena 1996 toteutuneiden opetustuntien jakauma. Eri opetusaineryhmien osuudet olivat seuraavat: käytännön aineet 25 %, musiikki 17 %, kielet 17 % ja taideaineet 17 %.

Kokoavasti voidaan todeta kahden suurimman aineryhmän, eli taito- ja taideaineiden osuuden, kasvaneen vuosien saatossa noin 40 prosentista noin 60 prosenttiin ja vastaavasti kielten osuuden vähentyneen suunnilleen kolmanneksesta kuudennekseen. Suurissa kaupunkiopistoissa käytännön taidot ja kielet muodostivat vuonna 1998 noin puolet opetustarjonnasta, kun vastaavasti pienemmissä maaseutuopistoissa puolet opetustarjonnasta muodostui käytännön taitojen ja musiikin opetuksesta. Pellinen (2001, 65) toteaa opetussisältöjen muutosta koskevassa yhteenvedossaan, että 1990-luvun alusta alkaneella markkinaperusteisella aikuiskoulutuspolitiikan kaudella kansalaisopistoissa on suuntauduttu entistä enemmän yleissivistävään koulutukseen, harrastusopintoihin, avoimeen korkeakouluopetukseen sekä maksupalvelukoulutukseen.

Uusimpien, vuoden 2004, tietojen mukaan annettujen opetustuntien määrällä mitaten suurin yksittäinen opintoala on käsi- ja taideteollisuuden ja kädentaitojen opetus 27 prosentin osuudella kaikista annetuista opetustunneista. Toisena on musiikin opetus, kolmantena kuvataide ja neljäntenä liikuntaan ja urheiluun liittyvä opetus. Nämä neljä suurinta opintoalaa kattavat 65 % kaikista kansalaisopistoissa annetuista opetustunneista. Kymmenen suurinta opintoalaa kattavat opetustunneista yli 85 %.

Opetushallituksen 1990-luvun alussa tekemän arvioinnin (Yrjölä 1996, 132–134) mukaan opistojen toiminnan tila oli tuolloin hyvä. Suomen kaikissa kunnissa opistot kykenivät tarjoamaan peruspalveluna yleissivistävää aikuisopetusta. Opistojen todettiin kuitenkin erilaistuneen, erikoistuneen (painopistealueina muun muassa taiteen perusopetus, kielten opetus, työttömien koulutus) ja polarisoituneen. Osissa kunnista kansalaisopistot toimivat kunnallista kehittämisstrategiaa toteuttaen ja osissa kunnista ne toimivat hyvin itsenäisesti, vailla kiinteää yhteyttä muuhun kunnalliseen opetustoimeen.

**Taulukko 4.** Opettajien antamat opetustunnit kansalaisopistoissa kymmenellä suurimmalla opintoalalla vuonna 2004

	Tuntimäärä	% kaikista tunteista
Käsi- ja taideteollisuus ja kädentaidot	536 008	26,92
Musiikki	337 855	16,97
Kuvataide	208 809	10,49
Liikunta ja urheilu	208 395	10,47
Englanti	115 884	5,82
Teatteri ja tanssi	112 079	5,63
Tietotekniikan käyttö	87 828	4,41
Espanja	40 968	2,06
Muut kielet	30 301	1,52
Ranska	25 919	1,30
<b>Yhteensä</b>	<b>1 704 046</b>	<b>85,58</b>
Opetustunteja yhteensä	1 991 189	

Lähde: Muistio Vapaa sivistystyö numeroina, 2004

Kansalaisopistojen jakautumisesta “kahteen kastiin” on todettu merkkejä eri yhteyksissä. Ensimmäinen ryhmä ovat suuret, dynaamiset, uusia haasteita ennakoivat sekä verkostoitumisen avulla erilaisia synergiaetuja hyödyntävät “oppimiskeskukset” ja toinen ryhmä pienemmät, perinteiseen toimintaan tukeutuvat ja osittain taantuvat opistot. Alueellisen oppimiskeskusidentiteetin syntyminen ja vahvistuminen on näkynyt myös opistojen nimissä. Osa etenkin uusista alueopistoista on muuttanut nimensä työväen- ja kansalaisopistosta aikuisopistoksi tai pelkäksi opistoksi. Toisaalta myös osallistujajoukko saattaa jakautua aiempaa selvemmin kahteen ryhmään: entistä aktiivisempiin ja opistojen toimintaa sisällöllisesti ohjaaviin sekä satunnaisemmin osallistuviin tai kokonaan toiminnan ulkopuolelle jättäytyviin kuntalaisiin.



## 4.2 Kansalais- ja työväenopistot vapaan sivistystyön toimintakentällä

Kansalais- ja työväenopistot ovat vapaan sivistystyön kentällä kokonaisvolyymiltaan suurin toimija. Toimintaa järjestetään jokaisessa Suomen kunnassa. Toimenkuva ja tehtäväjako suhteessa kansanopistoihin näyttää ainakin tilastojen valossa selvältä. Siinä missä kansanopistoissa järjestetään peruskoulu- ja lukio-opetusta, oppisopimuskoulutusta sekä tutkintoon joltavaa ja ammatillista lisäkoulutusta, järjestetään kansalaisopistoissa kokonaisvolyymin avulla tarkasteltuna enemmän työvoimakoulutusta ja työnantajan tilaamaa koulutusta. Tämä voidaan tulkita merkiksi paikallisen ja alueellisen tehtävän toteuttamisesta. Avoimen yliopisto-opetuksen kokonaisvolyyymi on kansalais- ja kansanopistoissa lähes yhtä suuri. Vastaavasti työnantajan tilaaman koulutuksen kokonaisvolyyymiä tarkasteltaessa voidaan 250 kansalaisopiston todeta olevan kansallisesti yhtä suuri toimija kuin jäsenjärjestöjensä kautta paikallistasolla toimivat yksitoista opintokeskustakin.

Suomalaiselle kansalaisopistokentälle on viimeisen kymmenen vuoden aikana ja pelkästään kokonaisuutta tarkasteltaessa ollut leimallista ulkoinen vakaus. Opistojen toimintavolyyymissa ja toiminnan sisällöissä tapahtuneet muutokset ovat kokonaisuutta tarkasteltaessa melko pieniä. Muutokset opistokentän sisällä ovat kuitenkin olleet merkittäviä. Ne trendit, jotka olivat nähtävillä jo 1990-luvun lopussa, ovat mitä ilmeisimmin vahvistuneet. Opistot ovat perinteisesti olleet rehtorivetoisia ja profiloituneet rehtoriensa näköisiksi. Viime vuosikymmenen lopussa rehtorien viroista tuli yhä useammin osapäiväisiä tai yhdistelmävirkoja. Tämä trendi on mitä todennäköisimmin vahvistunut “vanhan rehtorikunnan” siirtyessä eläkkeelle. Olisi syytä selvittää tarkemmin, mitä seuraamuksia yhdistelmävirkojen yleistymisestä on opistojen ulkoiselle kuvalle ja sisällölliselle toiminnalle.

Myös päätoimisten opettajien kohdalla kehityksen voidaan olettaa olleen samansuuntainen. Etenkin pienissä haja-asutusseuduilla toimivissa opistoissa päätoimisten kansalaisopisto-opettajien määrän voidaan olettaa edelleen laskeneen. Selitys päätoimisten opettajien vähentymiseen on opetustuntien vähentäminen. Entistä enemmän käytetään samoja tuntiopettajia muiden koulumuotojen kanssa. Käytännössä tämä on merkinnyt sitä, että vastuu opistojen toiminnan järjestelmällisestä pitkän aikavälin kehittä-

tämisestä – itsearvioinnista, laatutyöstä ja toiminnan vaikuttavuuden arvioinnista – on siirtynyt yhä enenevässä määrin tuhansien tuntiopettajien harteille.

### **4.3 Kansalaisopistojen muodostama verkosto ja sen palvelu- ja toimintakyky**

#### **Kansalaisopistojen alueellista tarkastelua**

Suomessa toimi vuonna 2004 yhteensä 253 kansalaisopistoa. Kuntien määrän ollessa vuoden 2003 lopussa 444 voidaan yhden kansalaisopiston laskea toimineen keskimäärin 1,75 kunnan alueella. Kansalaisopistoista yksityisiä oli 28 ja kuntayhtymän ylläpitämiä 3. Loput 222 kansalaisopistoa oli kunnallisia. Ruotsin- ja kaksikielisten opistojen (31 kpl) osuus oli 12 %. Toimintavolyymin eli opetustuntien määrien perusteella voidaan todeta, että pienten opistojen (alle 5000 opetustuntia) osuus kaikista opistoista oli 37 %, keski suurten (5 000–10 000 opetustuntia) 40 % ja suurten (yli 10 000 opetustuntia) 23 %. Kansalais- ja työväenopistojen liiton vuotta 1998 koskevasta selvityksestä ilmenee mm., että pienet opistot tavoittivat vuosittain keskimäärin viidenneksen toiminta-alueensa aikuisväestöstä ja vastaavasti suuret opistot keskimäärin reilut kymmenen prosenttia.

Aikuiskoulutuspoliittisesta näkökulmasta kansalaisopistot muodostavat hallinnollisesti melko yhtenäisen aikuiskoulutuksen toimijakentän. Opistojen toimintaympäristöä ja -edellytyksiä lähemmin tarkasteltaessa käy ilmi, että kansalaisopistokenttä muodostuu hyvin erilaisista toimijoista. Suomen suurin kansalaisopisto, Helsingin suomenkielinen työväenopisto, oli vuonna 2004 opetustuntivolyymiltaan (vajaa 96 000 tuntia) sata kertaa suurempi kuin Suomen pienin kansalaisopisto, Utsjoen kansalaisopisto, jonka opetustuntimäärä oli 681 opetustuntia. Sen toiminta-alueen väestötiheys on 0,3 asukasta per neliökilometri, kun asukastiheys Helsingin kaupungissa on 10 000-kertainen, 3032 asukasta per neliökilometri. Taulukosta 5 käy ilmi vuoden 2004 osalta neljän pienimmän ja neljän suurimman kansalaisopiston opetustuntimäärät, toimintakunnan/kuntien 15 vuotta täyttäneiden asukkaiden määrä sekä opetustuntien määrä suhteutettuna asukkaiden määrään.





**Taulukko 5.** Pienimpien ja suurimpien kansalaisopistojen vertailua opetustuntien mukaan suhteutettuna alueen väestöpohjaan

Kansalaisopisto/toiminta-alue	Op.tunnit 04	Väestö 15+	H/asukas
Utsjoen kansalaisopisto (Utsjoki)	681	1196	0,57
Skärgårdshavets medborgarinstitut (Korppoo, Houtskär ja Iniö)	1476	1576	0,94
Alastaron kansalaisopisto (Alastaro)	1844	2554	0,72
Kyröskosken kansalaisopisto (Hämeenkyrö)	1878	8153	0,23
Vantaan kaupungin työväenopisto (Vantaa)	29 724	147 654	0,20
Vanajaveden opisto (Hattula, Hauho, Hämeenlinna, Janakkala, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulos)	33 839	73 088	0,46
Espoon kaupungin työväenopisto (Espoo)	44 780	177 684	0,25
Helsingin kaup. suom. työväenopisto (Helsinki)	95 833	446 957	0,21

Suomen kolmanneksi suurin kansalaisopisto, Vanajaveden opisto, toimi vuonna 2004 kahdeksan kunnan alueella. Se on siten määrällisesti manner-Suomessa useimman kunnan alueella toimiva opisto. Opistot voidaankin operationaalisesti jakaa paikallisiin ja alueellisiin opistoihin. Paikalliseksi opistoiksi voidaan määritellä yhden ja kahden kunnan alueella toimivat opistot ja vastaavasti alueellisiksi vähintään kolmen kunnan alueella toimivat opistot. Tämän määritelmän mukaan noin kolme neljästä kansalaisopistosta (197 opistoa) oli vuonna 2004 paikallisia ja yksi neljäsosa (56 opistoa) alueellisia. Kuudessa kaupungissa toimi suomen- ja ruotsinkielinen opisto ja tämän lisäksi useassa kaupungissa (esim. Tampere, Pori, Kotka) sekä kunnallinen että yksityinen kansalaisopisto.

Tarkasteltaessa useamman kunnan alueella toimivia opistoja voidaan todeta, että Itä-Suomen, Oulun ja Lapin lääneissä, eli lääneissä, joissa kunnat ovat pinta-alaltaan huomattavan suuria, ovat opistot pääsääntöisesti paikallisia, eli toimivat enintään kahden kunnan alueella. Kansalaisopiston palvelukyky, eli kyky tarjota opiston palveluja tasa-arvoisesti toiminta-alueensa asukkaille, vaikuttaisi edellyttävän myös tiettyä maantieteellistä läheisyyttä. Varovaisen arvion mukaan Suomen kaksi ja puolisataa kansalaisopistoa toimii noin 4000–5000 toimipisteessä. Koska suurin osa kansalaisopistoista hyödyntää toiminnassaan olemassa olevaa kunnallista infra-

struktuuria (esim. koulujen tiloja), kytkeytyy kansalaisopiston toiminta organisaation muuhun julkiseen toimintaan, joka tapahtuu paikallisten olosuhteiden (esim. välimatkat, kouluverkoston tiheys) ehdoilla. Etenkin haja-asutusseuduilla kansalaisopiston toiminnan kehittäminen on mitä ilmeisimmin riippuvaista juuri muun julkisen infrastruktuurin laadusta ja toimintakyvystä. Kansalaisopiston toimintaa voidaan ehkä näissä tapauksissa kutsua lähinnä sivistystyötä ylläpitäväksi. Pinta-alaltaan pienissä ja lähellä toisiaan sijaitsevilla kunnissa opistojen yhdistäminen alueopistoiksi saattaa yksittäisen osallistujan näkökulmasta parantaa merkittävästi sivistystarjontaa ja valinnan mahdollisuuksia.

Ääritapausten tarkastelu paljastaa kansalaisopistokentän moninaisuuden ja hajanaisuuden sekä opistojen yhä selkeämmän profiloitumisen. Helsingin ja Parkanon aikuisopistoissa järjestetään suhteellisesti eniten työvoimapolitiittista ja työnantajan tilaamaa koulutusta. Kun näiden koulutusten lähiopetustuntien määrät suhteutetaan muun yleissivistävän aikuiskoulutuksen tunteihin, osuudet ovat Helsingissä 45 % ja 23 % sekä Parkanossa 69 % ja 20 %. Avoimeen yliopisto-opetukseen muita selkeämmin erikoistuneita opistoja on muutama: Lahden työväenopisto (9 %), Keminmaan kansalaisopisto (5 %) sekä Helsingin aikuisopisto (5 %). Työnantajan tilaamien lähiopetustuntien osuudet korreloivat selkeästi työvoimapolitiittisen koulutuksen opetustuntien sekä myös avoimen yliopiston opetustuntien kanssa. Taide-opistoiksi profiloituneita opistoja (opetustuntien osuus n. 90 % muun yleissivistävän aikuiskoulutuksen tunneista) löytyy etenkin Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalta. Muutamassa suuressa kansalaisopistossa kielten osuus nousee noin kolmasosaan opetustunneista. Naisten osuus on keskimäärin kolme neljäsosaa osallistujista. Muutama selkeä poikkeus löytyy Länsirannikolta: Kaskisten, Merikarvian, Otsolan ja Ulvilan kansalaisopistoissa miesten osuus osallistujista on noin puolet. Lasten osuus osallistujista on puolestaan muita suurempi (n. kolmasosa) kahdessa pienessä ruotsin- ja kaksikielisessä opistossa (Vörå–Oravais–Maxmo sekä Ingå), Toivola-Luotolan opistossa Kemissä sekä Jyväskylän maalaiskunnan kansalaisopistossa (Tilastokeskus 2004).

Kansalais- ja työväenopistojen keskeisimpään toimintaedellytykseen, henkilöstöön, joka koostuu rehtoreista, päätoimisista opettajista sekä suuresta tuntiopettajajoukosta, ei tehdyissä selvityksissä ja arvioinneissa ole juurikaan kiinnitetty huomiota. Kansalais- ja työväenopistojen liiton selvi-



tyksestä vuodelta 1998 käy ilmi, että 70 prosentissa opistoista toimi päätoiminen rehtori. Selvitykseen osallistuneissa 227 opistossa toimi rehtoreiden lisäksi yhteensä 778 päätoimista opettajaa (ka. 3,4), lähes 18 000 tuntiopettajaa (ka. 78) sekä reilut neljätuhatta luennoitsijaa (ka. 18). Vaihtelut päätoimisen henkilöstön määrän suhteen eri opistojen välillä ovat kuitenkin huomattavat. Lähes kolmasosassa opistoista oli täyttämättömiä päätoimisia virkoja. Salo (2004, 81) totesi ruotsin- ja kaksikielisissä opistoissa 1990-luvulla tapahtuneiden muutosten johtaneen siihen, että pienissä opistoissa päätoimisten opettajien määrä väheni, kun taas tuntiopettajien määrä kasvoi hieman. Suurissa opistoissa vastaavia muutoksia ei tapahtunut. Kuntaliiton (2005) selvitykseen osallistuneista opistoista lähes kaikissa rehtorin virka oli täytetty. Päätoimisten rehtoreiden osuus oli 75 %. Päätoimisten opettajien määrä oli 317 (ka. 2,6), päätoimisten tuntiopettajien (yli 16 h/viikko) määrä 369 (ka. 3), tuntiopettajien 10 761 (ka. 88) ja luennoitsijoiden 1 444 (ka. 11,9). Kurssien hallinnointiin (kurssisihteerit ym.) käytettyjen henkilötyövuosien määrä oli yhteensä 67,27 (ka. 0,57) ja vastaavasti taloushallintoon 40,37 (ka. 0,34). Henkilöstövahvuus vaihtelee opistoittain erittäin paljon, päätoimisten opettajien määrä nolasta viiteentoista, päätoimisten tuntiopettajien nolasta kolmeenkymmeneenyhteen sekä tuntiopettajien 18:sta 275:een.

Ruotsinkielisten opistojen toimintaedellytykset, tai pikemmin opistojen väliset suuret toimintaedellytyserot, ovat samaa luokkaa kuin suomenkielisten opistojen keskuudessa. Kun Skärgårdshavets medborgarinstitut antoi opetusta 1500 tuntia vuodessa vuonna 2004, Espoon kaupungin kaksikielinen työväenopisto antoi opetusta lähes 45 000 tuntia. Myöskään opetustarjonnan kirjon suhteen ruotsin- ja kaksikieliset opistot eivät poikkea muista. Avoin yliopisto-opetus puuttui vuonna 2004 puolesta ruotsinkielisistä opistoista, mutta sitä oli samanaikaisesti melko laajasti tarjolla useassa suuremmassa opistossa. Myös työnantajan tilaamien kurssien kirjo on laaja. Eräs keskeinen toiminnan perusedellytys on henkilökunta, ja henkilökunnan suhteen on nähtävissä kokopäivätoimisten rehtoreiden ja opettajien lukumäärän lasku varsinkin pienten opistojen kohdalla. Tämä on omiaan polarisoimaan opistokenttää myös ruotsinkielisen koulutuksen piirissä.

Kuinka paljon erilaiset toimintaedellytykset vaikuttavat opistojen toimintaan osallistumiseen? Osallistumisaktiivisuutta voidaan tarkastella kah-

della eri tavalla. Osallistujien vuotuinen määrä voidaan suhteuttaa toiminta-alueen aikuisväestön kokonaismäärään. Koska yksittäisten opistojen toiminta-alueen yksiselitteinen määrittäminen on hankalaa, on osallistumisaktiivisuutta mielekkäintä tarkastella lääneittäin ja maakunnittain. Läänikohtainen tarkastelu ei tuo esiin merkittäviä eroja (ks. taulukko 6). Sen sijaan maakuntakohtaisessa tarkastelussa erot ovat jo huomattavat. Osallistumisaktiivisuus on selkeästi suurin Pohjanmaan maakunnassa, jonka opistoista lähes kaikki ovat kaksi- tai ruotsinkielisiä. Noin kahdenkymmenen prosentin osallistumisaktiivisuuteen päästään Itä-Uudenmaan (myös useita ruotsin- tai kaksikielisiä opistoja), Uudenmaan, Lapin sekä Etelä-Pohjanmaan maakunnissa. Alhaisin osallistumisaktiivisuus on Kymenlaakson ja Varsinais-Suomen maakunnissa. Peränpitäjänä on selvästi Keski-Pohjanmaa. Taulukosta 6 käy myös ilmi lyhyisiin koulutuksiin osallistuneiden osuus aikuisväestöstä. Osassa maakunnista lyhyisiin koulutuksiin (alle 6 tuntia) osallistuvien määrä on suhteellisen pieni pitkiin koulutuksiin (yli 6 tuntia) verrattuna (Lappi, Uusimaa, Etelä-Pohjanmaa ja Etelä-Karjala). Päinvastainen tilanne on Pohjois-Karjalassa, Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Osallistumiseen vaikuttaa toki myös alueen muu koulutustarjonta sekä ammattirakenne: erityisesti maaseudulla olevat pienyrittäjät tai maatalousyrittäjät eivät voi osallistua yhtä aktiivisesti iltaisin kuin monet muut väestöryhmät.

Toinen tapa tarkastella osallistumisaktiivisuutta on suhteuttaa yksittäisten osallistujien määrä osallistumistapausten määrään, eli tarkastella kuinka monelle kurssille yksittäinen osallistuja keskimäärin osallistuu. Tämä ”kurssiaktiivisuuden” mittari antaa viitteitä siitä, että kansalaisopistoaktiivisuus, kuten osallistuminen aikuiskoulutukseen, on selvästi kasautuvaa. Kuntaliiton, KTOL:n ja FAMI:n 2005 tekemän selvityksen perusteella (mukana noin puolet opistoista) yksittäinen osallistuja osallistui keskimäärin 1,6 kurssille. Vaihteluväli on 1,5 kurssista 2,6 kurssiin. Erot kurssiaktiivisuudessa opistojen välillä eivät selity ainakaan opistojen koolla, toiminta-alueen laajuudella (monenko kunnan alueella opisto toimii) tai opetuskielillä. Salo (2004, 82–86) totesi ruotsin- ja kaksikielisiä opistoja koskevassa tutkimuksessaan kurssiaktiivisuuden kohonneen merkittävästi 1990-luvun aikana etenkin pienissä opistoissa. Samanaikaisesti opistot profiloituvat selvästi kurssitarjontansa suhteen.



**Taulukko 6.** Osallistuminen kansalaisopistojen opintoihin lääneittäin ja suhteutettuna maakunnittain aikuisväestön määrään

LÄÄNI	Väestö yli 15 vuotta	Osallistujia opistoissa	Osallistujia aikuisväestöstä
Etelä-Suomi	1 742 229	309 126	17,7
Länsi-Suomi	1 528 678	249 013	16,3
Itä-Suomi	486 571	84 985	17,5
Oulu	366 140	61 114	16,7
Lappi	154 397	29 873	19,3
<b>MAAKUNTA</b>			
MAAKUNTA	Osallistujia aikuisväestöstä Yli 6 h koulutukset	MAAKUNTA	Osallistujia aikuisväestöstä alle 6 h koulutukset
Pohjanmaa	30,7 %	Pohjanmaa	9,2 %
Itä-Uusimaa	20,4 %	Itä-Uusimaa	5,0 %
Lappi	19,3 %	Kainuu	3,8 %
Uusimaa	19,2 %	Pohjois-Karjala	2,8 %
Etelä-Pohjanmaa	19,1 %	Etelä-Savo	2,5 %
Pohjois-Karjala	18,9 %	Lappi	2,2 %
Kainuu	18,4 %	Pohjois-Pohjanmaa	2,1 %
Etelä-Savo	17,4 %	Pohjois-Savo	2,0 %
Keski-Suomi	17,3 %	Etelä-Pohjanmaa	1,7 %
Pohjois-Savo	16,6 %	Keski-Suomi	1,3 %
Pohjois-Pohjanmaa	16,3 %	Uusimaa	1,0 %
Etelä-Karjala	16,1 %	Satakunta	1,0 %
Pirkanmaa	15,2 %	Kymenlaakso	1,0 %
Kanta-Häme	15,0 %	Pirkanmaa	1,0 %
Päijät-Häme	14,4 %	Varsinais-Suomi	0,8 %
Satakunta	14,2 %	Päijät-Häme	0,8 %
Kymenlaakso	13,7 %	Kanta-Häme	0,7 %
Varsinais-Suomi	12,8 %	Keski-Pohjanmaa	0,4 %
Keski-Pohjanmaa	5,4 %	Etelä-Karjala	0,3 %

Vuodesta 1983 parissakymmenessä suomalaisessa kaupungissa neljän vuoden välein toteutetuissa Kaupunkipalvelututkimuksissa on tiedusteltu muun muassa 18–70-vuotiaiden kaupunkilaisten arviota oman kaupunkinsa kansalais- ja työväenopiston palveluista. Suurimmat muutokset noin

kymmentuhannen aikuisen otoksessa vuodesta 1985 vuoteen 2001 ovat kahtalaiset. Niiden vastaajien, jotka eivät ole ottaneet tai kyenneet ottamaan kantaa kysymykseen, osuus on kaksinkertaistunut ollen vuonna 2001 noin 27 prosenttia. Vastaavasti niiden vastaajien osuus, jotka ovat arvioineet palvelut erittäin hyväksi, osuus on pienentynyt reilusta 20 prosentista vajaaseen 13 prosenttiin. Tämä liittyy myös siihen, että kurssit pätkitään yleisön pyynnöstä nykyistä enemmän osiin, perinteiset lukuvuoden kestävät kurssit ovat vähentyneet, jolloin kurssien lukumäärä on siis lisääntynyt.

Yllä esitetty viittaa siihen, että osallistuminen kansalaisopistojen toimintaan on yhä selkeämmin jakamassa kansalaiset kahteen ryhmään: entistä aktiivisempiin osallistujiin, joiden toiveet ja tarpeet kyetään huomioimaan yhä paremmin, sekä passiivisiin, yhä suuremmassa määrin kansalaisopistotoiminnan ulkopuolella jättäytyviin. Kun tarkastellaan, mikä on eri väestöryhmien tasa-arvoinen osallistumismahdollisuus, voidaan todeta, että vähävaraisimmista väestöryhmistä on parhaiten otettu huomioon työttömät ja muut erityisryhmät, mikäli mittariksi otetaan maksuton osallistuminen tai alennetut kurssimaksut. Kevään 2005 selvityksestä käy ilmi, että yli puolessa opistoista työttömät saivat alennuksen kurssimaksusta tai maksuttoman osallistumisen. Vastaava osuus muilla erityisryhmillä oli 29 %, eläkeläisillä 18 % ja maahanmuuttajilla ainoastaan 6 %.

Kansalaisopistoissa opiskelevien taustoja koskeva ajantasainen kansallinen ja alueellinen tieto on hyvin puutteellista. Yksittäiset opistot keräävät omiin tietokantoihinsa yksityiskohtaisempaa tietoa osallistujistaan. Tietosuojalainsäädäntö asettaa omat rajoituksensa siihen, millaista tietoa voidaan tilastoida. Kyseisten tietojen hyödyntäminen oman toiminnan seurannassa, arvioinnissa ja suunnittelussa on kuitenkin mitä ilmeisimmin melko satunnaista ja viitteellistä. 1990-luvulla kerättyjen hajanaisten ja yhteismittattomien tilastojen perusteella voidaan päätellä, että kansalaisopistoissa opiskelevat aktiivisimmin 30–55-vuotiaat, melko hyvin koulutetut (vähintään toisen asteen koulutus) naiset, jotka toimivat työntekijöinä tai alemmina toimihenkilöinä palveluelinkeinoissa, osallistuvat aktiivisesti opistojen toimintaan ja hyödyntävät muutakin aikuiskoulutus- ja kulttuuritarjontaa.

Kansalaisopistojen määrä on viimeisen vuosikymmenen aikana vähentynyt noin kolmellakymmenellä. Mielenkiintoinen kysymys onkin, mihin aineisiin vähennys on kohdistunut ja millaisia vaikutuksia sillä on mahdollisesti opetustarjonnan rakenteeseen. Keskeisimmät syyt määrän vähene-



miseen ovat olleet sekä alue- ja seutuopistojen perustaminen että kuntaliitokset. Uusia alue- ja seutuopistoja tullaan mitä ilmeisimmin tällä vuosikymmenellä perustamaan ainakin puolenkymmentä. Selvittely-, kartoitus- ja suunnittelutyö on käynnissä reilun kymmenen uuden alue- tai seutuopiston perustamista ajatellen (Kuntaliitto, KTOL, FAMI 2005). Kun lisäksi huomioidaan lähiaikoina tapahtuvat kuntaliitokset, voidaan opistojen määrän arvioida vähenevän noin kahteensataan tämän vuosikymmenen loppuun mennessä. Opistojen yhdistymistä edeltäneissä selvityksissä alue- ja seutuopistojen etuina nostetaan usein esiin hallinnon keventyminen, mahdollisuus henkilökunnan osaamisen pitkän aikavälin laaja-alaiseen kehittämiseen ja hyödyntämiseen, monipuolisempi ja laadukkaampi opetustarjonta, vahvemman vapaan sivistystyön toimijan syntyminen alueelliselle aikuiskoulutuskentälle sekä paremmat lähtökohdat vastata markkinaperusteisen aikuiskoulutuksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Heikkouksina selvityksissä nousee esiin muun muassa alueellisuus (paikallisuuden sijaan), etäisyyden kasvaminen osallistujiin ja muihin kuntalaisiin, eri alueiden asukkaiden eriarvoistuminen sekä toiminnan kasvava jäykkyys.

### **Verkostoituminen muiden vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa**

Kansalais- ja työväenopistojen liiton vuotta 1998 koskevasta selvityksestä ilmenee opistojen ilmoittamat tärkeimmät yhteistyökumppanit. Näitä olivat lukiot (91 % opistoista), yliopistot (60 % opistoista) ja ammatilliset oppilaitokset (44 % opistoista). Yhteistyö ja verkostoituminen muiden vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa oli melko vähäistä. Vain 15 % kansalaisopistoista ilmoitti yhteistyökumppanikseen kansanopiston, vajaa 6 % kesäyliopiston ja vastaavasti 4 % opintokeskuksen. Tärkeimpinä yhteistyön muotoina niin kansanopistojen kuin opintokeskusten kanssa olivat yhteinen opinto-ohjaus sekä osittain yhteinen kurssitarjonta. Kevään 2005 kyselyn vastauksista ilmenee, että kansalaisopistojen tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat muut kansalaisopistot (yhteistyön muotoina koulutussuunnittelu, henkilöstön hyödyntäminen ja kurssien järjestäminen), lukiot (kurssien järjestäminen, henkilöstö ja yhteinen kurssitarjonta), yliopistot (kurssien järjestäminen sekä yhteinen opetustarjonta) ja paikalliset järjestöt (koulutussuunnittelu ja opiskelijoiden neuvonta ja ohjaus). Koulutusorganisaatioiden lisäksi tärkeiksi yhteistyötahoiksi mainittiin paikalliset

yritykset ja seurakunnat. Kyselyssä tiedusteltiin myös yhteistyön esteitä. Huomionarvoista on, että kysymykseen oli vastattu lähes kaikista opistoista. Yhteistyön esteinä olivat selvästi seuraavat: eri oppilaitosmuotojen (myös vapaan sivistystyön kentän sisällä) erilaiset toimintakulttuurit ja niihin liittyen yhteistyötä hankaloittavat asenteet, reviirijattelu, kilpailu resursseista ja osallistujista sekä aikapula

Kansalaisopistot tekevät yhteistyötä muidenkin kuin vapaan sivistystyön toimijoiden, kuten muun muassa Suomen Punaisen Ristin kanssa. Yhteistyössä ongelmana voi olla rahoitus ja sen erottaminen, mikä on “yhteistyötä” tehtäessä tilauskoulutusta ja mikä normaalia toimintaa. Esimerkiksi Spr:n ei kannata järjestää jäsenilleen ensiapukurssia, jos he saavat kansalaisopiston järjestämään saman kurssin valtion tukemana, jolloin kurssi tulee Spr:n jäsenille halvemmaksi kuin itse järjestettynä.

### **Kansalais- ja työväenopistojen järjestämä avoin yliopisto-opetus**

Kansalaisopistojen avoimen yliopisto-opetuksen tarjontaa voidaan tarkastella lähinnä valtakunnan tasolla. Tilastokeskuksen keräämistä vuosittaisista tiedoista ilmenee, että avoimen yliopisto-opetuksen opetustuntivolyymi kansalaisopistoissa lähes puolittui (-44 %) vuodesta 1995 vuoteen 2003. Avoimeen yliopisto-opetukseen kansalaisopistoissa osallistuneiden määrä pieneni samana ajanjaksona hiukan opetustuntimäärää vähemmän eli 36 %. Avoimen yliopisto-opetuksen osuus kansalaisopistojen opetustarjonnasta on suhteellisesti suurinta aivan eteläisimmässä Suomessa ja Lapissa sekä suhteellisesti pienintä Itä-Suomessa ja Keski-Pohjanmaalla. Avointa yliopisto-opetusta järjestetään selvästi enemmän kansalaisopistoissa, jotka sijaitsevat kaupungeissa ja taajaan asutuissa kunnissa, kuin opistoissa, jotka sijaitsevat maaseudulla (Tilastokeskus 2005).

## **4.4 Kansalaisopistojen rahoitus**

Kansalaisopistojen toiminta on valtaosin kuntien järjestämää. Yhteensä 249 kansalaisopistosta yksittäisten kuntien ylläpitämiä on 216 opistoa. Kuntien organisoimien kansalaisopistojen lisäksi viisi opistoa on kuntayhtymien vastuulla. Loput 28 opistoa ovat yksityisiä.





Kuntien rooli kansalaisopistotoiminnassa korostuu erityisesti taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltaessa. Kansalaisopistoihin myönnettyt valtionosuudet maksetaan osana ylläpitäjien saamia sivistystoimen valtionosuuksia, ja nämä varat kulkevat siten kunnan taloushallinnon kautta. Lisäksi kunnat rahoittavat kansalaisopistojensa toimintaa, vaikka niillä ei olekaan laissa säädettyä velvollisuutta tukea kansalaisopistoja. Valtionosuuksista huolimatta kansalaisopistotoiminnassa näkyvätkin kuntien väliset erot taloudellisissa mahdollisuuksissa ja toisaalta myös halussa tukea ja järjestää kansalaisopistotoimintaa.

Kunnallista kansalaisopistotoimintaa on helpompi analysoida taloudellisesta näkökulmasta kuin yksityisiä kansalaisopistoja, koska kuntien kansalaisopistoista on eritelty tiedot julkisissa tilinpäätöstilastoissa. Yksityisten opistojenkin osalta on saatavissa meno- ja tulotietoja Opetushallituksen rahoitusjärjestelmäraporteista, mutta ne ovat vähemmän eriteltyjä kuin kuntien tilinpäätöstiedot. Osin tästä johtuen tässä arvioinnissa keskitytään lähinnä kunnallisten kansalaisopistojen rahoitukseen. Tämä on perusteltua myös kunnallisten kansalaisopistojen toiminnan laajuuden vuoksi ja siksi, että kunnalliset kansalaisopistot ovat aluenäkökulmasta merkittävämpiä.

### **Kansalaisopistojen menot ja tulot**

Tilastokeskuksen kuntien tilinpäätöstilaston mukaan kunnallisten kansalaisopistojen yhteenlasketut menot olivat vuonna 2003 yhteensä 137,5 miljoonaa euroa. Tästä summasta puolet (51 prosenttia) koostui palkoista ja palkkioista. Muita tärkeitä kansalaisopistotoiminnan menoja ovat palvelujen ostot (13 prosenttia menoista), eläkevakuutusmaksut (12 prosenttia) ja vuokramenot (12 prosenttia).

Kansalaisopistojen menoja rahoitetaan valtionosuuksilla, opiskelijamaksuilla, kuntien rahoituksella ja muulla rahoituksella. Opetushallituksen valtionosuustietojen mukaan kuntien ylläpitämien kansalaisopistojen valtionosuudet olivat vuonna 2003 noin 60,1 miljoonaa euroa. Kuntien tilinpäätöstilastojen mukaan kuntien kansalaisopistojen toimintatulot olivat samana vuonna yhteensä 35,6 miljoonaa euroa (opiskelijamaksujen osuus toimintatuloista oli 60 prosenttia). Siten kustannusten loppuosa – noin 42 miljoonaa euroa – on koostunut kuntien kansalaisopistoille myöntämästä rahoituksesta. Kuntayhtymien osalta rahoituksen jakautuma on hyvin samankaltainen.

Yksityisten kansalaisopistojen rahoituksen jakautumasta ei ole saatavilla yhtä kattavaa tilastotietoa mutta on oletettavaa, että myös yksityiset opistot rahoittavat toimintaansa pääosin valtionosuudella ja maksuilla. Yksityisiksi luettavat opistot ovat usein yhteydessä järjestöihin tai vastaaviin, ja niillä on mahdollisuus saada taustaorganisaatioiltaan muutakin tukea.

## **Kansalaisopistojen rahoituksen pääkomponentit**

### *Valtionosuusjärjestelmä vuoteen 2005 asti*

Kansalaisopistojen valtionosuuden laskennassa käytetty yksikköhinta vaihteli vuoteen 2005 asti voimassa olleen valtionosuusjärjestelmän mukaan oppilaitoksittain riippuen siitä, missä asutusrakenneryhmässä oppilaitos sijaitsee. Käytössä oli viisiluokkainen kuntaryhmitys, jota kutsuttiin asutusrakenneluokitukseksi. Asutusrakenneluokitus perustui pelkästään kuntien asukastiheyteen. Luokan 1 asukastiheys oli enintään 2 asukasta neliökilometrillä ja luokan 5 kuntien asukastiheys oli yli 100 asukasta per neliökilometri.

Vanha yksikköhinta laskettiin asutusrakenneluokittain jakamalla kunnallisten ja yksityisten kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneet valtionosuuspohjaan kuuluvat käyttökustannukset samojen opistojen sinä vuonna pidettyjen opetustuntien määrällä. Toisin sanoen yksikköhinta laskettiin asutusrakenneluokittain toteutuneiden kustannusten ja opetustuntien perusteella. Tällä tavoin lasketut yksikköhinnat olivat korkeimmat niissä kunnissa, joiden asukastiheys oli suurin. Toisaalta luokkien 1–4 väliset erot yksikköhinnoissa olivat pienet, ja luokkien järjestys yksikköhinnalla mitaten oli eri vuosina hieman erilainen. Vuonna 2005 asutusrakenneryhmien yksikköhinnat vaihtelivat 58,59 euron (luokka 1) ja 74,05 euron (luokka 5) välillä.

Lopullinen valtionosuus laskettiin vuoteen 2005 asti seuraavasta kaavasta:

Kansalaisopistotoimintaan myönnetty valtionosuus = (vahvistettu opetustuntien määrä  $\times$  opetustunnin yksikköhinta asutusrakenneryhmässä)  $\times$  0,57.



### *Valtionosuusjärjestelmä vuodesta 2006 alkaen*

Uudessa, vuoden 2006 alusta voimaan tulleessa valtionosuusjärjestelmässä asutusrakenneryhmistä luovuttiin ja käyttöön otettiin yksi yksikköhinta. Uudistus selkeytti aiempaa tilannetta.

Vuodesta 2006 alkaen valtionosuus lasketaan seuraavasta kaavasta:

**Kansalaisopistotoimintaan myönnetty valtionosuus = (vahvistettu opetustuntien määrä  $\times$  yksikköhinta  $\times$  asukastiheyden mukainen porrastuskerroin)  $\times$  0,57.**

Opetustunnin yksikköhinta tarkistetaan joka neljäs vuosi vastaamaan toteutunutta tilannetta jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltäneen vuoden edeltäneen vuoden kansalaisopistojen valtionosuuspohjaan kuuluvat käyttökustannukset kyseisen vuoden opetustuntien määrällä. Yksikköhintoja tarkistetaan siis neljän vuoden välein vastaamaan todellista kustannustasoa. Yksikköhintojen vuosittaisessa tarkistuksessa käytetään jatkossa kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä (KUPHI), tosin järjestelmään siirryttäessä vuosina 2006 ja 2007 kustannusten nousu otetaan huomioon hieman eri tavalla. Vuoden 2008 alusta vuosittaiset indeksitarkistukset tehdään KUPHI:n perusteella. Asukastiheyden mukainen porrastuskerroin on uudessa valtionosuuskaavassa korvannut aiemman asutusrakenneryhmiin perustuneen korotuksen. Uuden porrastuskertoimen tarkasta sisällöstä määritetään valtioneuvoston asetuksella. Esityksen mukaan yksikköhintaa porrastetaan siten, että yksikköhinta olisi 15 % korkeampi, jos opiston sijaintikunnan asukastiheys olisi yli 100 asukasta/km<sup>2</sup>.

Valtionosuus maksetaan ylläpitäjälle osana sivistystoimen valtionosuuksia. Siten sitä koskevat samat valtionosuuksien leikkauksia koskevat säännöt kuin muitakin sivistystoimen valtionosuuksia. Sen sijaan ns. kuntien omarahoitusosuutta, joka on käytössä valtaosassa sivistystoimen valtionosuuksia, ei kansalaisopistojen valtionosuuksien laskennassa huomioida.

Pienimmillään valtionosuus kattoi vuonna 2003 vain noin 21 prosenttia kansalaisopiston menoista. Toisessa ääripäässä valtionosuus oli yli 90 prosenttia menoista. Keskimääräinen valtionosuusprosentti toteutuneista toimintamenoista oli 52 prosenttia.

Koska valtionosuus maksetaan ylläpitäjälle, on kunnilla myös valta päättää kansalaisopistojensa toiminnan laajuudesta ja rahojen käytöstä. Kunta-kohtaiset preferenssit ja lisärahoitusmahdollisuudet vaikuttavat siis olennaisesti toimintaan. Koska lopullinen valtionosuus perustuu opetustuntimäärään, on kunnilla toimintaa säätelemällä epäsuorasti mahdollisuus vaikuttaa myös saatuihin valtionosuuksiin.

### *Opiskelijamaksutulot kansalaisopistojen rahoituksessa*

Opiskelijamaksutulojen osuus kansalaisopistojen budjetista oli keskimäärin 15 prosenttia vuonna 2003. Opiskelijamaksuilla katettu osuus kansalaisopistojen toimintamenoista vaihtelee kuitenkin kuntien välillä paljon: vähimmillään opiskelijamaksut kattoivat alle 5 prosenttia toimintamenoista ja enimmillään 37 prosenttia.

Opiskelijamaksutuloilla ei siis ole ratkaisevaa merkitystä kansalaisopistotoiminnan ylläpitämisen näkökulmasta. Ne kuitenkin antavat joissakin tapauksissa kohtuullisen lisärahoituksen toiminnan järjestämiseen.

Maksutulojen osuus kansalaisopistojen budjetista on suurempi varakkailla alueilla. Tilastopohjaisen tarkastelun perusteella kansalaisopiston maksutulojen osuus budjetista on suurempi kunnissa, joissa asukaskohtaiset verotettavat tulot ovat keskimääräistä korkeammat. Maakunnittain tarkasteltuna maksutulojen osuus on suurin Uudellamaalla ja pienin Lapissa. Maksutulojen merkitys on suurin kansalaisopistojen valtionosuuksien laskennassa käytetyssä asutusrakenneluokassa 5 ja pienin asutusrakenneluokassa 1.

Toinen maksuihin liittyvä havainto on, että mitä korkeammat kansalaisopistojen toimintamenot ovat asukasta kohden, sitä pienempi opiskelijamaksutulojen osuus on budjetista. Tämä havainto liittyyne edelliseen ainakin siten, että köyhimmissä kunnissa kansalaisopistojen menot saattavat olla asukasta kohden keskimääräistä korkeammat. Näissä kunnissa ei kuitenkaan pystytä keräämään merkittäviä maksutuloja, vaan toiminnan rahoitus painottuu valtionosuuksiin ja kunnan suoraan tukeen.

Kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä maksuista kansalaisopistojen rahoituksessa on vaikea tehdä käytettävissä olevan aineiston perusteella. Kuntien välinen hajonta kansalaisopistojen opiskelijamaksutuloissa on niin



suuri, että syvällisempien päätelmien tekeminen edellyttäisi perusteellista tilastollista analyysiä sekä yksityiskohtaisempaa aineistoa.

### *Kuntien rahoitus*

Ylläpitäjinä toimivien kuntien oman rahoituksen arviointia hankaloittaa se, että sen kuntakohtaisesta tai kansalaisopistokohtaisesta määrästä ei ole olemassa valmiita tilastotietoja. Siten nämä luvut on laskettava käyttäen tietoja valtionosuuksista ja toimintatuloista sekä toimintamenoista.

Kuntien oma rahoitus kansalaisopistoille vaihtelee huomattavasti. Pienin kunnan maksuosuus vuonna 2003 oli 4 prosenttia toimintamenoista. Suurin osuus oli 58 prosenttia ja keskiarvo 26 prosenttia. Mitään selvää yhteyttä kuntakoon ja kunnan maksuosuuden välillä ei silti välttämättä ole: esimerkiksi suurimpien kaupunkien joukossa on sekä pienten että suurten maksuosuuksien kuntia. (Pienimmät kunnan osuudet olivat itse asiassa nolla euroa, koska muutamissa tapauksissa maksutulot ja valtionosuudet ylittivät toimintamenot. Näiden osalta on vaikea sanoa, onko tilanne aidosti näin vai johtuuko tulos kirjanpitoon tms. liittyvistä kysymyksistä tai datavirheestä. Siksi nämä havainnot jätettiin tarkastelun ulkopuolelle.)

Toimintatuloilla ja saaduilla valtionosuuksilla on molemmilla melko korkeat negatiiviset korrelaatiot kunnan rahoitusosuuden kanssa. Toisin sanoen mitä enemmän kansalaisopisto kykenee keräämään maksuja tai mitä enemmän sen toimintaan osoitetaan valtionosuuksia, sitä pienempi on tarve kunnan rahoitukselle. Yhteys on selvästi voimakkaampi maksujen osalta. Toki edellä kuvatun yhteyden tulkinta voi olla myös se, että joissakin kunnissa ei ehkä haluta panostaa kansalaisopistoon niin paljon kuin muissa kunnissa, jolloin opiston on kerättävä enemmän maksutuloja.

## **4.5 Arviointia**

### **Kansalais- ja työväenopistojen rooli vapaan sivistystyön verkostossa**

Kansalais- ja työväenopistot muodostavat vapaan sivistystyön kentällä kokonaisvolyymltaan suurimman institutionaalisen, paikallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin sekä koulutuksellisesti aktiivisen aikuisväestön tarpeisiin

ja toiveisiin reagoivan toimijan. Kansalais- ja työväenopistojen toiminta voidaan kokonaisuutta tarkasteltaessa määritellä yleissivistäväksi vapaaksi sivistystyöksi. Vaikka yksittäisten opistojen määrä on alue- ja seutuopistojen perustamisen myötä vähentynyt, on niiden tarjoama vapaa sivistystyö toistaiseksi maantieteellisesti kaikkien kansalaisten saatavilla.

Koko opistokentälle on leimallista entistä selkeämpi eriytyminen ja profiloituminen. Pienet, haja-asutusalueilla toimivat opistot kamppailevat heikkenevän kuntatalouden seurausten kanssa. Yhä pienenevän päätoimisen henkilökunnan mahdollisuudet opiston toiminnan pitkän aikavälin seurantaan ja kehittämiseen, esimerkiksi erityisryhmien aktivoimiseen, heikkenevät entisestään. Niiden toimintaa voidaankin kuvata lähinnä vapaata sivistystyötä ylläpitäväksi. Asutuskeskusten suuret opistot pystyvät puolestaan jatkuvasti kehittämään ja vahvistamaan toimintaansa lisäämällä omaa varainhankintaansa (projektit, maksupalvelukoulutus, osallistumismaksujen kohdennetut korotukset). Tällä tavoin niissä pystytään myös kohdistamaan resursseja esimerkiksi koulutuksellisesti syrjäytyneiden aktivoimiseen. Uusien alue- ja seutuopistojen perustamisen seuraukset saattavat olla paradoksaaliset. Suhteellisen pienikokoisille ja taajaan asutuille alueille perustetut alueopistot kykenevät kehittämään ja parantamaan aktiivisille osallistujille tarjoamiaan vapaan sivistystyön palveluja monin tavoin. Samalla menetetään kuitenkin jotain koulutuksellisesti syrjäytyneiden tavoittamiseksi tarvittavasta läheisyydestä ja paikallisuudesta. Koska seutu- ja alueopistojen perustaminen ei kaikkialla ole esimerkiksi maantieteellisesti mahdollista, saattaa kehitys johtaa myös opistokentän sisällä entistä selvempään kahtiajakoon.

Kansalaisopistot toimivat paikallisesti ja alueellisesti yhteistyössä lähinnä lukioiden, ammatillisten oppilaitosten ja yliopistojen kanssa. Vapaan sivistystyön kentällä yhteistyötä tehdään alueen muiden kansalaisopistojen, mutta ei juurikaan esimerkiksi kansanopistojen kanssa. Paikallistasolla merkittävänä yhteistyökumppaneina toimivat etenkin uusien tarpeiden ja toiveiden kartoittamisessa sekä opetustarjonnan suunnittelussa erilaiset järjestöt ja yhdistykset.



## **Koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutuminen kansalaisopistojen toiminnassa**

Kansalaisopistojen toimintaan osallistuminen on, kuten osallistuminen aikuiskoulutukseen ylipäänsä, kasautumassa entistä selkeämmin koulutuksellisesti hyväosaisille, aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön aktiivisille osallistujille. Heidän aktiivisuutensa sekä mahdollisuutensa osallistua osallistumisesta aiheutuviin kustannuksiin ohjaa mitä ilmeisimmin toiminnan kehittämistä sekä opetustarjonnan muotoutumista niin suurten asutuskeskusten kuin haja-asutusalueidenkin pienissä opistoissa. Toimintaa kehitetään ja opetustarjontaa suunnataan kummassakin tapauksessa aktiivisten, jo mukana olevien kansalaisten toiveiden ja tarpeiden mukaan. Tämä saattaa helposti johtaa siihen, että etenkin suurissa asutuskeskuksissa toimivien kansalaisopistojen kurssitarjonnasta muotoutuu hajanainen ja kansalaisopistojen vapaan sivistystyön perustehtävää huonosti palveleva kokonaisuus. Kurssitarjonnan puitteissa tyydytetään hetkellisesti ja välineellisesti tiettyä ajankohtana esiin nousevia yksittäisiä ja yksilöllisiä kiinnostuksen kohteita ilman tiedostettuja tavoitteita. Kansalaisopistojen olisi myös pohdittava omaan paikallisuuteensa perustuvaan sivistystehtävään nojaten uusien osallistujaryhmien (lapset ja nuoret) merkitystä suhteessa muihin ikäryhmiin (esim. ikääntyneisiin) niiden toimintakokonaisuudessa.

Kansalaisopistot toimivat paikallisina aikuiskoulutusorganisaatioina, matalin kynnyksin lähellä yksittäisiä kansalaisia ja heidän muodostamiaan yhteisöjä. Tästä huolimatta opistoissa ei ole, jos tilannetta tarkastellaan kokonaisuutena, aikuiskoulutuspoliittisten tavoitteiden mukaisesti kyetty tavoittamaan ja aktivoimaan koulutuksesta syrjäytyneitä kansalaisia.

## **Kansalaisopistot avoimen yliopisto-opetuksen järjestäjänä**

Kansalaisopistojen tarjoama avoin yliopisto-opetus on vähentynyt merkittävästi viimeisten kymmenen vuoden aikana. Avointa yliopisto-opetusta tarjoavat eniten eteläisen Suomen asutuskeskuksissa tai niiden läheisyydessä toimivat kansalaisopistot. Kansalaisopistojen merkitys on avoimen yliopisto-opetuksen yhtäläistä saavutettavuutta ajatellen ja etenkin laaja oppilaitosverkosto huomioiden (ehkä Lappia lukuun ottamatta) melko vähäinen. Syynä avoimen yliopisto-opetuksen tarjonnan vähenemiseen on mitä

ilmeisimmin yliopistojen ja korkeakoulujen täydennyskoulutuskeskusten toiminnan selvä laajeneminen 1990-luvulla.

### **Kansalais- ja työväenopistojen toimintaedellytykset ja palvelukyky**

Opistojen toimintaedellytykset ja niiden myötä opistojen palvelukyky vaihtelevat huomattavasti. Ulkoisesti ja pelkästään kokonaisuutta tarkasteltaessa kansalais- ja työväenopistojen muodostama aikuiskoulutuksen toimijakenttä näyttäytyy sekä voimakkaana että vakaana. Erot yksittäisten opistojen välillä, koskien sekä toimintaedellytyksiä että palvelukykyä, ovat suuret ja mitä ilmeisimmin kasvamaan päin. Pienissä haja-asutusalueiden opistoissa, jotka toimivat lähinnä tuntiopettajien varassa, toiminta profiloituu paikallisesti aktiivisesti vuodesta toiseen toimintaan osallistuvien toiveiden ja tarpeiden mukaan. Koulutuksesta syrjäytyneiden kansalaisten tarpeisiin ei juuri pystytä reagoimaan. Suurissa asutuskeskuksissa toimivat opistot ovat, muusta aikuiskoulutustarjonnasta ja siihen liittyvästä kilpailusta huolimatta, merkittäviä aikuiskoulutustoimijoita. Ne pystyvät arvioimaan ja kehittämään toimintaansa sekä pitkäjänteisesti että projektiluontoisesti yhteistyössä monien eri toimijoiden kanssa. Viimekädessä tarjonnan monipuolisuuden ja riittävyyden määrittää kuntapäätäjien sivistystahto.

### **Valtionosuusjärjestelmään liittyvää arviointia**

Laskennallisen valtionosuuden pohjana oleva yksikköhinta perustuu uudessa (ja vanhassa) valtionosuusjärjestelmässä toteutuneisiin valtionosuuteen oikeuttaviin kustannuksiin. Uudessa järjestelmässä on kuitenkin aiempaan nähden selvä parannus sikäli, että tarkistus tehdään neljän vuoden välein ja välivuosina käytetään kustannusindeksiä. Kustannusten hallinnan näkökulmasta olisi silti parempi sitoa valtionosuus toteutuneisiin kustannuksiin vieläkin löyhemmin ja lisätä vuotuista kustannusten yleistä nousua kuvaavan indeksin painoarvoa entisestään. Erityisesti vanhassa järjestelmässä mutta edelleen myös uudessa on vaarana, että systeemi toimii eräänlaisena menoautomaattina. Toisaalta uudessa järjestelmässä myös valtionosuusprosentteja tarkistetaan neljän vuoden välein. Toinen potentiaalinen ongelma on, että oppilaitos voi edelleen ainakin epäsuorasti vaikuttaa valtionosuuteensa opetustuntien määrän kautta. Jos kunta panostaa





omia resurssejaan enemmän, se voi myöhemmin saada enemmän valtionosuutta. Tämä ei ole tasa-arvonäkökulmasta hyvä ominaisuus.

Asutusrakenneluokittelusta on uudessa valtionosuusjärjestelmässä luovuttu ja se on korvattu tiheimmin asutuille kunnille annettavalla 15 prosentin yksikköhintakorotuksella. Koska korotus on sama tietyn asukastiheyden ylittävillä kunnilla, se ehkä ylikompensoi alarajalla olevien kuntien tilannetta ja alikompensoi rajan selvästi ylittävien kuntien kustannustasoa.

Asukastiheyden yksinomainen käyttö korotustekijänä on ongelmallista, koska asukastiheys ei kuvaa asutuksen hajautuneisuutta. Siten nykyinen tapa määrittää rahoitustarve ei kuvaa matkakustannuksista, etäisyyksistä jne. aiheutuvia lisäkustannuksia eikä se erottele kaupunkimaisia kuntia riittävästi. Opetusministeriön ns. vapaan sivistystyön rahoitusryhmän työn perusteella tehty uudistus on kuitenkin parannus aiempaan tilanteeseen.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että kunnallinen tutkimus kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä olisi tarpeellinen. Yksinkertainen yhteen tai kahteen mittariin perustuva järjestelmä ei välttämättä ole oikeudenmukaisin yksittäisten opistojen näkökulmasta, eikä toisaalta useamman muuttujan käyttö valtionosuuden laskennassa sinänsä juurikaan monimutkaistaisi järjestelmää. Järjestelmän tarkkuutta pitäisi parantaa.

### **Opiskelijamaksuihin liittyvää arviointia**

Kansalaisopistojen nykyiseen maksupolitiikkaan ei yleisesti ottaen näytä liittyvän suuria ongelmia. Maksuilla voidaan sitouttaa opiskelijoita ja vähentää poissaoloista ja peruutuksista aiheutuvia ongelmia.

Maksuilla ei näytä olevan suurta merkitystä maaseudun kuntien kansalaisopistoille. Jatkossakaan tuskin voidaan olettaa, että maksuja voitaisiin kerätä merkittävästi muualla kuin suurilla kaupunkiseuduilla. Ei ole realistista olettaa, että maksujen osuutta olisi mahdollista merkittävästi lisätä. Toisaalta maksujen osuutta kokonaisrahoituksessa ei pitäisi myöskään pyrkiä alentamaan.

Maksujen periminen koulutusaloilla, joilla on myös yksityistä opetustoimintaa, on perusteltua. Mikäli koulutustarjonta suuntautuu nykyistä markkinahakuisemmaksi, maksujen osuutta pitäisi lisätä.

## **Kuntarahoitukseen liittyvää arviointia**

Kunnallisen kansalaisopistotoiminnan voi nähdä luonnolliseksi osaksi kunnan koulutusorganisaatiota ja koulutuspoliittista strategiaa. Siksi on järkevää, että kunnat myös rahoittavat tätä toimintaa. Kuntien rahoitusosuutta voi pääosin pitää tyydyttävänä. Kuntien rahoitusosuudella on myös kustannuksien kasvua hillitsevä vaikutus.

Mikäli kunnallista rahoitusosuutta pyrittäisiin alentamaan esimerkiksi valtionosuutta lisäämällä, se voisi johtaa siihen, että kunnallisia toimintoja pyrittäisiin siirtämään osin kansalaisopistojen yhteyteen. Nykyinen malli, jossa kunnat viime kädessä vastaavat sekä toiminnasta että rahoituksesta, on perusteltu. Kunnilla tulee kuitenkin jatkossakin olla vapaus harkita itse, miten ne haluavat rahoittaa vapaan sivistystyön toimintaa.

Tiettyinä ongelmana voidaan silti nähdä kuntakohtaiset vaihtelut kuntien panostuksissa. Ratkaisuna palvelutarjonnan turvaamiseksi ja tasa-arvon toteuttamiseksi olisi pyrittävä kansalaisopistojen yhteistyön lisäämiseen ja myös kansalaisopistojen yhdistämiseen.

# 5 Kansanopistot

Ensimmäinen kansanopisto perustettiin Suomeen Kangasalle 1889. Opistojen varsinainen perustamisinnostus sijoittui 1890-luvulle, jolloin aloitti toimintansa kuusitoista suomenkielistä ja kuusi ruotsinkielistä kansanopistoa. Tämän vuosikymmenen lopulla perustettiin ensimmäiset työväenopistot. Kansanopistot oli tarkoitettu ensisijaisesti maaseudun rahvaan sivistystason kohottajiksi ja työväenopistot nimensä mukaisesti kaupunkien työväestön valistajiksi. Kansanopistojen keskeisiin toiminta-ajatuksiin kuuluivat alusta lähtien vapaus ja yhteisöllisyys. Vapaus tarkoitti sitä, että opistot saattoivat itse rakentaa oman opetusohjelmansa. Yhteisöllisyyden yksi ilmentymä oli internaattiasuminen. Vapaudesta huolimatta – tai ehkä juuri sen vuoksi – valtiolta on arvioinut ja seurannut kansanopistoja alkuajoista lähtien.

Jorma Keränen on laatinut Kansanopistoyhdistyksen juhlaKirjaan erinomaisen kuvauksen kansanopistolaitoksen kehityksestä, ja sen rakenteellisista ja etenkin sisällöllisistä muutoksista osana laajaa suomalaisen yhteiskunnan muutosta. Samalla muodostuu selkeä kuva siitä, mitä “kansalaisuuskasvatus” käsitteenä ja ilmiönä eri ajankohtina ja erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa tarkoittaa (Keränen 2005).

Ensimmäisestä vuonna 1907 suoritetusta arvioinnista aina vuonna 2004 valmistuneeseen Valtiontalouden tarkastusviraston arviointiin asti kansan-

opistolaitoksesta on ilmestynyt lukuisia joukko erilaisia arviointiraportteja, selvityksiä ja komiteamietintöjä. Useimmat näistä ovat joko johtaneet kansanopistoja koskevan lainsäädännön muutoksiin tai johtuneet näistä muutoksista. Mainitussa vuoden 2004 tarkastusraportissa on erittäin hyvä katsoa tähän prosessiin, joten tässä yhteydessä asiaa ei käsitellä erikseen.

## **5.1 Kansanopistojen toiminta-ajatus ja sen kirvoittama keskustelu**

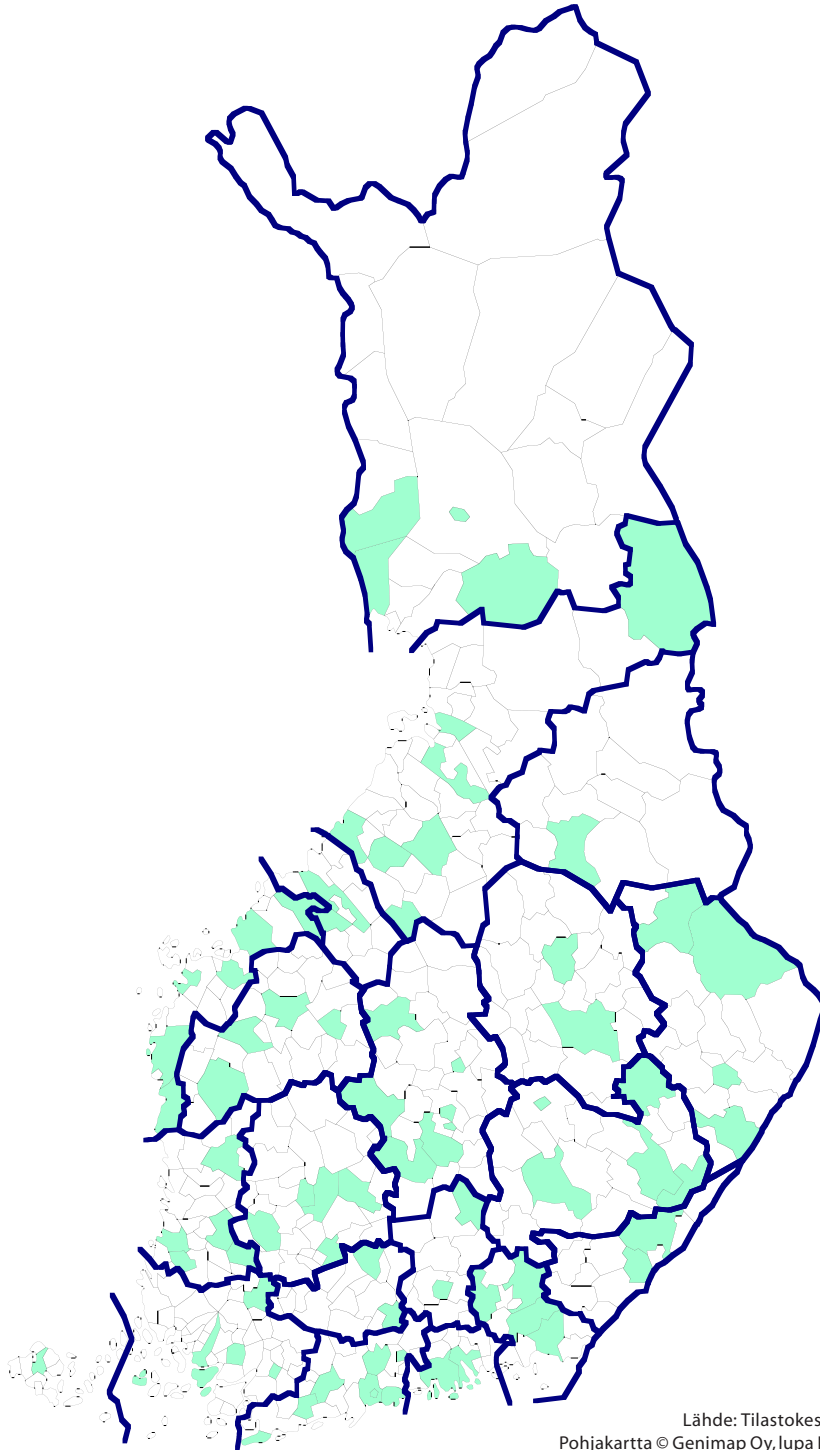
Tuorein kansanopistoja koskeva laki – laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998) – toteaa, että “kansanopistot ovat sisäoppilaitoksia, joiden tarkoituksena on edistää kansalaisten omaehtoista opiskelua siten, että kukin kansanopisto voi samalla painottaa arvo- ja aatetaustaansa ja kasvatustavoitteitaan”. Uuteen lakiin perustuva tehtäväkäsitys korostaa, että “kansanopiston tarkoituksena on kohottaa opiskelijoiden yleissivistystä, edistää heidän yhteiskunnallista tietämystään ja tukea heidän persoonallista kehitystään yksilöinä ja ryhmän jäseninä”. Tehtäväkäsitys sisältyy myös opistojen ylläpitölupiin. Opetusministeriön laatima koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2003–2008 korostaa vapaan sivistystyön ja näin ollen kansanopistojenkin luonnetta kansalaisten omiin tarpeisiin vastaavana oppilaitosverkostona ja asettaa tehtäväksi demokraattisten arvojen ja aktiivisen kansalaisuuden edistämisen.

Kansanopistoja oli vuonna 2005 yhteensä 90, joista kunnat ja/tai kuntayhtymät omistivat kuusi opistoa muiden opistojen ollessa yksityisten yhteisöjen omistuksessa. Monet opistot järjestävät tutkintoon johtamattoman vapaan sivistystyön koulutuksen ohella tutkintotavoitteista koulutusta. Tällöin sovelletaan vapaan sivistystyön lain sijasta asianomaisia toiminta- ja rahoitussäännöksiä. Esimerkiksi tutkintotavoitteisen ammatillisen koulutuksen järjestämislupa on 29 kansanopiston ylläpitäjällä, perusopetuksen järjestämislupa 31:llä ja lukiokoulutuksen järjestämislupa kuudella ylläpitäjällä.

Ruotsinkielisiä kansanopistoja on 17 (Ahvenanmaa mukaan lukien). Näistä neljä muodostavat oman kokonaisuuden Ab Svenska folkhögskolan – SFV. Vaikka ruotsinkieliset kansanopistot ovat suhteellisen pieniä, niiden yhteenlaskettu toimintavolyymi (valtionosuuksiin oikeuttavat opiskeluvii-



Kartta 2. Kansanopistot kunnittain vuonna 2005 (merkitty värillä)



Lähde: Tilastokeskus 2005  
Pohjakartta © Genimap Oy, lupa L6322/05

kot) on selvästi laajempi kuin ruotsinkielisen väestön osuuden perusteella voisi odottaa.

Ei ole myöskään syytä unohtaa erilaisia etäopetuslaitoksia, joista tunnetuin ja samalla vanhin on Kansanvalistusseuran Etäopisto (entinen Kirjeopisto), jonka toiminta perustuu vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin ja asetukseen. Ruotsinkielisellä puolella on vastaava etäoppilaitos (Distis). Muista vapaan sivistystyön oppilaitoksista poiketen Etäopisto mahdollistaa jo tehtäväkäsityksensä perusteella ajasta ja paikasta riippumattoman opiskelun. Näin ollen sen saavutettavuus on periaatteessa valtakunnallisesti hyvä (toki esim. avoimet yliopistot toteuttavat osan opetuksestaan monimuotoisesti ja etäopetuksen kautta, mutta mukana on paljon myös lähiopeutusta). Tilastojen valossa vaikuttaa kuitenkin siltä, että saavutettavuudeltaan huolimatta osallistuminen Etäopiston tarjoamaan opetukseen on varsin vähäistä. Myös opintojen keskeyttäminen on aika yleistä.

Tyypillinen etäopiskelija on 30–50-vuotias Etelä- ja Länsi-Suomen kaudungeissa asuva työssäkäyvä nainen, jolla on opistoasteen tai korkea-asteen tutkinto. Etäopisto ei näytä tavoittaneen haja-asutusalueita eikä vähemmän koulutettuja väestöryhmiä. Kilpailu esimerkiksi kansalaisopistojen kanssa on kova, ja muun muassa kielikurssien hinnat Etäopistossa näyttävät olevan kaksinkertaiset kansalaisopistojen vastaaventyypisiin kurseihin verrattuna. Hintaero juontuu osaltaan opiskelun henkilökohtaisuudesta: opiskelija saa opettajalta kirjallisen henkilökohtaisen palautteen kaikesta mitä tekee, joten hinnat eivät ole suoraan vertailukelpoisia.

Kansanopistojen perustamisesta lähtien on toistuvasti käyty keskustelua kansanopistojen roolista, tehtävistä ja toiminta-ajatuksista. Tänä aikana Suomi on muuttunut agraariyhteiskunnasta teolliseksi ja postmoderniksi yhteiskunnaksi, jossa koulutusjärjestelmä on kehittynyt harvojen etuoikeudesta laaja-alaiseksi oppivelvollisuudeksi. Vielä toisen maailmansodan jälkeen, kun Suomesta rakennettiin teollista yhteiskuntaa, vain noin joka kymmenennellä työssä käyvällä oli ammatillisesti eriytyvä pohjatutkinto, yleensä alin ammatillinen tutkinto. Sen sijaan vuosituhannen vaihteessa jo yhdeksällä kymmenestä nuorempien työikäisten ryhmiin kuuluvista oli yhä korkeampi pohjatutkinto. Korkea-asteen koulutuksessa on noin 50 000 aloituspaikkaa, ja keskiasteen koulutuksessa on puolitoistakertainen aloituspaikkojen määrä ikäluokkiin suhteutettuna. Näin ollen on hyvin ymmärrettävää, että kansanopistojen rooli, jossa alkuvaiheessa korostui myös



peruskoulutustehtävä, on joutunut näissä rakennemuutoksissa toistuvasti kriittisen tarkastelun kohteeksi.

Vuoden 1979 kansanopistotoimikunnan mietinnön pohjalta vuonna 1984 annettu laki kansanopistoista näki kansanopistojen toiminta-ajatuk- sen rakentuvan kolmelle periaatteelle: ideologiselle ja pedagogiselle vapau- delle sekä velvollisuudelle ja oikeudelle omaehtoiseen tehtävähakuun. Lain tavoitteena oli vahvistaa kansanopistoja vapaan sivistystyön hengessä toi- mivina aikuisoppilaitoksina, joille ammatillinen ja muu pätevyitysmiskou- lutus olisi toissijainen mutta mahdollinen tehtävä.

Tämä vuoden 1984 laki kansanopistoista kirvoitti aikanaan monenlaista keskustelua “kentän” väen keskuudessa. Keskusteluissa todettiin muun muassa, että yhteiskunnassa ja koulutusjärjestelmässä tapahtuneet muu- tokset edellyttävät, että kansanopistojen on muututtava perinteisestä, voit- topuolisesti nuorisooasteen opinahjoroolistaan ensisijaisesti aikuisväestön oppilaitoksiksi. Joissakin puheenvuoroissa kysyttiin kriittisesti, ovatko seu- raavat seikat rasite kansanopistoille: nuorisokansanopisto-leima, sisäoppi- laitoslunne sekä koulutuksen kalleus verrattuna muihin aikuiskoulutus- muotoihin. Lisäksi on kysytty, että jos kansanopistoja luonnehditaan “ar- vopohjaisiksi” oppilaitoksiksi, onko näkemys yhä kantava ja olemassaolon oikeutuksen jatkossakin antava tehtäväkäsitys.

Samoin joissakin kriittisissä puheenvuoroissa on nähty, että kansanopis- tot ovat liiaksi etäännyneet vapaasta sivistystyöstä ja liittyneet valtiovallan ohjaaman koulutusjärjestelmän kylkiäiseksi. Tätä näkemystä tukee osal- taan Määtän ja Yrjölän vuonna 2001 valmistunut kansanopistojen arvioin- tiraportti, jonka yksi keskeinen päätelmä on, että monilta kansanopistoilta päätehtävä eli vapaa sivistystyö on kadoksissa.

Kansanopistojen päätehtävä on selvästi vapaa sivistystyö, mutta sen rin- nalla on kuitenkin vahva ammatillinen koulutus. Opistot ovatkin jakaan- tuneet koulutustarjonnan perusteella yleissivistävän koulutuksen opistoi- hin, monipuolisen koulutusprofiilin opistoihin, jotka tarjoavat monenlais- ta koulutusta ja ammatillisiin opistoihin.

Vaikka kaikki vaihtoehdot ovat olemassa olevien lakien mukaisia, tällai- nen pirstoutuminen on vaarantanut kansanopistojen tarkoituksen toimia yleissivistävinä vapaan sivistystyön oppilaitoksina.

Erään Määtän ja Yrjölän (2001) haastatteleman rehtorin mukaan “opintososiaalisen rahoituksen epätasa-arvo on pakottanut etsimään paremmin rahoitettua koulutustehtävää.”

Järjestöopistoissa tai joidenkin vahvojen liikkeiden ylläpitämässä opistoissa opiston tarkoitus ja koulutustehtävä on ilmaistu kaikkein selvimmin ja paljon yksilöidymmin kuin esimerkiksi ns. sitoutumattomien opistojen kohdalla (Määttä & Yrjölä 2001, 45).

Rahoitus ohjaa koulutustarjontaa siten, että ammatillisen koulutuksen tarjonta lisääntyy etenkin niissä opistoissa, joiden arvotausta tai olemassaolon tarkoitus ei ole määräytynyt muuten kuin vapaan sivistystyön yleisten tavoitteiden kautta. Johtuuko tämä siitä, että tällaisilla laajemman sivistyksellisen koulutustehtävän omaksuneilla opistoilla ei ole “valmista” opiskelijapohjaa (kuten esim. ammattiyhdistysliikkeen tai uskonnollisilla opistoilla) ja siten varmaa tulonlähdettä? Vai onko kyse päinvastoin siitä, että jollei opistolla ole muuta tehtävää kuin “pelkkä” vapaa sivistystyö, se ei yksinomaan riitä houkuttelemaan opiskelijoita? Samalla voidaan kysyä, mikä ylipäätään on opistojen yleissivistävä tehtävä, jota varten ne ovat olemassa.

Ammatillisesta koulutuksesta on muodostunut monen opiston päätehtävä. Kysymys kuuluukin: eikö vapaa sivistystyö tai yleissivistävä koulutus enää vedä? Yksi yleissivistävää toimintaa lähellä oleva koulutusmuoto on jo pitkään ollut peruskoulusta tai ehkä vielä useammin lukiosta valmistuneiden nuorten ns. välivuosi. Useat opistojen edustajat ja välivuotensa opistoissa viettäneet ovat pitäneet tällaista toimintaa mielekkäänä. Julkisisa puheenvuoroissa välivuosi-ajattelu on kuitenkin nähty opistojen toimintaa vähätteleväksi, ja asia on kyseenalaistettu. Aiheellisesti onkin kysytty, mitä on kansanopiston nuorelle tarjoama yleissivistys, jota pitkäkestoinen pohjakoulutus muodollisessa koulutusjärjestelmässä ei ole pystynyt tarjoamaan.

Vapaasta sivistystyöstä vuonna 1998 annetun lain 4 §:n mukaan oppilaitoksen, siis myös kansanopiston, ylläpitämisluvan edellytys on, että on olemassa sivistystarve ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Opistoilla on oltava ylläpitämislupa vapaaseen sivistystyöhön ja erikseen järjestämisluvat perusopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Opistot voivat järjestää myös oppisopimuskoulutusta ja ostopal-





veluna työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja henkilöstökoulutusta. Opistojen aatetausta välittyy ylläpitämisluvissa varsin kirjavasti, selkeimmin kristillisten opistojen kohdalla.

Määttä ja Yrjölä kysyivät arviointiraportissaan kansanopistojen johtokuntien puheenjohtajien, rehtoreiden ja opettajien näkemyksiä opistojensa päätehtävästä. Tavallisimmin päätehtävänä pidettiin yleissivistävän koulutuksen antamista. Samaan kategoriaan voidaan katsoa kuuluvan yksilön kasvun tukemisen, jonka viidennes vastaajista nosti esille. Hieman yli kymmenesosa vastaajista nosti tärkeimmäksi tehtäväksi oman taustayhteisön palvelemisen eli toimimisen oman taustayhteisön toiveiden ja tarpeiden suuntaisesti. Ammatillisen koulutuksen nosti päätehtäväksi vain kymmenen prosenttia vastaajista. Alueellista koulutustehtävää ei juurikaan nostettu esille.

Vuonna 2004 valmistunut Valtiontalouden tarkastusviraston kansanopistojärjestelmää koskeva arviointiraportti tukeutuu monissa kohdin Määttän ja Yrjölän vuonna 2001 valmistuneeseen arviointiin. Tarkastusviraston raportti tiivistä hyvin Määttän ja Yrjölän tulokset:

- Arvioinnin päätulos oli, ettei ole olemassa yhtenäistä kansanopistolaitosta. Kansanopistot ovat keskenään hyvin erilaisia koulutustehtävän (koulutusmuodot) ja koulutuksen toteutuksen (esimerkiksi sisäoppilaitoksen hyödyntäminen) suhteen.
- Opistoissa järjestetään useiden eri koulutusmuotojen mukaista koulutusta, minkä vuoksi kansanopistot poikkeavat olennaisesti muista oppilaitosmuodoista. Kansanopistojen päätehtävänä pidetään silti edelleen yleissivistävää koulutusta, johon kuuluu vapaa sivistystyö, perusopetus ja lukiokoulutus. Ammatillisen koulutuksen osuus on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana.
- Keskimääräisesti kansanopistot ovat kooltaan pieniä.
- Kansanopistojen koulutuksellinen volyymi on korkeammalla tasolla kuin koskaan aiemmin.
- Avoimen korkeakoulun tarjonta on opistoissa laajaa.
- Useimmiten kansanopiston taustaliikkeen arvot eivät juuri näy koulutuksessa. Jos ne näkyvät, ne näkyvät erityisen selvästi.
- Alueellisen koulutustehtävän merkitys on hiipunut.
- Arviointitoiminta on vielä varsin keskeneräistä.

- Taloudellisesti kansanopistot ovat yleisesti ottaen kohtuullisessa kunnossa. Joukossa on kuitenkin joitakin opistoja, joiden taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset ovat lähes olemattomat. Vapaan sivistystyön valtiosuusjärjestelmä on ajanut opistot jopa keskinäiseen kilpailuun ja opiskelijaviikkojen metsästyksen. Kansanopistojen rahoitusperusteiden uudistamisen tarve on ilmeinen, kun lähtökohtana on vapaa sivistystyö.
- Opistot ovat pääosin onnistuneet sopeutumaan muuttuviin tilanteisiin ja pystyneet hankkimaan toiminnalleen myös uusia rahoitusmuotoja. Tämä on ymmärrettävää, koska tutkintotavoitteisen koulutuksen tuki on ollut parempaa kuin vapaan sivistystyön tuki. Valtiovallan tulisi kuitenkin linjata perusnäkömystään siitä, keitä se haluaa kansanopistojen palvelevan ja millä tavalla se haluaa opistojen toimivan. Tämä koskee erityisesti kansanopistojen koulutustehävää sekä lain edellyttämää sisäoppilaitoksen toimeenpanoa.

Arvioinnin mukaan monilta kansanopistoilta on päätehtävä kadoksissa. Jotta kansanopistot voisivat palvella suomalaista yhteiskuntaa paremmin, niiden perustehtävää on syytä selkeyttää.

Kymmenien vuosien ajan käydystä polveilevasta keskustelusta, kriittisistä puheenvuoroista ja eri arvioinneissa esiin nostetuista kysymyksistä huolimatta valtiovallan tahto näyttää tukevan kansanopistolaitoksen säilyttämistä – ainakin toistaiseksi. Esimerkiksi kun vuonna 1998 annettua lakia vapaasta sivistystyöstä käsiteltiin eduskunnassa, korostettiin monin tavoin kansanopistoverkoston säilyttämistä ja turvaamista. Vastauksessaan hallitukselle eduskunta edellytti, että kansanopistojen mahdollisuudet yleissivistävään ja tutkintotavoitteiseen opetukseen turvataan määrittelemällä kansanopistojen harjoittamalle perus- ja lukio-opetukselle sen erityispiirteet huomioon ottava riittävä yksikköhinta.

## **5.2 Kansanopistojen rooli osana vapaata sivistystyötä**

Kansanopistojen ylläpitölupien tulisi perustua vapaasta sivistystyöstä annetun lain normittamaan toiminta-ajatukseen ja tehtäväkäsitykseen. Eri opistojen ylläpitämisluvissa esitetyt kuvaukset opistojen tehtäväkäsityksis-



tä ovat kuitenkin varsin yleisellä tasolla. Määritelmä voi olla esimerkiksi seuraavanlainen: “opiston tehtävänä on kohentaa opiskelijoiden yleissivistystä ja edistää heidän jatko-opintojaan, laajentaa heidän yhteiskunnallista tietämystään sekä tukea heidän muuta persoonallista kehitystään”.

Tällaiset yleisluontoiset tehtäväkäsitykset antavat opistoille mahdollisuuden etsiä itselleen sopivia ja jatkuvuuden – ainakin toistaiseksi – takavia toimintamuotoja. Tämä tekee myös opistojen erilaistumisen mahdolliseksi. Erilaistuminen näkyy mm. siten, että jotkin opistot keskittyvät jatko-opintojen edistämisyrittämyksiin (ns. *second chance* -ajattelu), toiset ammatilliseen perus- ja täydennyskoulutukseen ja osa pyrkii edelleen pitämään kiinni perinteisestä vapaan sivistystyön perusideasta. (Vrt. vapaan sivistystyön visio, jossa yhdeksi keskeiseksi uusien osallistumisten ja ihmisten tavoittamisen keinoksi on mainittu “uusien toisen mahdollisuuden antavien opintolinjojen avaaminen ja niiden tekeminen opintososiaalisesti tasa-arvoisiksi ammattiopintojen kanssa”.)

Tarkasti ottaen laki vapaasta sivistystyöstä kattaa vain osan opistojen toimintakentästä. Näin ollen kansanopistojen roolia ei pystytä määrittelemään vain tuon yhden lain pohjalta. On kuitenkin todettava, että sekä lainsäätäjä että opetushallinto ovat hyväksyneet poikkeamisen keskeisestä laista ja vapaata sivistystyötä koskevasta perusideologiasta ja näin mahdollistaneet opistoille olemassaolon perusedellytykset. Monien opistojen kohdalla tilanne lienee se, että vapaaseen sivistystyöhön perustuva perinteinen opistotoiminta ei taloudellisesti ole mahdollista, mutta opistojen harjoittama muu koulutus ja kurssitoiminta tuottavat niin hyvin, että myös vapaa sivistystyö on ohessa mahdollista.

Vaikka vapaan sivistystyön suhteellinen osuus on laskenut kansanopistojen järjestämän muun koulutuksen lisääntyessä (vrt. 2. asteen ammatillisen koulutuksen muuttuminen 3-vuotiseksi, ammatillisen lisäkoulutuksen valtiosuusjärjestelmän uudistuminen), se ei tarkoita sitä, että kehitys olisi tapahtunut vapaan sivistystyön kustannuksella. Vapaan sivistystyön suoritteiden (opiskelijaviikkojen) määrä on vuonna 1999 voimaan tulleen, kansanopistojen koulutustehtävän eri lakien alle jakaneen, lakiuudistuksen jälkeen kasvanut vuoteen 2004 saakka (ks. VTTV:n raportti 2004). Kasvu näyttää nyt pysähtyneen, ja varsinkin ns. pitkien, erityisesti nuorille aikuisille tarkoitettujen linjojen opiskelijamäärät ovat alkaneet laskea.

Opetushallituksen julkaisemien vuoden 2003 suoriteraporttien mukaan 38 kansanopistoa järjesti pelkästään vapaan sivistystyön lain alaista koulutusta. Yhteensä 54 kansanopistolla vapaan sivistystyön osuus oli yli 70 % kaikesta niiden järjestämästä valtionosuutta saaneesta koulutuksesta. Näiden opistojen vapaan sivistystyön opiskelijaviikkojen määrä oli 220 085 viikkoa eli 77 % koko suoritteen määrästä. Kansanopistoja, joiden vapaan sivistystyön koulutuksen osuus kaikesta valtionosuuskoulutuksesta oli alle 40 %, oli 16 vuonna 2003.

Opintoaloittain tarkastellen kansanopistojen opetustarjonta on vapaan sivistystyön oppilaitoksista vähiten keskittynyttä joihinkin tiettyihin aineisiin. Opetustuntien määrällä mitattuna kymmenen suurinta opintoalaa kattavat noin 60 % opistojen kaikesta tarjonnasta. Viisi suurinta opintoalaa (teologia, musiikki, kuvataide, käsi- ja taideteollisuus sekä kädentaidot, viestintä- ja informaatioala) lohkaisevat opistojen koko tarjonnasta 7–9 prosentin osuuden kukin.

Rooli tarkoittaa sosiologisessa mielessä odotusten summaa. Kansanopistojen roolista puhuttaessa pitäisi siis selvittää kansanopistoihin oppilaitoksena kohdistuvat erilaiset ja eri tahoilta tulevat odotukset. Resurssien ollessa niukat odotukset tulisi arvottaa ja opistojen strategiat laatia tältä pohjalta. Uusia odotuksia ovat mm. opetusministeriön toimesta määritellyt suuntaviivaopinnot, jotka asettavat selkeitä tehtäviä kaikille vapaan sivistystyön oppilaitoksille – myös kansanopistoille.

Opistojen ylläpitäjillä on enemmän tai vähemmän selvästi määriteltyjä odotuksia ja toiveita opistoihin liittyen. Selvimmin määritellyt odotukset ovat ylläpitäjillä, joilla on vahva arvopohja. Alueilla tai paikkakunnilla, joilla opistot toimivat, näyttäisi olevan useimmissa tapauksissa varsin vähäiset tai tarkemmin määrittelemättömät odotukset opistojen toimintaa ja/tai vaikutuksia kohtaan. Nuorten ja nuorten aikuisten näkemykset opistojen roolista ja merkityksestä nuoren ihmisen elämäntilanteessa ja tulevaisuuden kannalta vaihtelevat suuresti, mikä onkin luonnollista. Avoimen yliopiston arvosanojen suorittamismahdollisuus, ammatillinen koulutus tutkintoineen ja kouluarvosanojen korotusmahdollisuus korostavat opintojen instrumentaalisia tavoitteita. Monelle nuorelle opisto-opiskelu on mahdollisuus väli vuoden pitämiseen ja jatkumahdollisuuksien puntarointiin muiden samanmielisten kanssa.



Osa kansanopistojen edustajista näkee, että opistojen yksi tehtävä on paikata aukkoja varsinaisessa koulutusjärjestelmässä. Nämä aukot voivat olla koulutusasteiden nivelkohtiin liittyviä ongelmia, vammaisten ja opiskeluvaikeuksista kärsivien yksilöityä huomioimista tai jatkokoulutusmahdollisuuksista ja/tai työelämästä syrjäytyneiden tukemista. Vapaata sivistystyötä ja kansanopistoja koskevassa kirjoittelussa ja julkisessa keskustelussa opistoilla nähdään olevan muiden vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa ensiarvoisen tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä: monimerkityksinen kansalaiskasvatus.

Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että monet opistot yrittävät vastata näihin erilaisiin odotuksiin samanaikaisesti, minkä johdosta toiminta on lyhytjanteistä ja vähiä resursseja kuluttavaa. Osa opistoista on strategiansa mukaisesti keskittynyt vastaamaan vain tarkasti valittuihin odotuksiin ja panostaa näin rajattuun toimintaan pyrkien takaamaan laadun ja taloudellisuuden.

Kumpi ohjaa kansanopistojen koulutuksen suunnittelua, kysyntä vai tarjonta? Vaikutelmaksi jää, että tarjonta. Opistot pyrkivät tarjoamaan sel-

**Taulukko 7.** Opettajien antamat opetustunnit kansanopistoissa kymmenellä suurimmalla opintoalalla vuonna 2004

	Tuntimäärä	% kaikista tunneista
Teologia	39 369	8,88
Musiikki	39 157	8,83
Kuvataide	34 783	7,84
Käsi- ja taideteollisuus ja käden taidot	31 169	7,03
Viestintä- ja informaatioala	31 066	7,00
Kansalais- ja järjestötoiminta	24 657	5,56
Englanti	21 124	4,76
Opetus- ja kasvatustyö ja psykologia	18 772	4,23
Teatteri ja tanssi	17 831	4,02
Liikunta ja urheilu	14 248	3,21
Yhteensä	272 176	61,36
Opetustunteja yhteensä	443 560	

Lähde: Muistio Vapaa sivistystyö numeroina 2004

laista koulutusta, johon toivotaan ja odotetaan tulevan opiskelijoita siten, että valtionavun ehdot toteutuvat. Tarjontaa ovat itse asiassa myös ne normatiiviset kannanotot, joiden opetushallinto, keskusjärjestö, taustayhteisöt ja muut tahot katsovat kuuluvan kansanopistojen opetusohjelmaan. Harvassa ovat ne tapaukset, joissa opistokenttä olisi tehnyt kysyntä- ja tarvekartoituksia ja rakentanut koulutustaan niiden varaan. On todettu muun muassa, että opetushallinnon määrittämät suuntaviivaopinnot (maahanmuuttajien integrointi- ja tietoyhteiskuntakoulutus, osallistumista aktivoiva ja opinnollisuutta kehittävä koulutus) ovat useille opistoille kova haaste: mistä löydetään varsinkin syrjäseutujen opistojen alueilta riittävästi maahanmuuttajia tai kansalaisopintoihin motivoituneita henkilöitä, jotta valtionosuuden ehdot täyttyisivät?

Vapaan sivistystyön vision toteuttamiseksi kansanopistokentässä tarvitaan seuraavia toimia (Vapaan sivistystyön visio 2005, 17):

- Kansanopistoja tuetaan tehtävässään vallitsevaa koulutusjärjestelmää täydentävänä ja laajentavana sekä myös sitä kyseenalaistavana pedagogisten vaihtoehtojen tarjoajana.
- Ns. toisen mahdollisuuden avaavia opintolinjoja lisätään, ja ne tehdään opintososiaalisesti mahdollisiksi. Kehitetään oppimista tukevaa yhteisöllistä pedagogiikkaa.
- Kansanopistoista kehitetään oppimista sosiaalisesti tukevia ja ohjauksellisia lähioppimisyhteisöjä, jotka käyttävät hyväksi verkostoituneita ja virtuaalisia oppimisympäristöjä.
- Ikääntyvälle ja eläkeikäiselle väestölle avataan henkisesti ja sosiaalisesti kuntouttavia, oppijoiden tarpeiden mukaisesti räätälöitäviä opintolinjoja ja kursseja. Osallistuminen tehdään taloudellisesti ja opintososiaalisesti mahdolliseksi.

### **5.3 Kansanopistot oppilaitosverkostona**

Valtiovallan taholta on todettu, että nykyinen noin 90 kansanopiston verkko on alueellisesti kattava ja vastaa varsin hyvin väestön alueellista jakautumista (ks. kartta s. 72). Ruotsinkielisiä opistoja on paljon suhteessa ruotsinkieliseen väestönosaan, mutta opistot ovat keskimäärin pieniä.



Kansanopistokoulutuksen osalta alueellinen tasa-arvoisuus toteutuu melko hyvin, koska kaikissa maakunnissa on suunnilleen väkiluvun osoittamassa suhteessa kansanopistoja. (Määttä & Yrjölä 2001, 89.)

Verkostoituminen, yhteistoiminta ja yhteistyö ovat läheisiä, paljolti päällekkäisiä käsitteitä. Verkostoituminen edellyttää yhteistoimintaa ja yhteistoiminnassa on kysymys ihmisten ja/tai organisaatioiden suhteista eli verkostoitumisesta (Numminen & Stenvall 2004, 9).

Yhteistyö voi olla oppilaitosten välistä: joko paikallista, saman paikkakunnan kahden tai useamman oppilaitoksen välistä tai aidosti seudullista. Seutu tai alue voi puolestaan määräytyä tilannekohtaisesti: kyse voi olla valtakunnallisesti määritellyistä seutukunnista tai jopa maakunnan laajuisesta yhteistoiminnasta. Tällöin oppilaitosten tai koulutuksen järjestäjien välisellä seudullisella yhteistyöllä on usein yhtymäkohtia koko seutukunnan muuhun, esimerkiksi elinkeinojen, talouden ja työllisyyden tai seudun vetovoimaisuuden, kehittämiseen. (Emt., 32.)

Oppilaitosverkosto ei rakennu hetkessä, vaan sen syntyminen ja vakiintuminen voi kestää jopa useita vuosia. Nuorisoasteen koulutuskokeilujen kokemusten mukaan paikallinen/alueellinen verkostoituminen oppilaitosten välillä oli hidas prosessi (emt., 52).

Erillinen kysymys puolestaan on, missä määrin kansanopistot ovat verkostoituneet keskenään ja missä määrin kansanopistot ovat verkostoituneet muiden vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa. Kansanopistojen yhteistyöelin Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry. (SKY-FFF) on jo vuonna 1905 perustettu kaksikielinen ja kaikkia Suomen kansanopistoja edustava etujärjestö. Tämän lisäksi arvopohjaltaan samanlaiset opistot ovat muodostaneet ns. opistoryhmiä, mikä näkyy SKY-FFF:n järjestörakenteessa. Tällaisia verkostoja ovat OBN (Old Brand New) eli herännäistaustaisten noin kymmenen opiston verkosto, G7 eli gruntvigilaisten maakuntaopistojen verkosto ja Iso E eli 11 evankelisen opiston verkosto. Näiden verkostojen yhteistyö perustuu keskinäisiin sopimuksiin laatutyön kehittämisestä, henkilöstökoulutuksesta, markkinoinnista jne. Suomen ruotsinkielisillä opistoilla on oma verkostonsa.

Opistoilla on myös menossa joitakin seudullisia kehittämishankkeita, joita mm. Opetushallitus tukee. Joissakin yksittäisissä hankkeissa alueellisesti lähellä toisiaan olevat kansanopistot ovat toimineet yhdessä. Tästä on esimerkkinä Keski-Suomen kansanopistojen rehtorien aloite opistojen roo-

lista maakunnan kehittämistyössä. Alueellisesti katsoen opistot ovat kuitenkin yleensä niin kaukana toisistaan, että jos yhteistyötä on, niin sitä on enemmän muiden toimijoiden kuin muiden kansanopistojen välillä. Myös yhteistyö kansanopistojen ja kansalaisopistojen välillä on vähäistä yrityksistä huolimatta. Yksi este on omistus pohja: kansanopistot ovat yksityisiä ja kansalaisopistot lähinnä kunnallisia. Yhteistyö opintokeskusten kanssa on myös harvinaista, eikä opistoilla näytä olevan yhteistyötä myöskään peruskoulujen ja lukioiden kanssa siitä huolimatta, että kansanopistotkin järjestävät kyseisiä opintoja. Samoin yhteistyö ammatillisten oppilaitosten kanssa on vähäistä. Esimerkiksi Noste-ohjelmassa on ollut selvää kilpailua opiskelijoista ja resursseista kansanopistojen ja ammatillisten oppilaitosten kesken.

Vapaassa sivistystyössä on tyypillistä, että yhden organisaatiomuodon sisällä toiminnan laajuus ja luonne voivat vaihdella suuresti, mikä koskee myös ruotsinkielisiä kansanopistoja. Suurimman kansanopiston toiminta (valtiosuuksiin oikeuttavina opintoviikkoina mitattuna) on kymmenkertainen verrattuna pienimpään kansanopistoon. Ruotsinkielisten kansanopistojen toiminta on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta laajentunut 2000-luvun alkuvuosina – useassa tapauksessa voimakkaastikin. Tässä suhteessa ruotsinkieliset kansanopistot poikkeavat selvästi suomenkielisistä kansanopistoista. Keskeinen syy voi olla selkeämpi profilointi sekä vastuun- ja työnjako ruotsinkielisten kansanopistojen kesken. Ruotsinkielisten kansanopistojen pitkien opintolinjojen tarkastelu antaa selkeitä viitteitä alueelliseen ja koko ruotsinkielistä kenttää koskevaan profilointiin ja vastuun jakoon. Tilastotiedot ovat puutteelliset, mutta ne viittaavat siihen, että avointa yliopistokoulutusta ja ammatillista koulutusta on jonkin verran vähemmän kuin kansanopistoissa keskimäärin. Mutta myös ruotsinkielisten kansanopistojen joukossa on ammatillisiin opintoihin ja yliopistopintoihin valmentavia opistoja.

## 5.4 Kansanopistojen rahoitus

Kansanopistot ovat valtaosin yksityisiä oppilaitoksia. Vuonna 2005 yhteensä 90 kansanopistosta yksityisiä oli 83. Esimerkiksi kansalaisopistoista poiketen kansanopistoilla on paikallista ja alueellista vaikutusta laajempi merkitys.





Kansanopistot antavat paitsi vapaan sivistystyön piiriin kuuluvaa opetusta, myös perusopetusta, lukio-opetusta, ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä ammattikorkeakoulututusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut, että kansanopistojen koko liikevaihdosta vapaan sivistystyön opetuksen osuus oli vuonna 2002 noin 57 prosenttia ja että tämä osuus on vuosi vuodelta pienentynyt.

### Kansanopistojen menot ja tulot

Valtionosuuspohjasta laskettuna kansanopistojen toimintamenot olivat vuonna 2003 yhteensä 73,5 miljoonaa euroa. Menot vähentyivät edellisestä vuodesta. Menojen alaryhmistä ainoastaan kiinteistömenot ja majoitusmenot kasvoivat.

**Taulukko 8.** Kansanopistojen bruttomenot v.2002 ja 2003 (euroa)

Menoluokka	2002	2003	Muutos
1. Opetus	36 506 134	35 070 718	-3,9 %
- henkilöstömenot	25 089 996	24 278 695	-3,2 %
- muut menot (sis. ALV)	11 416 138	10 792 023	-5,5 %
2. Kiinteistöt	10 750 215	11 071 469	3,0 %
- henkilöstömenot	3 027 076	3 091 669	2,1 %
- muut menot (sis. ALV)	7 723 139	7 979 800	3,3 %
3. Majoitus	4 716 599	4 748 992	0,7 %
- henkilöstömenot	1 796 594	1 754 799	-2,3 %
- muut menot (sis. ALV)	2 920 005	2 994 193	2,5 %
4. Ruokailu	10 345 563	9 997 641	-3,4 %
- henkilöstömenot	5 155 473	4 908 021	-4,8 %
- muut menot (sis. ALV)	5 190 090	5 089 620	-1,9 %
5. Ylläpitäjähallinto ja yht. toiminnot	12 721 641	12 583 779	-1,1 %
- henkilöstömenot	8 096 349	8 083 538	-0,2 %
- muut menot (sis. ALV)	4 625 292	4 500 241	-2,7 %
Yhteensä	75 040 168	73 472 560	-2,1 %
- henkilöstömenot	43 165 492	42 116 703	-2,4 %
- muut menot (sis. ALV)	31 874 676	31 355 857	-1,6 %

Lähde: Opetushallituksen internet-sivut: valtionosuuspohjan menoja kuvaava raportti K07C3Y

Valtionosuuspohjaan kuulumattomia menoja olivat vuonna 2003 maksullinen palvelutoiminta (12,9 miljoonaa euroa), investoinnit (5 miljoonaa euroa), ja muut kustannukset (2 miljoonaa euroa).

Kansanopistojen valtionosuuspohjaan liittyvän toiminnan rahoitus vuonna 2003 koostui valtionosuuksista (42 miljoonaa euroa), opiskelijamaksuista (19,5 miljoonaa euroa) ja muista tuloista (11,3 miljoonaa euroa). Lisäksi kansanopistoille myönnettiin harkinnanvaraista valtionavustusta 2,1 miljoonaa.

Muun kuin valtionosuuspohjaan liittyvän toiminnan rahoitus tapahtunee lähinnä maksullisen palvelutoiminnan kautta.

### **Kansanopistojen rahoituksen pääkomponentit**

#### *Valtionosuusjärjestelmä vuoteen 2005 asti*

Tässä kansanopistojen valtionosuusjärjestelmän tiiviissä arvioinnissa pitäydään vapaan sivistystyön valtionosuusjärjestelmässä. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että kansanopistot saavat erikseen valtionosuuksia myös antamaansa perus-, lukio- ja ammatilliseen opetukseen. Vapaaseen sivistystyöhön kuulumattoman opetuksen yksikköhinnat määräytyvät erikseen omien määräytymisperusteidensa mukaan riippumatta kansanopistojen toiminnasta. Periaatteessa kansanopistot siis saavat valtionosuudet muuhun kuin vapaan sivistystyön opetukseen samojen perusteiden mukaan kuin muutkin tämän opetuksen järjestäjät mutta myös tiettyjen erityisperusteiden mukaan. Esimerkiksi sisäoppilaitoksena toimivat kansanopistot ovat saaneet korotusta yksikköhintoihin. Toisaalta perusopetusta vasta vuodesta 1998 antaneet kansanopistot ovat saaneet alhaisempaa yksikköhintaa kuin pidempään opetusta antaneet kansanopistot.

Kansanopistojen vapaan sivistystyön valtionosuus määräytyi vuoteen 2005 asti opetusministeriön vahvistamien opiskelijaviikkojen lukumäärän, kullekin oppilaitokselle määrätyn opiskelijaviikon yksikköhinnan ja valtionosuusprosentin tulona seuraavasti:

Kansanopiston valtionosuus = (opiskelijaviikot  $\times$  opiskelijaviikon yksikköhinta)  $\times$  0,57.



Kansanopiston korottamaton yksikköhinnan pohja-arvo vuonna 2005 oli 248,60 euroa/opiskelijaviikko.

Kansanopiston yksikköhintaa korotettiin, jos se toimi toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa. Korotus oli euromäärä, joka laskettiin jakamalla ministeriön valtionosuuden laskentaperusteeksi vahvistama vuosivuokra oppilaitokselle vahvistettujen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrällä. Kansanopistojen yksikköhintaa korotettiin lisäksi vaikeasti vammaisille tarkoitettussa koulutuksessa sekä ylläpitämisluvassa määrätyn erityistehtävän perusteella ns. lyhytkurssiopistoissa.

Vaikka valtionosuudet korvasivat vuonna 2003 perusteiden mukaan 57 prosenttia valtionosuuspohjaan kuuluvista toimintamenoista, oli kansanopistojen välinen vaihtelu valtionosuuden merkittävydessä todellisissa menoissa huomattava. Pienimmillään kansanopistokohtainen valtionosuusprosentti (maksettu valtionosuus per toimintamenot) oli 28 prosenttia ja parhaimmillaan se oli yli 100 prosenttia menoista. Yli kaksi kolmannesta menoistaan kattoi valtionosuudella yhteensä 27 kansanopistoa.

*Valtionosuusjärjestelmä vuodesta 2006 alkaen*

Valtionosuuskaava on edelleen sama kuin ennen uudistusta, eli:

Kansanopiston valtionosuus = (opiskelijaviikot  $\times$  opiskelijaviikon yksikköhinta)  $\times$  0,57.

Opiskelijaviikon yksikköhinta määrätään vuodesta 2006 alkaen neljän vuoden välein tehtävin tarkistuksin. Tarkistuksen yhteydessä jaetaan tarkistusvuotta edeltävän vuoden käyttökustannukset ao. vuoden opiskelijaviikkojen määrällä. Välivuosina käytetään kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä (KUPHI) yksikköhintojen tarkistuksiin (ks. tältä osin kansalaisopistojen valtionosuusjärjestelmää koskeva luku, jossa on selostettu KUPHI:n käyttöä).

Lisäksi asetuksella säädetään yksikköhintojen korotuksesta eräissä vammaisopetusta antavissa opistoissa. Myös opistoille, jotka antavat enintään 10 päivän pituista koulutusta korotetaan yksikköhintoja. Asetuksella säädetään myös yksikköhinnan vähennyksestä opiston ulkopuolella asuvien osalta.

Jos kansanopisto toimii toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa, yksikköhintaa voidaan vuosittain korottaa euroäärällä, joka lasketaan jakamalla opetusministeriön valtionosuuden laskentaperusteeksi vahvistama vuosivuokra oppilaitoksen 10 §:ssä tarkoitettujen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrällä.

#### *Opiskelijamaksutulot kansanopistojen rahoituksessa*

Opiskelijamaksutulot kattoivat vuonna 2003 keskimäärin 27 prosenttia kansanopistojen vapaan sivistystyön menoista. Enimmillään maksut kattoivat 71 prosenttia ja vähimmillään maksutuloja ei ollut lainkaan. Huomattavaa on, että valtaosa erittäin korkeaa valtionosuutta saaneista kansanopistoista sai poikkeuksellisen vähän maksutuloja. Maksutulot voivat siis kansanopistosta riippuen olla ratkaisevia toiminnan kannalta.

## **5.5 Arviointia**

### **Kansanopistojen rooli vapaan sivistystyön verkostossa**

Useassa yhteydessä on todettu, että kansanopistot ovat vaihtoehto formaalin koulutusjärjestelmän instrumentaalisesti ja tehokkuushakuisesti suuntautuneelle valtavirralle. On kuitenkin aiheellista kysyä, sopiiko tämä näkemys kansanopistojen roolista myöhäismodernin suomalaisen yhteiskunnan koulutusajatteluun vai leimaako se kielteisesti opistotoimintaa. Samalla tavalla voidaan kyseenalaistaa ns. välivuosi-ajattelu peruskoulusta ja ennen kaikkea lukiosta valmistuneiden nuorten keskuudessa. On perusteltua, että tällainen ajattelu nähdään kansanopistotoimintaa vähätteleväksi. Osuvampi tapa olisikin puhua välivuoden sijaan opinnollisen suuntautumisen vuodesta, kun kyseessä ovat ne nuoret (naiset), jotka ylioppilaksitulon jälkeen hakeutuvat kansanopistoihin. Lisäksi on aiheellista pohtia, onko kansanopistojen tehtävä huolehtia nuorista, jotka "putoavat" ja syrjäytyvät normaalista koulujärjestelmästä. Miksi normaali koulutusjärjestelmä ei riitä heille ja huolehdi heidän tarpeistaan? Näyttää siltä, että osa opistoista keskittyy tukemaan niitä nuoria, joilla on ongelmia normaalin kou-



lutusjärjestelmän puitteissa tai jotka eivät muuten halua sovittua putkimaiseksi suunniteltuun koulutusuraan.

Vuosien saatossa kansanopistot ovat joutuneet tarkistamaan tehtäväkäsitystään ja siten asemaansa ja rooliaan vapaan sivistystyön kentällä yhteiskunnassa ja muussa koulutusjärjestelmässä tapahtuneiden suurten muutosten johdosta. Tarkistukset ovat johtaneet ainoastaan pieniin ja toistuviin muutoksiin. Onkin aiheellista kysyä, eikö olisi paikallaan määritellä kansanopistolaitokselle (kuten koko vapaalle sivistystyöllekin) tähän aikaan paremmin sopiva ja toimintaa pitkäjänteisesti ohjaava tehtäväkäsitys. Osana tuota jatkuvaa ”paikkansa etsimistä” kansanopistot ovat erilaistuneet ja erikoistuneet ja suuntaus on koko ajan vahvistumassa. Ne opistot, jotka ovat löytäneet ja löytävät tähän aikakauteen sopivat toimintamuodot ja joilla on riittävä alueellinen tai valtakunnallinen vetovoima, pärjäävät. Samalla osa opistoista näivetty entisestään – elleivät ne luovu rohkeasti perinteisen kansanopistokuvan ylläpitämisestä ja löydä uutta roolia alueellisina oppimiskeskuksina. Tällainen oppimiskeskus tarjoaisi kyseisellä alueella yleissivistävän aikuiskoulutuksen ohella perus- ja lukio-opetusta sekä ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä mahdollistaisi halukkaille internaattiasumisen. Varsinkin syrjäseuduilla ilmenee yhä enemmän pulaa lukio-opiskelijoista, ja ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja jää yhä enemmän avoimiksi. Miksi ei yhdistettäisi resursseja ja taattaisi näin alueen eri-ikäisen väestön opiskelumahdollisuuksia?

Kansanopistojen erityispiirteenä ja yhtenä vahvuutena on ollut ja vielä osin on edelleen internaattisuus. Toisin sanoen, ei ole niinkään tärkeää se, mitä opiskellaan (avoimen yliopiston ja ammatillisen koulutuksen kursses ja lukuun ottamatta) kuin se, miten ja millaisessa miljöössä opiskellaan. Yhdessä oleminen, sosiaalisuus ja arkielämän perustaidot ovat arvostettavia asioita, joita on syytä tavoitella myös uudenlaisten toimintamuotojen yhteydessä.

Opistojen perinteinen toiminta, pitkät koulutuslinjat, palvelevat vuosittain varsin pientä väestönosaa, joka koostuu pääsääntöisesti nuorista. Opistot säilyvätkin niin kauan nuoriso-opistoina kunnes aikuisopiskelutuki saadaan kuntoon.

Valtiovallan taholta on opistoihin kohdistettu vahvoja odotuksia mm. suuntaviivaopintojen toteuttamiseksi ja sitä kautta esimerkiksi syrjäytyneiden, työttömien ja maahanmuuttajien aktivoimiseksi. Ohjeissa korostetaan

kansalaisuuskasvatusta, demokratian tukemista ja kansainvälisyyteen ohjaamista. Kovinkaan monen opiston resurssit eivät riitä tällaisten yhteiskunnan eheyden ja toimivuuden kannalta tärkeiden ryhmien aktiiviseen rekrytointiin ja/tai koulutuksen laajempaan tarjontaan.

Kansanopistot eivät kykene toimimaan pelkästään perinteisen vapaan sivistystyön / yleissivistävän aikuiskoulutuksen varassa (kumpikin käsite vaatisi ajantasaisen määrityksen). Tästä syystä kansanopistot etsivät koko ajan sellaisia toimintamuotoja (mm. ammatillisia ja avoimen yliopiston kursseja ja koulutusohjelmia), jotka takaisivat talouden riittävyuden ja mahdollistaisivat ohessa myös perinteisemmän koulutuksen. Resurssipula ja siitä sekä perinteen rasituksesta johtuva “kädestä suuhun eläminen” estää pitkän aikavälin strategisten suunnitelmien laadinnan ja sitä kautta laajempien yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioimisen. Eri väestöryhmien koulutustarpeiden selvitys ja sen varassa tehtävä koulutuksen suunnittelu on jäänyt vähälle. Koulutus on ohjautunut tarjontaperusteisesti eli sen mukaan, mistä on odotettavissa rahoitusta – tuli se sitten opiskelijamaksuina tai yhteiskunnan tukena.

### **Avoin yliopisto-opetus kansanopistojen tehtäväkentässä**

Monen kansanopiston pelastus näyttäisi olevan viimeisten 10–15 vuoden aikana laajentunut avoin yliopisto-opetus. Monista kansanopistoista on tullut merkittäviä sivupisteitä, jopa filiaaleja, avoimille yliopistoille. Näin ollen voisi ajatella, että kansanopistot lisäävät merkittävästi kansalaisten mahdollisuuksia yliopisto-opintoihin ja parantavat niiden saavutettavuutta yliopistopaikkakuntien ulkopuolella. Monet kansanopistot tarjoavat kuitenkin avoimen yliopiston kursseja vain varsinaisiksi opiskelijoiksi kirjautuneille nuorille paikkakunnan aikuisväestön jäädessä suurimmaksi osaksi tarjonnan ulkopuolelle. Ne kansanopistot, jotka ovat profiloituneet avoimeen yliopisto-opetukseen, näyttävät saavan mukavasti opiskelija-ainesta ja siten rahoitusta toiminnalleen.

### **Kansanopistojen toimintaedellytykset ja palvelukyky**

Jos kansanopistojen palvelukykyä arvioidaan perinteisen vapaan sivistystyön näkökulmasta, palvelukyvyyn voi todeta heikentyneen jo pitkän aikaa,



sillä vapaan sivistystyön opetuksen osuus kokonaisvolyymista on laskenut jatkuvasti. Osasy tähän on ollut vapaalle sivistystyölle tulevan valtionosuuden pienentyminen, mikä on pakottanut opistot etsimään paremmin tuottavia koulutusmuotoja tinkimällä perinteisestä opistojen tehtäväkäsityksestä. Kuinka kauan tällaista kehityssuuntaa voidaan pitää suotavana esimerkiksi uuden lain näkökulmasta ja missä tulevat vastaan muut erityisoppilaitokset omine koulutustarjontoineen? Jos halutaan pitää kiinni perinteisestä tehtäväkäsityksestä ja kehittää opistojen pitkiä linjoja tämän mukaisesti, on syytä harkita opiskelijamaksujen toisenlaista subventointia maksujen kohtuullistamiseksi.

### **Kansanopistojen valtionosuusjärjestelmään liittyvää arviointia**

Yksikköhinnan pohja-arvo perustui ennen vuotta 2006 aiempien vuosien toteutuneisiin kustannuksiin kahden vuoden välein tehdyin tarkistuksin. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä tarkistus tehdään neljän vuoden välein, mikä vähentää valtionosuuksien riippuvuutta toteutuneista kustannuksista. Kustannusten hallinnan näkökulmasta muutos on perusteltu. KUPHIN:n painoarvoa järjestelmässä voitaisiin jatkossa harkita lisättäväksi, jolloin toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden välinen kytkentä heikkenisi edelleen.

Yksikköhinnan korotusperusteina käytetään lyhytkursseja, vuokratiloissa toimimista sekä vammaisopetusta. Korotusperusteet ovat sinänsä perusteltuja. On silti epäselvää, onko niiden käyttöönoton taustalla tutkimusta – ainakaan niitä ei näyttäisi olevan missään julkistettu. Siksi kaikki em. korotusperusteet tulisi ottaa erityistarkasteluun.

Koko kansanopistojen valtionosuusjärjestelmä pitäisi uudistaa lähtien kysymyksestä: mitä kansanopistojen toiminnalla yleensä tavoitellaan vapaan sivistystyön näkökulmasta? Kehitys, jossa vapaan sivistystyön opetuksen osuus kokonaistoiminnasta jatkuvasti laskee, on huolestuttava.

Sikäli kuin kansanopistot kilpailevat muiden yksityisten palveluntarjoajien kanssa tulisi myös koulutuspalvelujen markkinatilanne ottaa huomioon valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa.

Rahoituksen pääpainon tulee jatkossakin olla laskennallisissa valtionavuisissa, koska siten varmistetaan järjestelmän puolueettomuus.

## **Opiskelijamaksuihin liittyvää arviointia**

Tilanne voi olla ongelmallinen, mikäli jotkut kansanopistot joutuvat olennaisesti etääntymään alkuperäisestä vapaan sivistystyön roolistaan ja keskittymään maksullisiin kursseihin. Tällöin voitaneen kohtuudella kysyä, pitäisikö tällaisten kansanopistojen (erityis)asemaa verrattuna muihin yksityisiin oppilaitoksiin pohtia.

Osa kansanopistoista on mm. Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan merkittävässä taloudellisissa vaikeuksissa, mikä näkyy suurena velkamääränä. Pyrkivätkö vaikeuksiin ajautuneet kansanopistot muita aggressiivisemmin suuntautumaan maksulliseen, muuhun kuin vapaan sivistystyön opetukseen?



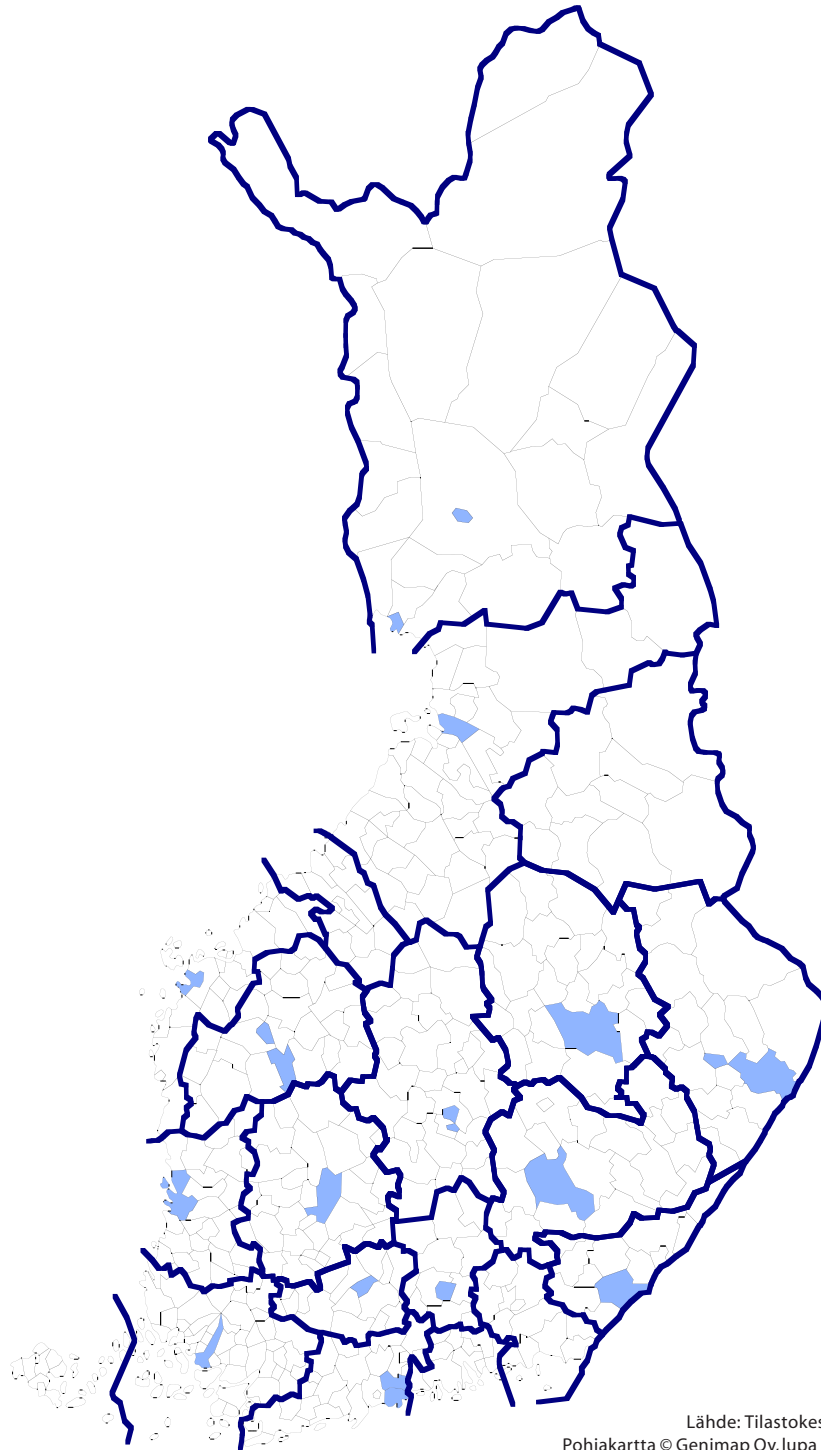
# 6 Opintokeskukset

## 6.1 Järjestöllisestä sivistystyöstä ja opintokeskuksista

Järjestöllinen sivistystyö on toimintakokonaisuus, joka koostuu monen eri tahon toimijoista. Näitä tahoja ovat valtio ja sen opetushallinto, sivistysjärjestöt opintokeskuksineen sekä yksittäiset opintoryhmät, tyypillisimpinä opintokerhot. Järjestöllisen sivistystyön keskeinen tunnusmerkki on yhteisöllisyys eli toimintaa harjoitetaan ryhmissä, yhdessä toisten kanssa. Toinen tyypillinen piirre on moniarvoisuus, joka toteutuu opintotoiminnan ohjautumisella taustajärjestöjen aatemaailmasta ja tavoitteista käsin. Näin kansalaisilla on mahdollisuus osallistua omia tavoitteitaan ja katsomustaan vastaavaan opintotoimintaan.

Vuonna 1999 voimaan tulleen vapaata sivistystyötä koskevan lain 2 §:n mukaan opintokeskukset toimivat sivistystyön valtakunnallisina aikuisoppilaitoksina järjestämällä opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa elinikäisen oppimisen ja aktiivisen kansalaisuuden sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistämiseksi. Opintokeskukset ovat yksityisiä aikuisoppilaitoksia, jotka järjestävät aikuisille yleissivistäviä opintoja sekä ammatillista lisäkoulutusta. Opintotoiminta toteutetaan pääosin aatteellisen järjestötoiminnan yhteydessä. Opintokeskus-

**Kartta 3. Opintokeskukset kunnittain vuonna 2005 (merkitty värillä)**





ten taustajärjestöjä ovat puolueet, ammattiyhdistysliikkeet ja sitoutumattomat kansalaisjärjestöt. Sivistysjärjestöjä ja niiden ylläpitämiä opintokeskuksia on Suomessa 11 kappaletta. Vanhin eli Työväen Sivistysliitto (TSL) perustettiin vuonna 1919.

Muista vapaan sivistystyön organisaatioista opintokeskukset poikkeavat muun muassa siten, että niillä ei ole virallista katto-organisaatiota. Opintokeskuseura on opintokeskusten epävirallinen yhteistyöelin. Se käsittelee opintokeskusten edunvalvontaa ja toiminnan kehittämistä.

On sanottu, että opintokeskusten yhteistyö ei toimi. Niiden on vaikea päästä yksimielisyyteen tärkeissä edunvalvonnan kysymyksissä. Tämä tuli esille keskustelussa vapaan sivistystyön valtiosuustyöryhmän työstä. Opintokeskuseuran yhteisen lausunnon sijasta työryhmä sai kahdet evästykset: toiset puolueita lähellä olevilta opintokeskuksilta, toiset poliittisesti sitoutumattomilta. Näyttää siltä, että vuoden 2006 budjetissa tehty rahoituksen siirto opintokeskusten puolelta sivistysliittojen kehittämistyöhön tulisi hälventämään tällaisia jännitteitä.

## 6.2 Katsaus lähihistoriaan

Laki opintokeskusten valtioneuvosta (398/1975) laajensi aiempaa opintokerho- ja luentotoimintaa siten, että niiden lisäksi mukaan tuli järjestöjen harjoittama laaja ja monipuolinen yleinen kurssitoiminta. Opintokerhotoiminnan alkuvuosina toiminnan päämäärä oli yleissivistävän tietouden ja kansalaissivistyksen levittäminen laajoihin kansankerroksiin. Opintokerhotoimintaa voidaan pitää sivistysjärjestöjen erityislaatuksena työmuotona, jolla on vahva pohjoismainen perinne. Opintokeskukset saavat opintokerhotoimintaa varten valtiosuutta. Opintokeskukset jakavat valtiolta saamaansa valtiosuutta valtioneuvon opintokerhoille. Apu jaetaan opintokerhojen toteutuneiden ja opintokeskuksen hyväksymien tuntien lukumäärän perusteella.

Opintokerhoille ominaisia piirteitä ovat alusta alkaen olleet opiskelijoiden omatoimisuus, mahdollisuus avoimeen, pohtivaan keskusteluun ja vuorovaikutukseen sekä joustavuus ja demokraattisuus opiskelun suunnittelussa ja toteutuksessa. Opintokerho ei tarvitse laitosta eikä opistoa ympärilleen. Kerholaiset voivat kokoontua silloin kun jäsenille parhaiten so-

pii, ja kokoontumispaikkana voivat olla vaikkapa kerhon jäsenten kodit.

Järjestöllisen sivistystyön toimikunta totesi mietinnössään (KM 1983:40) mm. seuraavaa: Järjestöllisen sivistystyön etuna on haasteisiin vastattaessa joustavuus ja reagoivuus. Toiminta on itseohjautuvaa. Sivistystyön tehtävänä on muuttuvissa tilanteissa tukea ihmisten mahdollisuuksia toimia ja vahvistaa omista lähtökohdistaan käsin elämäntilannettaan.

Aikuiskasvatuksen vuosikirjassa vuodelta 1989 todettiin, että “opintokerho voi huonosti”. Se on muuttumassa yhä enemmän eläkeikäisten toimintamuodoksi ja yhä harrastustavoitteisemmaksi. Päätäjät tuntevat epäluuloa opintokerhoja kohtaan, ja opintokeskukset eivät löydä yhteistä näkemystä siitä, miten tämän päivän opintokerhoja tulisi kehittää. Sivistysjärjestöjen kesken ei keskustella. Kenen tarpeista toiminta itse asiassa nousee, keitä se palvelee: järjestöjen itsesäilytystä vai ihmisten uuden oppimisen tarvetta?

Opintokeskuslaki (L 1215/1993) ja asetus (1216/1993) tarkensivat edelleen opintokeskusten toiminta-ajatusta toteamalla, että “opintokeskuksen tarkoituksena on edistää ja toteuttaa sivistystyötä järjestöissä ja yhteisöissä tavoitteena moniarvoisuuden turvaaminen suomalaisessa yhteiskunnassa”. Lain perusteluissa todettiin, että moniarvoisuus toteutuu siten, että maassa on useita eri opintokeskuksia, jotka järjestävät opintotoimintaa tukeutumalla taustajärjestönsä aatemaailmaan ja tavoitteisiin. Pohjoismaisen kansansivistysperinteen mukaisesti nämä toiminnot muodostavat kansalaisyhteiskunnalle tärkeän näkemysten kirjon, jossa kansalaisilla on oikeus ja mahdollisuus osallistua omia tavoitteitaan ja katsomustaan vastaavaan opintotoimintaan.

Vuonna 1997 Opetushallitus toteutti opintokeskusten toiminnan arvioinnin kansallisen koulutuspolitiikan näkökulmasta (Yrjölä 1997). Kyseinen raportti antaa hyvän ja tiivistetyn kuvauksen yhdestätoista opintokeskuksesta taustajärjestöineen. Yrjölä toteaa laatimansa yhteenvedon perusteella, että opintokeskusten ylläpitämisluvissaan esittämä tehtävämäärittely on linjassa lain kanssa, vaikka kytkentää lain peruskäsitteisiin ja tehtäviin on vaikea löytää määrittelyjen yleisluonteisuuden vuoksi. Lisäksi hän totesi opintokeskusten korostavan selvästi erilaisia arvoja ja tarkoituksia ja siten turvaavan osaltaan moniarvoisuutta. Myös kohderyhmät vaihtelivat eri opintokeskuksilla.



Yrjölän raportin mukaan Suomen koko väestöstä noin seitsemän prosenttia osallistuu vuosittain opintokeskusopiskeluun. (Ruotsissa suunnitteen samoihin aikoihin tehdyn sivistystyön arvioinnin mukaan väestöstä noin 20 prosenttia opiskelee vuosittain opintokerhoissa. Tosin on huomattava, että Ruotsissa ei ole kansalaisopistojärjestelmää, joten opintoliittojen merkitys korostuu osin tästä syystä.) Opintokeskukset palvelivat lähinnä taustajärjestöjään, joiden jäsenistä 10–20 prosenttia osallistui vuosittain opintotoimintaan. Yrjölän arvion mukaan opintokeskustoiminta, erityisesti kerho-opiskelu, on etenkin vähän koulutusta saaneiden opiskelumuoto. Työttömiä ei saavuteta erityisen hyvin eikä maahanmuuttajista ollut tuolloin tietoja. Yrjölän laatiman arvioinnin yksi johtopäätös oli, että kyseisenä vuonna voimassa ollut opintokeskuslaki oli laskennallinen jakojärjestelmä, joka antoi toiminnan järjestämiseen väljyyttä, mutta satoi samalla valtionosuiden tiukasti suoritteisiin, jotka tulivat pitkälti muiden tekemisistä.

Pentti Yrjölä haastatteli arviointiaan varten 34 opintokeskusten edustajaa. Nämä pitivät varsin yksimielisesti opintokeskusten tärkeimpänä tehtävänä yhteiskunnallisen tietämyksen lisäämistä. Lähes yhtä tärkeäksi nähtiin persoonallisen kasvun edistäminen ja kolmantena tuli kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan opiskelu. Opintokeskustoiminta oli järjestöllistä sivistystyötä, jossa oli perustana järjestöpohjainen toiminta. Tulosten mukaan opintokeskusten moniarvoisuus näkyikin keskusten ylläpitäjien aatteellisten lähtökohtien eroissa ja niiden jäsenjärjestöjen kirjossa. Valtionavun ja toiminnan välinen epäsuhta on johtanut siihen, että opintokeskukset eivät voi palvella muita kuin jäsenjärjestöjään. Vaikka asiakasjärjestöt kokevatkin yhteistyön opintokeskuksen kanssa yleensä hedelmälliseksi, on opintokeskuksen merkitys asiakasjärjestön näkökulmasta usein melko vähäinen. Opintokeskuksia ei pidetä korvaamattomina. Opintokeskustoiminnan keskeinen heikkous oli arvioinnin mukaan se, että järjestöt eivät kyenneet määrittelemään omaa tehtäväänsä moniarvoisuuden ja sivistystyön edistämässä. Opintokeskusten yhteiskunnallinen lisäarvo ei määrittynyt arviointiaineistojen perusteella.

Vuonna 1998 vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa todetaan muun muassa, että vapaan sivistystyön ja näin ollen myös opintokeskustoiminnan tarkoitus on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja heidän kykyään toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuu-

den toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Muutama sivistysliitto onkin laatinut tai on parhaillaan laatimassa strategiaansa lähivuosien sivistys- ja koulutustoiminnalle, ja näistä asiakirjoista voidaan nähdä uuden lain hengen mukaiset linjaukset.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän kannanottojen perusteella opintokeskukset uskaltavat vapaan sivistystyön ohella aiempaa useammin ammatillisen lisäkoulutuksen alueelle. Opetusministeriö määritteli myös opintokeskuksille vapaan sivistystyön suuntaviivat vuosille 2005–2008. Yhtenä keskeisenä tavoitteena on lisätä tällä hetkellä aliedustettujen kansalaisryhmien, kuten esimerkiksi työttömien, eläkeläisten, ikääntyneiden ja pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden osallistumista vapaan sivistystyön koulutukseen.

### **6.3 Opintokeskustoiminta tänään**

Käytännössä sivistysjärjestöjen opintokeskusten toiminta tapahtuu aluekeskusten koordinoimana. Painopiste on Länsi- ja Etelä-Suomessa, missä on valtaosa aluetoimistoista. Useat toimistot ovat yhden tai kahden hengen toimistoja, joten henkilöresurssit ovat varsin vaatimattomat. Opintokeskus on sivistysliiton jäsenjärjestöjen koulutusorganisaatio, jonka tehtävä on tuottaa koulutuspalveluja jäsenjärjestöille. Kaikilla opintokeskuksilla ei ole lainkaan aluekeskuksia, mutta siitä huolimatta niiden toiminta saattaa kattaa koko maan. Jäsenjärjestöt nimittäin järjestävät itsekin omaa koulutus toimintaa jäsenistölleen, esimerkiksi ammatillisesti painottuneita viikonloppukursseja. Jäsenjärjestöt saavat opintokeskuksilta valtiovallan osoittamaa rahaa koulutustoimintaansa, ja toisaalta järjestöt ostavat opintokeskukselta koulutusta.

Valtakunnan eri osissa on suurta vaihtelua sen suhteen, kuinka tiukka ja millainen yhteys järjestöillä ja oman opintokeskuksen aluetoimistolla on koulutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Joskus aluetoimiston edustaja(t) lähinnä avustaa ja ohjaa koulutuksen/kurssien ideoinnissa ja suunnittelussa, kun taas joskus edustaja on keskeisenä kouluttajana. Osallistujat ovat pääasiassa jäsenjärjestöjen (esimerkiksi ammattiliitot, Martat, SPR) jäseniä, mutta etenkin opintokerhoissa saattaa olla myös järjestöihin kuulumattomia henkilöitä.



Tilastokeskuksen vuosittain keräämien tilastojen perusteella voidaan todeta opintokeskusten toiminnan volyymin kasvaneen noin kolmanneksella 1990-luvun puolesta välistä vuoteen 2003. Volyymin kasvu johtuu lähinnä työnantajan tilaaman koulutuksen ja yleissivistävän koulutuksen osallistuja- sekä tuntimäärien kasvusta. Vuonna 2003 yleissivistävän aikuiskoulutuksen osuus oli 83 prosenttia ja työnantajan tilaaman koulutuksen 9 prosenttia kokonaisopetustuntimäärästä. Opintokeskuksissa annetun ammatillisen lisäkoulutuksen osuus oli puolestaan 5 prosenttia.

Vertailtaessa opintokeskuksia keskenään vuoden 2004 tilastotietojen perusteella voidaan ensinnäkin todeta suurimman, eli OK-opintokeskukseen, olevan toimintavolyymiltaan (yli 75 000 osallistujaa) noin kymmenkertainen verrattuna kahteen pienimpään, eli Vihreään sivistys- ja opintokeskukseen sekä Demokraattisen sivistysliiton opintokeskukseen (molemmissa n. 6000 osallistujaa). Opintokeskukset vaikuttavat ainakin osittain profiloituneen koulutuksen pituuden mukaan. Opintokeskus Kansiossa lyhyisiin, alle 6 tuntia kestäviin koulutuksiin osallistui hiukan enemmän (kymmenen prosenttia) osallistujia kuin tätä pidempiin. Maaseudun sivistysliiton opintokeskuksessa lyhyihin koulutuksiin osallistui lähes nelinkertaisesti osallistujia verrattuna pitkiin kursseihin. Kansan sivistysliiton opintokeskus sekä Opintokeskus Kansalaisfoorumi eivät puolestaan järjestäneet lainkaan alle kuuden tunnin koulutuksia vuonna 2004.

Maamme opintokeskuksista Työväen sivistysliitto on kaksikielinen ja Svenska studiecendralen ruotsinkielinen. Svenska studiecendralen, joka koostuu 42 jäsenorganisaatiosta, järjestää toimintaa koko ruotsinkielisellä alueella, mutta pääasialliset toimintapisteet ovat Helsingissä, Turussa ja Vaasassa. Vuoden 2004 toimintakertomuksen mukaan yhteistyökursseilla oli noin 16 000 osallistujaa ja opintopiireissä vajaa 2000 osallistujaa. Sekä Uudellamaalla että Pohjanmaalla Svenska studiecendralen on osallisena paikallista kehitystä edistävissä hankkeissa, jotka kohdistuvat etupäässä ruotsinkieliseen maaseutuun. Vuoden 2004 Tilastokeskuksen tietojen mukaan Svenska Studiecendralen on kooltaan maamme yhdeksäs. Suurin osa (67 %) opetustunneista kohdistuu taide- ja taitoaineisiin. Seuraavaksi suurin ala ovat yhteiskunta- ja käyttäytymistieteelliset aineet 13 prosentin osuudella.

Opintokeskukset järjestivät opetusta vuonna 2004 pääasiassa taide- ja taitoaineissa (37 % opetustunneista) sekä muista vapaan sivistystyön or-

ganisaatioista poiketen oikeus-, yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisissä aineissa (33 % opetustunneista). Joitakin poikkeuksia tästä opintokeskusten yleisprofiilista on myös tunnistettavissa. Muita suurempien opetustuntimäärien osuuksien perusteella TJS-opintokeskus on profiloitunut humanistis-esteettisten aineiden, KSL-opintokeskus sosiaali- ja terveydenhuollon ja TSL-opintokeskus ja MSL-opintokeskus tietotekniikan opetukseen.

Tarkemmassa opintoalaerittelyssä suurimmaksi yksittäiseksi opintoalaksi nousevat kansalais- ja järjestötoimintaan liittyvät opinnot 16 prosentin osuudella. Toiseksi suurin yksittäinen opintoala opetustunneilla mitaten on teatteri- ja tanssiopetus. Kymmenen suurinta opintoalaa kattavat kolme neljäsosaa opintokeskusten opetustunneista.

**Taulukko 9.** Opettajien antamat opetustunnit opintokeskuksissa kymmenellä suurimmalla opintoalalla vuonna 2004

	Tuntimäärä	% kaikista tunneista
Kansalais- ja järjestötoiminta	39 345	16,21
Teatteri ja tanssi	28 307	11,67
Terveysala ja hammashuolto	21 509	8,86
Musiikki	20 318	8,37
Opetus- ja kasvatustyö ja psykologia	18 970	7,82
Tietotekniikan hyväksikäyttö	15 585	6,42
Käsi- ja taideteollisuus ja käden taidot	15 146	6,24
Palo- ja pelastusala	9 441	3,89
Kuvataide	8 534	3,52
Sosiaaliala	6 924	2,85
<b>Yhteensä</b>	<b>184 079</b>	<b>75,86</b>
Opetustunteja yhteensä	242 660	

Lähde: Muistio Vapaa sivistystyö numeroina 2004

Huomionarvoista opintokeskusten osalta on myös, että yli kuuden tunnin koulutuksissa viidessä opintokeskuksessa naisten osuus osallistujista oli alle 60 prosenttia (55–59 %). Alle kuuden tunnin koulutuksissa naisten osuus jäi Maaseudun sivistysliitossa (44 %) sekä Vihreässä sivistys- ja opintokeskuksessa (43 %) selvästi alle puoleen. Omaehtoisessa aikuisopiskeluun





osallistumisessa opintokeskukset opintokerhoineen ja kurssineen näyttävät vetävän parhaiten mukaansa miehiä muihin vapaan sivistystyön oppilaitostyyppeihin verrattuna.

## 6.4 Opintokeskusten visio

Opintokeskusten perustehtävä on valtakunnallinen järjestöllinen sivistystyö ja tätä kautta kansalaisyhteiskunnan oppilaitoksena toimiminen. Työn tavoitteena on aktiivinen kansalainen ja jokaisen ihmisen mahdollisuus selviytyä yhteiskunnan muutoksesta uutta luovalla tavalla. Järjestöjen kautta toiminta ulottuu toisaalta paikalliselle ja toisaalta kansainväliselle ja globaalille tasolle. Useimpien opintokeskusten ylläpitäjä on sivistysliitto, mikä tuo niiden persoonallisuutta kehittävään tehtävään esteettisen ja eettisen kulttuurisen korostuksen.

Vapaan sivistystyön visiossa (2005, 18) opintokeskusten osalta nähtiin tarpeellisiksi seuraavat kehittämistoimet:

- Sivistysliittojen tietoverkkopalveluita, virtuaalisia oppimisympäristöjä ja niiden käytön opetusta kehitetään siten, että ne vastaavat kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen valtakunnallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin.
- Lisätään sivistysliittojen mahdollisuuksia vahvistaa kansanvaltaa myös siten, että ne järjestävät yhteiskunnallisen kehityksen päämääriä ja tulevaisuutta koskevia aivoriihiä, tutkimuksia ja muuta kansalaiskeskustelua.
- Huolehditaan yhdistysten ja kansalaisjärjestöjen tasavertaisesta opintokeskuspalvelusta ja siitä, että järjestöjen työntekijät ja luottamushenkilöt voivat kehittää järjestötyössä tarvittavaa osaamista ja pätevyyttä.
- Kannustetaan sivistysliittoja kehittämään mm. järjestötoiminnan keinoin kansainvälistymisen mahdollisuuksia erityisesti niille, jotka ovat nyt kansainvälisten kosketusten ulkopuolella.
- Kehitetään harrastajataiteeseen, taidekasvatukseen ja aatteellis-eettisiin kysymyksiin kohdistuvia opintoja ja oppimisympäristöjä.

## 6.5 Opintokeskusten rahoitus

Opintokeskukset ovat pääosin aatteellisen järjestötoiminnan yhteydessä toimivia aikuisoppilaitoksia. Opintokeskukset rahoittavat toimintaansa valtionosuuksilla, osallistumismaksuilla ja taustaorganisaatioidensa tuella. Opintomuotoina ovat mm. opintokerhot, avoimet luennot, kurssit, ohjaajakoulutus ja monimuoto-opiskelu.

Tässä kuvauksessa ja sen pohjalta tehdyissä arvioivissa havainnoissa keskeisin lähde on opetusministeriön vapaan sivistystyön rahoitusta käsitelleen työryhmän loppuraportti (OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:11) sekä Opetushallituksen ylläpitämät opintokeskusten meno- ja tulotilastot.

### Opintokeskusten menot ja tulot

Opintokeskusten menot olivat yhteensä 21,15 miljoonaa euroa vuonna 2002. Tästä 19,7 miljoonaa euroa oli opintotoiminnasta aiheutuneita kustannuksia ja 1,47 miljoonaa euroa opintokerhotoiminnasta aiheutuneita menoja.

Vuonna 2002 valtion talousarviossa oli varattu opintokerhotoimintaan valtionosuutta yhteensä 1,49 miljoonaa euroa. Muuhun opintotoimintaan varattu valtionosuus oli 9,98 miljoonaa euroa. Valtionavustuksiin oli varattu enintään 673 000 euroa. Vuonna 2005 valtion talousarviossa on varattu 12,4 miljoonaa euroa opintokeskusten valtionosuuteen ja 0,8 miljoonaa valtionavustukseen.

Opintokeskusten keräämät opiskelijamaksut olivat vuonna 2002 yhteensä 540 600 euroa.

### Opintokeskusten rahoituksen pääkomponentit

#### *Valtionosuusjärjestelmä*

Opintokeskusten valtionosuuden laskennallinen peruste on opetustuntien määrä. Valtion talousarviossa määrätään vuosittain suoritteiden enimmäismäärä, joka oppilaitoksille on jaettavissa. Opetustunnille määrätään vuosittain yksikköhinta, joka oli 88,24 euroa vuonna 2005. Yksikköhinnalle ei



ole erityisiä korotus- tai porrastusjärjestelmiä. Valtionosuus on 65 prosenttia valtionosuuden laskennallisesta perusteesta.

Opintokeskuksille myönnetään lisäksi opintokerhotoimintaa varten vuosittain euromäärä, joka saadaan kertomalla ministeriön kullekin vuodelle määräämä kerhotunnin hinta vahvistettujen opintokerhotuntien määrällä. Opintokerhoja varten oli valtion 2005 talousarviossa varattu yhteensä 1 424 000 euroa. Opintokerhotunnin laskennallinen yksikköhinta on neljä euroa.

Opintokeskuksille on lisäksi myönnetty kokeilu- ja kehittämisavustuksia (0,773 miljoonaa euroa v. 2005). Opintokeskusta ylläpitävien järjestöjen sivistystyöhön on myönnetty harkinnanvaraisia avustuksia (1,253 miljoonaa euroa v. 2005).

#### *Valtionosuusjärjestelmä vuodesta 2006 alkaen*

Yksikköhinta lasketaan joka neljäs vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltäneen vuoden edeltäneenä vuotena opintokeskusten käyttökustannukset saman vuoden opetustuntien määrällä. Tarkistusvuosien väliin jäävinä vuosina käytetään kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä (ks. tältä osin kansalaisopistojen valtionosuusjärjestelmää koskeva luku, jossa on selostettu KUPHI:n käyttöä). Yksikköhinnan sidonnaisuutta toteutuneisiin kustannuksiin on uudessa valtionosuusmallissa siis aiemmasta vähennetty, mitä voi pitää positiivisena asiana. Muutoin opintokeskusten valtionosuusjärjestelmä on säilytetty entisenä.

#### *Opiskelijamaksutulot opintokeskusten rahoituksessa*

Maksutulojen osuus opintokeskusten tuloista on kokonaistasolla keskimäärin 6 prosenttia tuloista. Vuonna 2002 maksutulojen osuus opintotoiminnan kokonaistuloista vaihteli opintokeskuksesta riippuen nollan ja 25 prosentin välillä. Opiskelijamaksujen merkitys ei liity menovolyymiin suuruuteen, sillä maksutulojen merkitys näyttää olevan suurin keskikokoisissa opintokeskuksissa.

## 6.6 Arviointia

### Opintokeskukset osana vapaan sivistystyön oppilaitosverkostoa

Opintokeskusta ja sen aluetoimistoa on sanottu oppilaitokseksi ilman sei-niä. Sanonta kuvaa hyvin opintokeskustoimintaa; sitä voi olla melkein mis-sä tahansa hyvin erilaisissa muodoissa. Käytännön kokemukset ovat osoit-taneet, että monien, joilla on matala pohjakoulutus ja vähän aikuisena saa-tua koulutusta, on helpompi lähteä mukaan esimerkiksi opinto- tai harras-tuskerhotoimintaan kuin esimerkiksi kansalaisopiston opintopiiriin. Toi-minta ei ole niin muodollista, ja kerhon vetäjä koetaan enemmän oman it-sen kaltaisena ja vähemmän opettajana.

Opintokeskusten opintotoiminta on pedagogisesti mielenkiintoista ja joustavuudessaan mahdollisuuksia luovaa. Edellä on jo luonnehdittu opin-tokerhoa oppimisympäristönä, ja opintokerhopedagogiikasta on puhuttu ja kirjoitettu jo kymmeniä vuosia. Usein opintokerhon vetäjä on yksi kerhon koonneista jäsenistä ilman erityistä koulutusta tehtävään. Opintokeskus-ten toimesta järjestetään ohjaajakoulutusta ja julkaistaan opaskirjasia. Yksi uusi pedagoginen toimintamuoto on projektioppiminen, jota käytetään mm. kansalaistaitojen oppimisessa sekä työttömien koulutuksessa, jota jär-jestetään työttömien yhdistysten ja työvoimatoimistojen kanssa.

Opintokerhojen yksi tunnusmerkki on opinnollisuus. Nykyään harras-tustoiminta on kuitenkin ollut syrjäyttämässä opinnollisuutta, ja monilla alueilla harrastuskerhot ovat yleisempiä kuin opintokerhot. Varsinkin ikääntyneet osallistuvat mieluummin harrastus- kuin varsinaiseen opinto-toimintaan. Myös nuorten keskuudessa erilaiset harrastuskerhot ovat tyy-pillisiä. On toki selvää, että parhaimmillaan tällaiset harrastuskerhot tuke-vat kansalaisyhteiskunnan peräänkuuluttamaa yhteisöllisyyttä ja saattavat tukea yleisempiä opinnollisia valmiuksia.

Vapaan sivistystyön ideologian kannalta “vinoutumana” voitaneen pi-tää myös sitä, että koulutuksen sisällöissä ammatillisuus on painottumassa koko ajan enemmän. Toki ammatillisuutta on ollut aiemminkin mukana (esimerkiksi ay-liikettä lähellä olevilla opintokeskuksilla), mutta ajalle tun-nusomainen tutkintotavoitteinen koulutus on tunkeutumassa opintokes-kuksiin.



Vaikka opintokeskustoimintaa, jos mitä, voidaan pitää verkostoituneena, niin todellisuudessa yhteistyö esimerkiksi samalla paikkakunnalla toimivien eri opintokeskusten aluetoimistojen välillä on varsin vähäistä. Sama koskee yhteistyötä paikallisten kansan- ja kansalaisopintojen kanssa.

Rahoitus on jatkuva ongelma. Varsinkin aluetoimistojen täytyy olla tarkkoja, millaiseen toimintaan ja kuinka paljon ne vähiä tukiresursseja osoittavat. Opintokeskusten jäsenjärjestöt saavat merkittävän tukirahoituksen Raha-automaattiyhdistykseltä, mutta raha on joka kerran annettava uudelleen, ja tiettyjä uhkakuvia nähdään liittyen tämän tukimuodon jatkuu. Joka tapauksessa tilanne pakottaa elämään “kädestä suuhun”, ja näin ollen on vaikea laatia pitkän aikavälin toimintasuunnitelmia.

### **Valtionosuusjärjestelmään liittyvää arviointia**

Opetustunteihin ja korottamattomaan yksikköhintaan perustuva valtionosuuden määrittely on yksinkertainen ja mekaaninen tapa jakaa vuosittainen talousarviomääräraha opintokeskusten kesken.

Opetusministeriön vapaan sivistystyön rahoitusta käsitelleen virkamiesryhmän loppuraportissa todetaan valtionosuuden pohjana käytettävistä opetustunneista seuraavaa: “Viime vuosina opetustuntien jakotavan pohjana on ollut kolmen edeltävän vuoden tuntimäärien keskiarvo. Keskiarvoa on verrattu jakovuotta edeltäneenä vuonna vahvistettuun jakoon, johon nähden tuntimäärämuutokset ylös- ja alaspäin on otettu huomioon tiettyyn prosenttiin saakka (niin sanottu jarrutusprosentti). Vuonna 2004 prosentti oli kolme ja vuonna 2005 puolitoista.”

Opetustunnit perustuvat siis aiempien vuosien toteutuneeseen kehitykseen tasoitettuna kolmen vuoden keskiarvolla. Valtionosuuden kasvua on hillitty laskennallisten opetustuntien kasvuprosenttia rajoittamalla. Ministeriön ja opintokeskusten välillä on siis menossa eräänlainen peli, jossa opintokeskusten kannattaa ilmoittaa mahdollisimman suuri tuntimäärä (koska se otetaan huomioon liukuvassa keskiarvossa). Ainakin osittain tämän seurauksena on ollut se, että toteutuneet opetustunnit olivat vuonna 2003 yhteensä 64 000 tuntia suuremmat kuin ministeriön valtionosuuden pohjana käyttämät laskennalliset tunnit.

Opetustuntien käyttö valtionosuuden perusteena on perusteltua yksinkertaisuuden ja ennustettavuuden vuoksi. Toisaalta opintokeskukset ovat

kritisoineet opetustuntien käyttöä siksi, että se kannustaa lisäämään vain määrällistä toimintaa.

Olisi perusteltua käyttää opetustuntien lisäksi muitakin laskennallisia jakokriteerejä, kuten osallistuneiden määriä, suoritettuja kursseja ja pidettyjä luentoja. Negatiivinen puoli useamman laskennallisen kriteerin käytössä olisi hallinnollisen työn lisääntyminen, mutta toisaalta opintokeskukset luultavasti joka tapauksessa keräävät tämántapaista tietoa jo muutoinkin. Useamman kriteerin käytöllä voitaisiin parantaa järjestelmän oikeudenmukaisuutta ja osuvuutta.

Vaikka laskennallisuuden tulisi jatkossakin muodostaa valtionosuusrahoituksen painopiste, tulisi harkita myös projektityyppisen hanke- ja ohjelmärahoituksen tyyppisen rahoituksen osuuden lisäämistä. Tähän varattavat varat voisivat olla haussa vuosittain, ja ne myönnettäisiin parhaille hankkeille. Hankerahoituksella voitaisiin mahdollistaa laajempien opintokokonaisuuksien suunnittelu ja toteutus.

Opintokeskusten pitäisi jollakin tavalla, joko itsearviointin ja/tai säännöllisten ulkopuolisten arviointien avulla osoittaa hankkeiden tuloksellisuus.

# 7 Liikunnan koulutuskeskukset

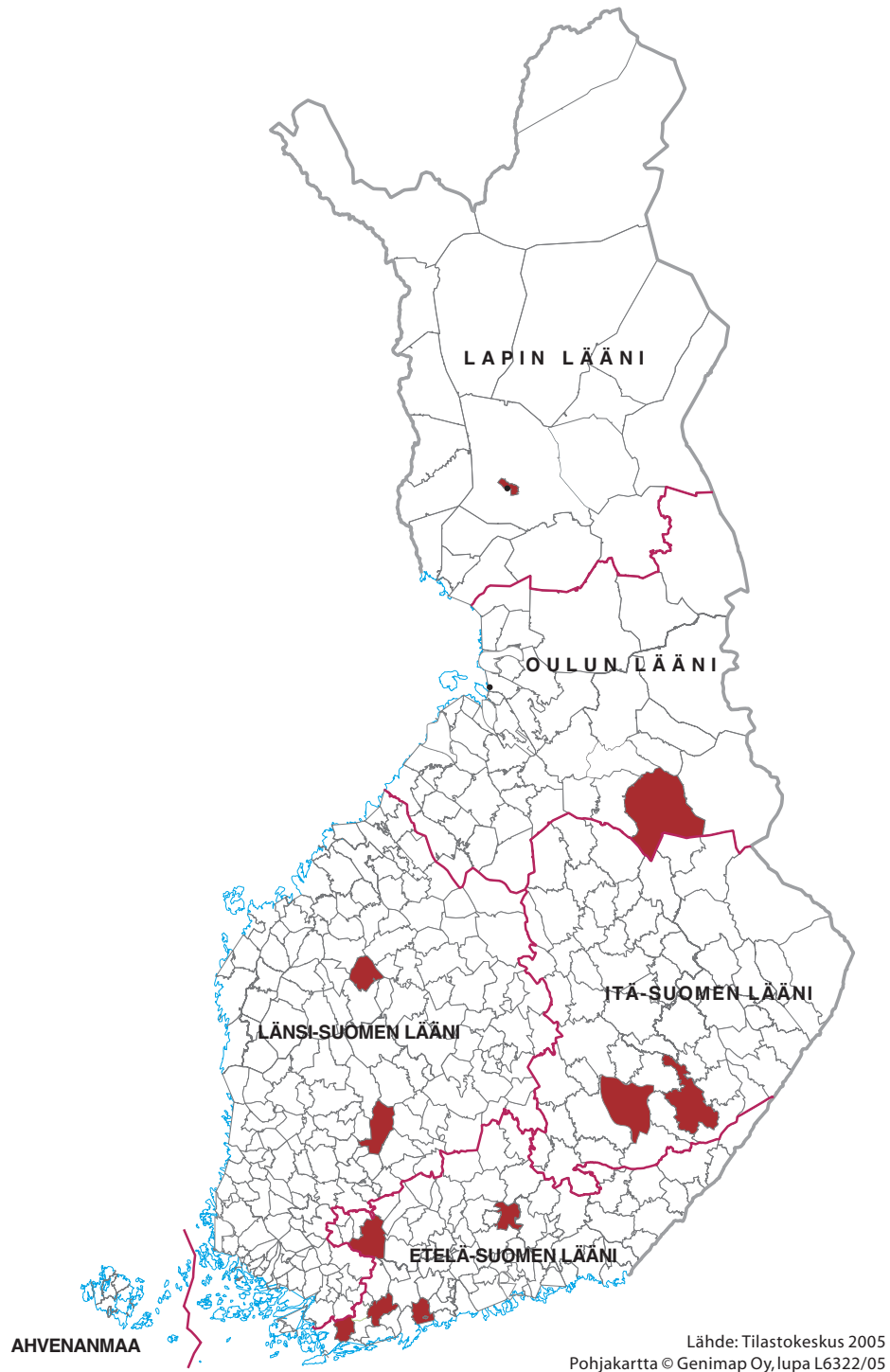
## 7.1 Liikunnan koulutuskeskusten verkko

Liikunnan koulutuskeskukset ovat valtakunnallisia sisäoppilaitoksia ja alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävä on antaa liikunta-alan koulutusta, järjestää valmennustoimintaa sekä antaa niitä täydentävää opetusta (L 21.8.1998/632). Niiden ammatillinen koulutus rahoitetaan opetustoimen budjetista ja vapaan sivistystyön valtionosuudet ja -avustukset liikuntabudjetista, josta sen osuus oli 18 % vuonna 2003. Vuoden 2005 valtion liikuntabudjetissa liikunnan koulutuskeskuksille oli varattu noin 16,4 miljoonaa euroa.

Valtakunnallisia liikunnan koulutuskeskuksia on 11 (osallistujamäärät vuodelta 2003):

- Eerikkilän Urheiluopisto (Tammela), 39 233 osallistujaa
- Kisakallion Urheiluopisto (Lohja), 25 922 osallistujaa
- Kuortaneen Urheiluopisto (Kuortane), 17 010 osallistujaa
- Lapin Urheiluopisto (Rovaniemi), 9 627 osallistujaa
- Liikuntakeskus Pajulahti (Nastola), 18 018 osallistujaa
- Solvalla Idrottsinstitut (Espoo), 6 870 osallistujaa
- Suomen Urheiluopisto (Heinola, Vierumäki), 29 440 osallistujaa
- Tanhuvaaran Urheiluopisto (Savonlinna), 9 225 osallistujaa

Kartta 4. Liikunnan koulutuskeskukset vuonna 2005 (merkitty värillä)







- Urheiluopisto Kisakeskus (Pohja), 10 354 osallistujaa
- Varalan Urheiluopisto (Tampere), 20 063 osallistujaa
- Vuokatin urheiluopisto (Sotkamo), 13 543 osallistujaa.

Lisäksi kolme alueellista opistoa täydentää alan valtakunnallista tarjontaa alueellisesti:

- Itä-Suomen Liikuntaopisto (Joensuu), 10 958 osallistujaa
- Virpiniemen Liikuntaopisto (Haukipudas), 16 576 osallistujaa
- Norrvalla Idrottsinstitut (Vöyri), 14 154 osallistujaa.

Urheiluopistojen ajan voi laskea alkaneen naisten liikuntakasvatusta edistämään perustetun Varalan synnystä 1909. Toisena perustettiin Suomen Urheiluopisto Vierumäki vuonna 1927. Palloliiton toimesta saatiin jalkapalloilua edistämään Eerikkilä 1949, josta tuli lakisääteinen urheiluopisto 1983. Myös Kisakallio perustettiin 1949 Suomen Naisten Liikuntakasvatustiiton toimesta. 1940-luvun perua on myös Vuokatti taustavoiminaan Suomen Latu ja myöhemmin toiseksi osakkaaksi tullut Suomen Hiihtoliitto. Ensimmäisten opistojen synnyn taustalla näyttää siis olevan jokin yhteiskunnallinen ideologia tai vahva urheilujärjestö. Urheiluopistot institutionalisoituivat yhteiseksi oppilaitosryhmäksi ensimmäisen urheiluopistolain myötä 1961.

Ruotsinkielisiä liikunnan koulutuskeskuksia on kaksi – toinen on valtakunnallinen ja toinen alueellinen. Valtakunnallisen Solvalla Idrottsinstitutin toiminta on laajuudeltaan vajaa kuusi prosenttia valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten toiminnasta (noin 26 000 opiskelijavuorokautta vuosittain).

Suurin osa keskuksista on säätiöpohjaisia, muutama on osakeyhtiö ja yksi koulutuskuntayhtymän ylläpitämä. Oheiseen karttaan on merkitty valtakunnalliset liikuntakeskukset. Kun siihen lisätään alueelliset keskuksset, on nähtävissä, että urheiluopistot kattavat maantieteellisesti maan hyvin.

Tärkeä yhdysside valtakunnallisten keskusten välillä on Urheiluopistojen yhdistys ry. Se on “edunvalvoja” opetusministeriöön päin, järjestää yhteistä koulutusta (esim. asiakaspalvelu ja kiinteistöhoito), organisoii kansainvälisten ja yhteisten hankkeiden hakua ja toimintaa jne. Tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat lajiliitot, joiden kanssa pyritään pitkiin (4 v.)

sopimukseen lajien harjoittelu- ja valmennustoiminnasta, kukin opisto oman profiilinsa mukaan (esim. Eerikkilässä jalkapallo, Varalassa judo sekä tyttöjen ja naisten lentopallo).

Yhteistyössä lajiliittojen kanssa liikunnan koulutuskeskusten tarjontaan kuuluu eri lajien harjoittelua, teoriaa ja ohjausta. Yhteistyötä tehdään myös muun muassa ammattikorkeakoulujen kanssa niin, että ammattikorkeakoulut ostavat liikuntaopistoilta tarvitsemiaan kursseja.

Asiakkaina opistoilla ovat yksittäiset henkilöt, perheet, seurat, järjestöt, kunnat, liikelaitokset ja yritykset. Urheilun lajitarjonta kattaa laajan kirjon perinteisistä sisä- ja ulkopallopeleistä, hiihdosta ja yleisurheilusta purjehtimiseen, golfiin, ratsastukseen, tanssiin, taitoluisteluun ja mäkihyppyyn.

## 7.2 Koulutus ja muu toiminta

Liikunnan koulutuskeskukset järjestävät neljäntyyppistä koulutusta: vapaata sivistystyötä, ammatillista peruskoulutusta, ammatillista lisäkoulutusta ja maksullista palvelutoimintaa (taulukko 10). Vapaan sivistystyön opetukseen sovellettava ja Tilastokeskuksen tiedonkeruussaan käyttämä opintoalaluokitus sopii liikunnan koulutuskeskusten opetuksen erittelyyn kuitenkin huonosti. Vuoden 2004 tiedonkeruun mukaan kaksi prosenttia liikunnan koulutuskeskusten opetustunneista lukeutuu “muuhun sosiaali-terveys- ja liikunta-alan koulutukseen” 98 prosentin lukeutuessa liikunnan ja urheilun opetukseen.

Tiivistäen voidaan todeta, että liikunnan koulutuskeskuksille tyypillistä toimintaa on mm. ammattiin orientoiva vapaan sivistystyön koulutus (esim. 17–20 opintoviikon liikunnan peruskurssi), terveys- ja kuntoliikuntaan sekä harrastus- ja kilpaurheiluun liittyvä kurssi-, ohjaus- ja valmennustoiminta, sekä vapaa-ajan liikunta- ja lomapalvelut niin yksityisille kuin yrityksille, lapsille ja nuorille kuin aikuisille ja ikääntyville.

Liikunnan koulutuskeskuksissa on kaiken kaikkiaan noin 200 000 vapaan sivistystyön opiskelijaa, kun myös alle kuuden tunnin mittaiseen koulutukseen osallistuneet lasketaan mukaan (vrt. edellä luvussa 2.3 esitetyt Tilastokeskuksen keräämät tiedot, jotka kuvaavat vain vähintään kuuden tunnin mittaiseen koulutukseen osallistuneita, joita oli noin 79 000 vuonna 2004).



Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten toimintaan osallistuvista reilusti yli puolet lukeutuu vapaan sivistystyön piiriin. Maksulliseen palvelutoimintaan osallistuvien osuus on reilut 40 %, ja ammatilliseen perus- ja lisäkoulutukseen osallistuvien osuus on vain pari prosentin kymmenystä. Valtakunnallisten koulutuskeskusten suurin alue (osallistujamäärällä mitaten) vapaan sivistystyön koulutuksessa on lapsi- ja nuorisoliikunta, jonka piiriin lukeutuu yli puolet vapaan sivistystyön osallistujista. Toiseksi suurin on aikuisliikunta. Vajaa kymmenesosa vapaan sivistystyön osallistujista opiskelee valtakunnallisissa koulutuskeskuksissa kansalaisjärjestötoimintaa.

Alueellisten koulutuskeskusten tarjonta eroaa valtakunnallisista opistoista olennaisesti siinä, että alueellisten koulutuskeskusten asiakaskunnasta 99 % opiskelee vapaan sivistystyön opintoja. Ammatillista peruskoulutusta ei ole lainkaan. Maksullisen palvelutoiminnan osuus oli vain prosentin luokkaa vuonna 2003 ja sekin rajautui kokonaan yhteen opistoon, Virpiniemeen. Alueellisten koulutuskeskusten asiakaskunta jakautuu vapaan sivistystyön koulutuksessa niin, että eniten osallistutaan aikuisliikuntaan, ja toiseksi eniten osallistujia on lapsi- ja nuorisoliikunnassa.

Valtakunnallisissa koulutuskeskuksissa maksullisen palvelutoiminnan puolella eniten osallistujia on urheiluseurojen ja liikuntajärjestöjen koulutuksessa (yli puolet maksullisen palvelutoiminnan osallistujista). Runsas kymmenesosa maksulliseen palvelutoimintaan osallistuvista on työnantajan tilaamassa koulutuksessa.

Alueellisissa opistoissa maksullisen palvelutoiminnan osuus osallistujamäärällä mitaten on valtakunnallisiin opistoihin verrattuna vähäinen. Niissä valtaosa maksullisen palvelutoiminnan osallistujista on työnantajan tilaamassa koulutuksessa.

Opistojen väliset erot vapaan sivistystyön opintoihin osallistuvien ja maksupalvelutoiminnan asiakkaiden osuuksissa ovat huomattavan suuret (Liikuntatoimi tilastojen valossa 2005, 26). Osallistujamäärällä mitaten suurimman opiston, Eerikkilän Urheiluopiston, osallistujista kaksi kolmasosaa oli maksupalvelutoiminnan asiakkaita ja kolmasosa vapaan sivistystyön opiskelijoita vuonna 2003. Sen sijaan toiseksi suurimman opiston, Suomen Urheiluopiston, osallistujista vapaan sivistystyön opiskelijoita oli 87 % ja maksupalveluasiakkaita 12 %.

**Taulukko 10.** Valtakunnallisten ja alueellisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijamäärät koulutustyyppin mukaan vuonna 2003

Koulutustyyppi	Valtakunnalliset opistot		Alueelliset opistot	
	n	%	n	%
Vapaa sivistystyön koulutus	121 879	56,5 %	75 254	98,6 %
- lapsi- ja nuorisoliikunta	66 130		26 599	
- vammaisliikunta	1 389		371	
- kansalaisjärjestötoiminta	11 050		4 974	
- aikuisliikunta	33 182		33 182	
- huippu-urheilu	8 614		8 614	
- muut	1 514		1 514	
Ammatillinen peruskoulutus	518	0,2 %	0	0 %
- nuorisosaasteen ammatillinen peruskoulutus	460		0	
- aikuisten ammatillinen peruskoulutus	53		0	
- vammaisten valmentava ja kuntouttava opetus	5		0	
Ammatillinen lisäkoulutus	314	0,1 %	163	0,2 %
- tutkintoon tähtäävä koulutus	225		70	
- muu pitkäkestoinen lisäkoulutus	89		93	
- lyhytkestoinen ammatillinen täydennyskoulutus	0		0	
Maksullinen palvelutoiminta	93 165	43,2 %	899	1,2 %
- ammattikorkeakoulun tutkintotavoitteiden koulutus	419		0	
- työvoimapolitiittinen koulutus	1		0	
- oppisopimuskoulutus/teoriakurssit	901		0	
- työnantajan tilaama koulutus	11 817		589	
- urheiluseurojen ja liikuntajärjestöjen koulutus	50 135		212	
- muun lainsäädännön perusteella toteutettava koulutus	3 233		0	
- muut	27 259		98	
<b>Yhteensä</b>	<b>215 876</b>	<b>100 %</b>	<b>76 316</b>	<b>100 %</b>

Lähde: Liikuntatoimi tilastojen valossa 2005.

Suomen Urheiluopiston ohella vapaan sivistystyön opiskelijoiden osuus kaikista osallistujista oli suuri Lapin Urheiluopistossa (89 %), Kuortaneen Urheiluopistossa (76 %), Kisakeskuksessa (69 %) ja Vuokatin Urheiluopistossa (68 %). Toisaalla taas maksullisen palvelutoiminnan asiakkaiden osuus kaikista osallistujista oli Eerikkilän Urheiluopiston ohella suuri Solvalla Idrottsinstitutissa (90 %), Kisakallion Urheiluopistossa (71 %) ja Varalan Urheiluopistossa (64 %).



Toisesta suunnasta vapaan sivistystyön opiskelijaosuuksia tarkastellen havaitaan, että valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten kaikista noin 111 000 vapaan sivistystyön opiskelijasta noin neljäsosa (vajaa 26 000 henkilöä) opiskeli Suomen Urheiluopistossa. Seuraavaksi eniten vapaan sivistystyön opiskelijoita kokoavat piiriinsä Kuortaneen Urheiluopisto ja Eerikkilän Urheiluopisto, molemmat noin 13 000 osallistujaa.

Taulukko 11 esittää opistojen toimintamenojen kustannusjakauman. Sen perusteella opistojen kustannusrakenteet eroavat selvästi toisistaan. Opetusmenot ovat opetukseen eniten käytävässä opistossa yli kolminkertaiset vähiten opetukseen käytävään verrattuna. Majoituksessa vastaava ero on kuusinkertainen ja ylläpitäjähallinnossa yli viisinkertainen. Opetuksesta, kiinteistöistä, majoituksesta, ruokailusta ja ylläpitohallinnosta aiheutuvat kokonaiskustannukset vaihtelevat 46 ja 91 euron välillä opiskelijavuorokautta kohti. Maksupalvelutoiminnan kustannuserot ovat huomattavan suuret vaihdellen 8 euron ja 108 euron välillä opiskelijavuorokautta kohti.

**Taulukko 11.** Liikunnan koulutuskeskusten menojen kohdentuminen (euroa/opiskelijavuorokausi)

Opisto	opetus	kiinteistöt	majoitus	ruokailu	ylläpitäjähallinto	1-5 yhteensä	henkilöstö	maksupalvelutoiminta
Eerikkilä	18	13	10	15	19	75	28	28
Kisakallio	12	20	7	11	19	69	24	17
Kuortane	23	19	7	11	11	72	36	108
Lappi	38	10	10	13	19	89	31	82
Pajulahti	20	17	3	18	6	64	25	25
Solvalla	22	18	5	17	26	89	45	104
Vierumäki	13	17	12	17	12	72	25	29
Tanhuvaara	21	20	6	12	15	75	33	8
Kisakeskus	27	19	9	0	32	87	38	12
Varala	14	9	2	11	10	46	28	75
Vuokatti	27	21	6	23	14	91	44	48
yhteensä	20	17	7	14	15	73	31	42

Lähde: Opetushallitus: Opetustoimen kustannusraportti 2002.

Toiminnan luonteen vuoksi valtakunnallisilla keskuksilla on omistukseensa erittäin suuri kiinteistömäärä, yhteensä 108 847 m<sup>2</sup>. Vuokrattuja tiloja on vain kolme prosenttia koko alasta. Jonkinlaisen kuvan tilojen määrästä saa, kun toteaa, että se vastaa 17 täysimittaista jalkapallokenttää. Tämän lisäksi tulevat ulkourheilupaikat. Kiinteistökustannukset ovatkin keskimäärin 23 % menoista. Vähiten tarvetta investoida tiloihin on opistoilla, jotka sijaitsevat asutuskeskuksissa siten, että ne voivat osittain käyttää kunnallisia ja muiden omistamia liikuntatiloja. Esimerkiksi Tampereen keskustan tuntumassa sijaitseva Varalan opisto on osakkaana kahdessa jäähallissa ja voi käyttää Tampereen kaupungin liikuntapaikkoja, esimerkiksi Pirkkahallia.

Taulukosta 12 käyvät ilmi urheiluopistojen suoritteet opistoittain vuonna 2003. Vuonna 2003 valtakunnallisissa liikunnan koulutuskeskuksissa toteutettiin noin 600 000 opiskelijavuorokautta. Siitä yli puolet oli vapaata sivistystyötä ja kuudesosa maksullista palvelutoimintaa. Kaikissa opistoissa vapaan sivistystyön opiskelijavuorokausien määrä on maksullisen palvelutoiminnan vuorokausimäärää suurempi, mutta erot vapaan sivistystyön opiskelijavuorokausien osuuksissa ovat eri opistojen välillä huomattavat.

Suomen Urheiluopisto on toteutuneiden opiskelijavuorokausien määrällä mitattuna selvästi suurin. Opiskelijavuorokausien yhteenlaskettu määrä oli 136 000 vuonna 2003. Se sai valtionrahoitusta 2,5 miljoonaa euroa. Toiseksi suurin oli Kuortaneen Urheiluopisto 64 000 vuorokaudella ja 3,9 miljoonan suuruisella valtionrahoituksella. Suomen urheiluopistossa vapaan sivistystyön vuorokausien osuus kaikista toteutetuista opiskelijavuorokausista oli 52 % ja Kuortaneen Urheiluopistossa 62 %. Kisakeskuksessa vapaan sivistystyön vuorokausien osuus oli 87 %, Tanhuvaarassa 76 %, Eerikkilässä 70 % ja Vuokatissa 67 %. Toisaalla pienin vapaan sivistystyön osuus oli Solvalla Idrottsinstitutissa (37 %) ja Lapin urheiluopistossa (24 %).

Taulukossa 13 esitetään valtionosuuden ja toteutuneiden opiskelijavuorokausien kehitys 1993–2003.

Opetustuntien määrä liikunnan koulutuskeskuksissa lisääntyi 1990-luvulla tasaisesti, mutta vuosituhaten vaihteessa niiden määrä kääntyi laskuun: vuonna 1995 tunteja oli 98 479, vuonna 1999 yhteensä 152 711 tuntia ja vuonna 2002 yhteensä 143 984 tuntia. Liikuntakeskusten antaman



**Taulukko 12.** Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten valtionrahoitus vapaan sivistystyön osalta, valtionosuuden perusteena käytettävät opiskelijavuorokaudet sekä vapaan sivistystyön ja maksullisen palvelutoiminnan toteutuneet opiskelijavuorokaudet

Valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset	Valtion kokonaisrahoitus (€)	Opiskelijavuorokaudet						
		OPM:n päätös suoriteper. vos/€	va-vrk	€/va-vrk	Toteutuneet va-vrk	€/va-vrk	maksulliset vrk	kaikki vrk
Eerikkiän Urheilupuisto	970 001	920 001	19 840	46	27 693	33	8715	39 768
Kisakallion Urheilupuisto	1 145 548	875 948	18 890	46	20 380	43	11 536	41 702
Kuortaneen Urheilupuisto	3 864 150	1 461 150	31 510	46	39 719	37	14 280	64 394
Lapin Urheilupuisto	469 208	439 208	10 280	43	13 520	32	2 929	56 110
Liikuntakeskus Pajulahti	1 751 545	1 200 545	25 890	46	32 697	37	21 382	63 785
Solvalla Idrottsinstitut	426 824	292 601	6 310	46	8 715	34	6 192	23 600
Suomen Urheilupuisto	2 452 502	2 357 502	50 840	46	71 324	33	10 522	136 230
Tanhuvaaran Urheilupuisto	1 476 263	1 140 263	24 590	46	30 845	37	1 576	40 759
Urheilupuisto Kisakeskus	923 710	923 710	19 920	46	19 373	48	1 724	22 368
Varalan Urheilupuisto	1 835 545	970 545	20 930	46	26 702	36	16 331	54 614
Vuokatin Urheilupuisto	1 468 953	1 418 953	30 600	46	32 362	44	12 728	48 116
<b>Yhteensä</b>	<b>16 784 249</b>	<b>12 000 426</b>	<b>259 600</b>		<b>323 330</b>		<b>107 915</b>	<b>591 446</b>
Keskiarvo				46		38		

Lähde: Liikuntatoimi tilastojen valossa 2005.

**Taulukko 13.** Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuus ja opiskelijavuorokaudet 1993–2003

Valtionosuus		Toteutetut opiskelijavuorokaudet			Toteutettujen vrken mukaan
Vuosi	Milj. euroa	Va-vrk	Muut	Yht.	Euroa/Va-vrk
1993	12,06	315 043	90 828	405 871	38
1994	11,37	342 809	90 936	433 745	33
1995	12,23	355 590	66 984	422 574	34
1996	13,47	360 872	72 233	433 105	37
1997	14,90	375 017	95 794	470 811	40
1998	16,87	376 639	152 578	529 217	45
1999	10,75	284 028	137 869	421 897	38
2000	10,93	317 620	144 196	464 134	34
2001	11,31	319 947	140 320	460 267	35
2002	11,88	314 597	224 762	539 359	38
2003	11,99	323 331	268 115	591 446	37

Lähde: Liikuntatoimi tilastojen valossa 2005.

opetuksen suhteellinen osuus yleissivistävästä aikuiskoulutuksesta sen sijaan on jatkuvasti lisääntynyt (1,6 prosenttia 2001).

Opistoissa voidaan suorittaa liikunnanohjauksen perustutkinto sekä useita ammatti- ja erikoisammattitutkintoja. Vapaan sivistystyön valtionosuus muodostaa vakaan osan tuloista. Sen tärkeä osa on liikuntaa lähellä oleviin ammatteihin orientoiva liikunnanohjauksen peruskurssi. Opistot tarjoavat myös eri tavoin organisoitua testauspalvelua, esimerkiksi Vierumäellä lääkäriaseman kautta ja Varalassa avoimeen yhtiöön ulkoistettuna palveluna. Opiskelijapalautetta kerätään lomakkeilla ja kurssinjohtajien laitimilla yhteenvedoilla. Muutamalla opistolla on oma tiedotuslehti, jolla pidetään yhteyttä asiakkaisiin ja yhteistyökumppaneihin.

Tärkeimpiä yhteistyökumppaneita ovat Suomen Liikunnan ja Urheilun alueorganisaatiot, lajiliitot, maakuntien liikuntaneuvostot, liikuntaseurat, sijainti- ja ympäristökunnat. Yhteistyöhön osallistumisen katsotaan lisäävän omaa osaamista ja hankkivan opetukseen tuntiopettajina uusia asiantuntijoita. Eri osapuolilla on myös yhteisiä henkilöstön kehittämishankkeita.





Alueelliset liikunnan koulutuskeskukset muodostavat oman ryhmänsä, joka ei ole jäsenenä valtakunnallisten keskusten muodostamassa yhdistyksessä. Erillisyyttä näkyy muutenkin, esimerkiksi toiminnan organisoinnissa, yhteistyön suuntautumisessa, tilastoinnissa, julkisessa näkyvyydessä ja olemassa olevan informaation määrässä. Taulukossa 14 kuvataan alueellisten keskusten toiminnan volyymia viime vuosien aikana suoriteperusteisena valtionosuutena ja toteutuneina opiskelijapäivinä.

**Taulukko 14.** Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuus ja opiskelijapäivät 1993–2003

Vuosi	Valtionosuus	Opiskelijapäivät			Toteutetut	Va-pv %-osuus kaikista
	€	Va-pv	Muut	Yhteensä	€/Va-pv	
1993	289 573	50 511	13 851	64 362	5,7	78
1994	254 393	50 482	13 325	63 807	5,0	79
1995	216 626	43 271	7 213	50 484	5,0	86
1996	216 710	40 164	8 367	48 531	5,4	83
1997	215 911	43 230	12 541	55 771	5,0	78
1998	234 168	44 828	14 624	59 452	5,2	75
1999	260 859	51 576	9 215	60 791	5,1	85
2000	283 240	45 700	10 688	56 388	6,2	81
2001	452 156	53 091	12 715	65 806	8,5	81
2002	452 140	58 253	16 385	74 638	7,8	78
2003	490 620	61 743	16 614	78 357	8,0	79

Vuonna 2003 alueellisissa koulutuskeskuksissa kirjattiin noin 62 000 valtionapuun oikeuttavaa opiskelijapäivää (valtionavustus käyttökustannuksiin 491 000 euroa) ja muita opiskelijapäiviä vajaa 17 000. Perustamishankkeet ja uudet toimintahankkeet ovat valtionavustusten piirissä. Tulevaisuuden suunnitelmassa keskeisellä sijalla ovat rakentamishankkeet. Alueelliset keskukset ovat sangen riippuvaisia alueen liikuntatilojen käyttömahdollisuuksista. Toiminnan painopisteitä on reivattu työryhmän ehdotusten suuntaan.

Norvalla Idrottsinstitut on upotettu Folkhälsan AB:n organisaatioon, ja se toimii pienenä yksikkönä kiinteästi yhdessä paikallisen kansanopiston

kanssa. Opiston profiiliin kuuluu kuntoutus, opetus ja urheilukasvatus, ja se palvelee ennen kaikkea ruotsinkieliseltä Pohjanmaalta tulevia asiakkaitaan. Sillä on ollut kaksi ammatillista tutkinto-ohjelmaa: liikunnan perustutkinto ja hierojan ammattitutkinto. Virpiniemen liikuntaopiston säätiön koostumus kuvaa hyvin opistojen yhteistyökumppaneita ja toiminnan kohdentumista. Säätiö muodostuu kahden kunnan, kolmen urheilujärjestön, Oulun yliopiston ja Oulun Diakonissasäätiön edustajista. Tyypillisintä toimintaa ovat terveysliikunnan ja muut yhden päivän kurssit sekä liikunnanohjauksen peruskurssi (18 ov).

Vuonna 2000 alueellisten liikunnan koulutuskeskusten kehittämistyöryhmä (ns. Allikko) esitti seuraavia toimia toiminnan kehittämiseksi:

Toimintaedellytysten parantaminen:

- Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijapäivän yksikköhinta korotetaan todellisia kustannuksia vastaavaksi. Opiskelijapäivän yksikköhinta pidetään jatkossa todellisia kuluja vastaavalla tasolla.
- Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus alueellisten opistojen osalta tulee turvata.
- Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeet sisällytetään liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmaan.
- Alueelliset liikunnan koulutuskeskukset voivat saada valtionavustusta liikuntapaikkoihin yleisistä liikuntapaikkarakentamiseen osoitetuista määrärahoista ja hallinto- ja opetustilojen rakentamiseen liikunnan koulutuskeskusten rakentamismäärärahoista.
- Alueellisten koulutuskeskusten tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota kehittämisrahoituksen tarjoamiin mahdollisuuksiin toimintansa kehittämisessä.

Toiminnan painopisteiden asettaminen:

- Perinteisen liikuntajärjestöyhteistyön lisäksi liikuntaopistojen koulustehtävää suunnataan a) terveysliikunnan edistämiseen, b) ikääntyvän väestön liikunnan edistämiseen, c) nuorten ja aikuisten liikuntatottumusten edistämiseen, d) aikuisväestön terveyden ja työkykyisyyden edistämiseen liikunnan avulla ja e) perheliikunnan edistämiseen.



- Alueelliset liikunnan koulutuskeskukset pyrkivät entistä enemmän kehittämään maksullista palvelutoimintaa oman erikoisosaamisen sa alueella.
- Alueelliset liikunnan koulutuskeskukset paneutuvat: a) laatuarvioinnin kehittämiseen, b) nykyaikaisten koulutusolosuhteiden kehittämiseen, c) henkilöstöresurssien laadun ja määrän turvaamiseen ja e) liikuntaopistojen kehittämiseen eri järjestöjen ja lajien palvelukeskuksiksi, joissa koulutuksen lisäksi tarjotaan urheilijoille, valmentajille ja seurajohdolle myös muita kehittämisspalveluja. (Ks. Opetusministeriö 2000.)

Liikunnan koulutuskeskuksilla on selkeä oma sektori ja profiili sekä ammatillisen koulutuksen että vapaan sivistystyön kentässä. Ne ovat paitsi alueellisia ja valtakunnallisia, myös osin kansainvälisiäkin osaamiskeskuksia. Kansanopistoille yhteinen piirre on osittainen sisäoppilaitosmaisuuus. Myös maksullisen palvelutoiminnan palvelut vaativat runsaasti majoituskapasiteettia. Valtakunnallisten laitosten kapasiteetti onkin opistojen yhteisesitteen mukaan yhteensä noin 3340 vuodepaikkaa, mikä on lähes yhtä suuri kuin koko Tampereen kaupungin hotellien vuodepaikkojen määrä (3542).

Opistot eivät ole olleet esimerkiksi Opetushallituksen arvioitavana, eivätkä ne ole olleet juurikaan esillä esimerkiksi aikuiskoulutusta ja aikuis-koulutuspolitiikkaa pohtineissa työryhmissä. Vapaata sivistystyötä koskevissa lausumissa ja kannanotoissa ne mainitaan harvoin. Esimerkiksi vapaan sivistystyön ohjauksen kehittämistä koskevassa prosessissa niitä ei mainita vapaan sivistystyön suuntaamisesta tehdyssä yhteenvedossa eivätkä tehdyt esitykset näytä koskevan niitä. Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä liikunnan koulutuskeskuksilla on edustaja. Syy tähän ”syrjäiseen” asemaan aikuiskoulutuksessa lienee siinä, että vasta uusi lainsäädäntö (1998) yhdisti urheiluopistot vapaan sivistystyön lainsäädäntöön ja että sen ohjaus ministeriössä on eri osastossa kuin aikuiskoulutuksen yleensä, eli kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston liikuntayksikössä.

Julkiuudessakaan urheiluopistot eivät esiinny usein lukuun ottamatta voimakkaasti kilpaurheiluun ja valmennustoimintaan panostaneita Vierumäkeä, Vuokattia, Kuortanetta ja Pajulahtea. Taloustutkimuksen 2001 tekemässä urheiluopistojen mielikuvatutkimuksessa opiston tunnettuus ja mielikuva sen toiminnan määrästä korreloivat selvästi (Taloustutkimus

2001). Tunnetuimpia olivat opistot, joiden kävijämäärät olivat suurimmat, eli juuri edellä mainitut opistot. Opistojen matala julkisuusprofiili on merkki siitä, että niiden toiminta koetaan ulkoapäin ja ohjausjärjestelmässä ongelmattomaksi.

Yksi opiston vahvuustekijä on edullinen sijainti. Se vaikuttaa opiskelijoiden valintapreferensseihin, liikuntatilojen yhteiskäytön mahdollisuuksiin, yliopistopaikkakunnilla tuntiopettajakunnan vakiinnuttamiseen ja esimerkiksi ylimääräisen majoitustilan saamiseen tarvittaessa. Myös maksulliselle palvelutoiminnalle riittää silloin kysyntää. Rehtorit tosin totesivat, että tilat ja henkilökunnan kasvava työmäärä ja työn jakaminen eri tulosalueiden kesken asettavat rajat kysyntään vastaamiselle. Tämä toiminta saattaa helposti karata käsistä. Sitä vaikutelmaa ei kuitenkaan syntynyt, että maksullista palvelutoimintaa käytettäisiin mainittavassa määrin perusrahoituksen puutteiden paikkaamiseen. Monessa opistossa on meneillään opetuksen kehittämis- ja laatuhanke: yhtenä esimerkkinä atk-pohjainen palautejärjestelmä. Moni opisto pitää vahvuutenaan henkilökunnan korkeaa koulutus- ja osaamistasoa.

Virallisten poliittisten kehittämissuunnitelmien (Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä, KESU, hallitusohjelma) lisäksi lähiajan normatiivisia painopisteitä on löydettävissä mm. opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmasta 2006–2009 ja ministeriön vuosittaisesta hankerahoituksen hakemiseen ohjaavasta kirjeestä (Valtionavustukset vapaasta sivistystyöstä annetun lain 14 §:n mukaisiin hankkeisiin 25.10.2004). Toimintasuunnitelma asettaa vapaalle sivistystyölle yhteiseksi tavoitteeksi sosiaalisen koheesion, aktiivisen kansalaisuuden ja tasa-arvon edistämisen (Opetusministeriö 2004).

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 14 §:n mukaan oppilaitoksen ylläpitäjälle voidaan toiminnan kehittämiseksi järjestettävää kokeilua, toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä tai toiminnan käynnistämistä varten tai koulutustarjonnan monipuolisuuden tukemiseksi myöntää valtionavustusta valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa. Sisältöalueet, joilta hankehakemuksia vuonna 2005 pyydettiin, olivat seuraavat:

- liikunnan kansalaistoiminta muuttuvassa toimintaympäristössä,
- lasten ja nuorten liikunta,
- aikuisten terveyttä edistävä liikunta,



- kilpaurheilu (huippu-urheilu pois lukien),
- huippu-urheilijoiden valmennuksen kehittäminen ja
- valmentajien osaamisen kehittäminen (ei kuitenkaan ammatillinen koulutus).

Valtionavustuksia voidaan myöntää myös yhteiskunnallisesti merkittävälle yhteisesti sovituille aikuiskoulutuspoliittisille sisältöalueille Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän tavoitteiden mukaisesti. Näitä sisältöalueita ovat:

- maahanmuuttajien integrointi yhteiskuntaan,
- aktiivinen kansalaisuus ja kansalaisvaikuttaminen ja
- terveyden sekä työ- ja toimintakyvyn edistäminen.

Toinen yleinen kehittämisvelvoite tulee opetusministeriön tuoreesta sukupuolten välistä tasa-arvoa liikunta-alalla pohtivasta työryhmämietinnöstä Tasapeli (Opetusministeriö 2005). Siinä esitetään, että urheiluopistot lisäävät koulutuksessa vähemmistöä edustavan sukupuolen opiskelijoiden määrää. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että valmentaja- ja ohjaajakoulutuksessa tulisi lisätä naisten ja aikuisliikunnassa miesten osuutta. Lisäksi opetuksen sisällöissä tulee ottaa huomioon niiden sukupuolisensitiivisyys. Työryhmä muistuttaa myös 40 prosentin vaatimuksesta hallintoelinten paikkajaossa, joka urheiluopistoissa on miesvaltainen.

### **7.3 Liikunnan koulutuskeskusten rahoitus**

#### **Liikunnan koulutuskeskusten menot ja tulot**

Opetushallituksen valtionosuustietokannan mukaan liikunnan koulutuskeskusten toimintamenot olivat vuonna 2003 yhteensä 23,39 miljoonaa euroa. Pääosan menoista muodostivat opetusmenot (28 prosenttia), kiinteistöt (23 prosenttia), ruokailu (21 prosenttia) ja hallinto (18 prosenttia).

Liikunnan koulutuskeskusten menoja rahoitetaan pääosin valtionosuuksilla (51 prosenttia menoista) ja toimintatuloilla. Valtionosuus tulee veikkausvoittovaroista, toisin kuin muilla vapaan sivistystyön järjestäjillä. Liikunnan koulutuskeskusten rahoituksen voidaan sanoa olevan melko

vakaalla pohjalla, koska valtionosuuden kattavuus on yli puolet valtionosuuspohjaan kuuluvista menoista ja toisaalta opiskelijamaksutulot ja muut maksutulot tarjoavat monille liikunnan koulutuskeskuksille kohtuullisen tulonlähteen.

## **Liikunnan koulutuskeskusten rahoituksen pääkomponentit**

### *Valtionosuusjärjestelmä vuoteen 2005 asti*

Vuonna 2003 opiskelijavuorokausimäärän vahvistamisessa otettiin käyttöön aiempaa ohjaavimmat periaatteet. Opistojen välisen suoritteiden jaon pohjana ovat ns. painotetut vuorokaudet: toteutuneita vuorokausia painotetaan toisaalta sisältökertoimilla, toisaalta opistojen suuruuskertoimilla. Tavoitteena on järjestetyn koulutuksen laajuuden lisäksi ottaa huomioon myös sisältö palkitsemalla liikuntapoliittisesti erityisen arvokkaan koulutuksen järjestämistä korkeammin kertoimin. Korkeimpia kertoimia saavat lasten ja nuorten liikunta, vammaisurheilu sekä kansalaistoiminta, alempia aikuisliikunta ja huippu-urheilu. Eräänlaisen tasoitusjärjestelmän avulla otetaan huomioon opistojen erilaiset edellytykset. Tilastotietojen keräämistä ei pidetty hankalana. Kuten haastatellut rehtorit totesivat: “Koska jokin kontrollijärjestelmä on oltava, tämä toimii aivan tyydyttävästi.”

Liikunnan koulutuskeskusten valtionosuus määräytyi valtakunnallisten ja alueellisten oppilaitosten osalta seuraavasti:

Valtakunnalliset oppilaitokset: (opiskelijavuorokaudet  $\times$  opiskelijavuorokauden yksikköhinta)  $\times$  0,65

Alueelliset oppilaitokset: (opiskelijapäivien määrä  $\times$  opiskelijapäivän yksikköhinta)  $\times$  0,65

Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijavuorokauden yksikköhinta laskettiin joka toinen vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltäneenä kalenterivuonna niiden toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset koulutuskeskusten saman kalenterivuoden opiskelijavuorokausien määrällä. Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijapäi-



vän yksikköhinta määrättiin vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa.

Liikunnan koulutuskeskusten yksikköhintaa korotettiin, jos ne toimivat toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa. Korotus oli euromäärä, joka laskettiin jakamalla ministeriön valtionosuiden laskentaperusteeksi vahvistama vuosivuokra oppilaitokselle vahvistettujen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrällä.

#### *Valtionosuusjärjestelmä vuodesta 2006 alkaen*

Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijavuorokauden hinta lasketaan jatkossa joka neljäs vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltäneen vuoden edeltäneenä vuotena liikunnan koulutuskeskusten käyttökustannukset saman vuoden opiskelijavuorokausien määrällä. Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten yksikköhinta määrätään vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan puitteissa. Tarkistusvuosien väliin jäävinä vuosina käytetään uutta kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä (KUPHI).

Jos liikunnan koulutuskeskus toimii toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa, yksikköhintaa voidaan vuosittain korottaa euromäärällä, joka lasketaan jakamalla opetusministeriön valtionosuuden laskentaperusteeksi vahvistama vuosivuokra oppilaitoksen 10 §:ssä tarkoitettujen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrällä.

Muutoin liikunnan koulutuskeskusten valtionosuusjärjestelmä on säilytetty entisenä.

#### *Toimintatulot*

Opetushallituksen VALOS-rekisterin tietojen perusteella laskettuna toimintatulojen osuus liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuspohjaan kuuluvista toimintamenoista oli v. 2003 keskimäärin 61 prosenttia. Tosin toimintatuloja ja vos-pohjaan kuuluvia menoja ei voi suoraan verrata, koska VALOS-rekisterissä tilastoidut opiskelijamaksutulot koostuvat todennäköisesti myös muusta kuin valtionosuuspohjaan kuuluvasta toiminnasta.

## 7.4 Arviointia

### Liikunnan koulutuskeskukset vapaana sivistystyönä

Vapaan sivistystyön toiminnalle riittää liikunnan koulutuskeskusten piirissä kysyntää jatkossakin. Liikunnan koulutuskeskukset muodostavat tärkeän neljännen kivijalan kansalaisten liikuttamisessa ja tukevat työtä, jota urheiluseurat ja -järjestöt, kansalaisopistot ja kunnallinen liikuntatoimi tekevät. Väestön ja työvoiman ikääntyessä kunto- ja terveysliikunta tulevat entistä tärkeämmäksi. Oppilaitosmuotona ne kuitenkin koettelevat vapaan sivistystyön määritelmää ja sen rajoja. Monet ovat profiloituneet huippu-urheilun edistämiseen, ne järjestävät ammatillista perusopetusta ja kilpailevat vapaa-ajan palveluista puhtaasti kaupallisen tarjonnan kanssa (esimerkiksi kokous- ja majoituspalvelut). Ruumiinkulttuurin edistäminen ja terveysvalistuksen jakaminen ja terveiden elintapojen juurruttaminen ovat kiistatta perinteinen osa vapaan sivistystyön kenttää. Liikunnan koulutuskeskukset elävät kuitenkin erillään ja omaleimaisina muiden oppilaitosten rinnalla, mikä näkyy muun muassa siten, että ne usein unohdetaan alaa koskevissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Opistojen infrastruktuuri on kunnossa, ja niiden voi uskoa selviävän haasteista myös tulevaisuudessa.

### Palvelukykyyn liittyvää arviointia

Yksitoista valtakunnallista ja kolme alueellista keskusta kattavat koko maan. Kaikki tarjoavat liikunnan peruspalveluja mutta myös profiiliensa mukaista erikoisosaamista, jotkut jopa kansainvälisellä tasolla. Valtakunnalliset laitokset toimivat tehokkaana verkostona, mutta alueelliset on osittain jätetty ovensuuhun. Lähimpiä kumppaneita ovat liikuntajärjestöt (eräänlaisen tilaaja-tuottaja-mallin toteuttajina) ja muut yhteisöt. Vapaa-ajan palvelujen tarjoajana laitoksilla on kilpailuetu yksityiseen tarjontaan nähden: olemassa oleva infrastruktuuri antaa mahdollisuuden subventoida liiketoimintaa.





### **Toimintaedellytyksiin liittyvää arviointia**

Liikunnan koulutuskeskusten toiminnan jatkuvuudelle keskeistä on rahoituspohjan pitävyys ja ennustettavuus. Vakaa talous kestää poikkeuksellisetkin kaudet. Koulutusjärjestelmän näkökulmasta huolestumista saattaa tulevaisuudessa herättää suurimpien opistojen muuttuminen liikemäisiksi.

Monissa maakunnissa kehitellään suurten koulutus konsernien rakentamista. Toteutuessaan nämä koulutus konsernit, jos ne sisällyttävät opistot itseensä, saattavat muodostua uhkaksi selväpiirteisille ja omalaatuisille urheiluopistoille. Toiminnan laajuus ja asiakkaiden tarpeiden vaihtelevuus asettavat vaatimuksia henkilökunnan osaamiselle ja jaksamiselle. Oppilaitokset voivat vain rajoitetusti huolehtia työntekijöittensä jatkokoulutuksesta yhteistyöelimensä ja opetusministeriön rahoituksen turvin.

### **Valtionosuusjärjestelmään liittyvää arviointia**

Yksikköhinnan sidonnaisuutta toteutuneisiin kustannuksiin on uudessa valtionosuusmallissa aiemmasta vähennetty. Tämä liittyy siihen, että sivistystoimen valtionosuuksien sidonnaisuus toteutuneisiin menoihin on arvioitu liian läheiseksi. Mutta kuten muissakin vapaan sivistystyön muodoissa, yksikköhinta perustuu myös uudessa järjestelmässä toteutuneisiin kustannuksiin, vaikka yhteys onkin aiempaa etäisempi. Tämä sattaa liikunnan koulutuskeskusten kohdalla olla erityisen ongelmallista siksi, että liikunnan koulutuskeskuksia on vähän ja niiden joukossa on muutama kustannuskehitystä dominoiva koulutuskeskus. Valtionosuusjärjestelmä ei siksi välttämättä kannusta kustannustehokkuuden lisäämiseen.

### **Toimintatuloihin liittyvää arviointia**

Osa liikunnan koulutuskeskuksista näyttää pystyvän rahoittamaan toimintaansa merkittävästi maksuilla. Tämä on periaatteessa hyvä asia, mutta on jälleen kiinnitettävä huomiota maksutulojen lähteeseen. Jos maksutulot koostuvat paljolti toiminnasta, joka kilpailee yksityisen palvelutarjonnan kanssa, kyseessä saattaa olla epäterve kilpailutilanne.

# 8

## Kesäyliopistot

Kesäyliopistojen yli 90-vuotista historiaa koskevan tutkimustiedon valossa ei ole itsestään selvää, kannattaako kesäyliopistoja tarkastella ensisijaisesti vapaan sivistystyön käsitteen avulla. Luontevammalta vaikuttaisi kesäyliopistojen arvioiminen ensisijaisesti koulutuksen vakiintuneempien muotojen ja vasta toissijaisesti ns. vapaan sivistystyön yhteydessä.

Vuoden 1999 alusta voimaan tullut laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998) ja sitä täydentävä asetus (805/1998) määrittivät kesäyliopistolaitoksen vapaan sivistystyön oppilaitosten organisatoriseen kokonaisuuteen kuuluvaksi. Valtionosuuksien laskentamallin perusteet määritellessään säädökset rinnastivat kesäyliopistot paikkakuntiansa kansalaisopistoihin. Laki (632/1998) myös täsmentää, että “kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia, jotka järjestävät avointa yliopisto-opetusta ja muuta koulutusta”.

Kun tarkastellaan kesäyliopistolaitoksen historiaa, voidaan “alueellisuuden” normatiivista korostusta pitää perusteltuna. Tämä korostus on tosin ilmennyt eri aikakausina eri lailla. Kesäyliopistojen roolin normatiivinen kohdennus avoimen yliopisto-opetuksen järjestämiseen vaikuttaa sekin kesäyliopistolaitoksen lähimenneisyyttä ajatellen luontevalta.



## 8.1 Kesäyliopistolaitoksen taustaa

Kesäyliopistolaitos syntyi suomenmielisen oppineiston – tarkemmin sanoen Keisarillisen Aleksanterin yliopiston muutamien professoreiden – toiminnan ja pääkaupungin ulkopuolisten paikallisten sivistyspyrintöjen kohdatessa. Maan ainoasta yliopistosta oli ruotsin kielen hallitseva asema asteittain väistymässä, ja toimintaa ohjasi voimakkaasti odotus suomenkielisen yliopistokoulutuksen aseman vahvistumisesta. Kesäyliopisto muodostui siis strategiseksi välineeksi myös maamme kielikamppailussa. Varsinaisten koulutuksellisten toimintalinjojen lisäksi ensimmäisten kesäkurssien käytännöt sijoittuivat luontevasti osaksi aikakauden kansakuntaa muodostavaa kansansivistystoimintaa, jonka päämäärät eivät olleet yksin kansalaisuudessa ja valtiollisessa kehityksessä vaan myös elinkeinojen ja talouden tukemisessa. Kesäyliopistolaitoksen synnyssä tämä kansansivistyksellinen kytkentä ei kuitenkaan ollut ensisijainen.

Kesäkurssitoiminnan koulutushistoriallinen tausta oli alusta alkaen kaksinainen: suomenkielisten ylioppilaiden määrän kasvu ja kansakoulunopettajien koulutustason nousu ja sen tietoinen edistäminen. Kansakoulunopettajien seminaarimuotoinen koulutus oli ehtinyt tuottaa jo määrällisestikin tarkastellen merkittävän uuden orgaanisen osan oppineistoon, jonka paikallinen merkitys alkoi jo näkyä. Fennomaanisen koulutuspolitiikan keskiössä ollut suomenkielisten yksityisoppikoulujen perustaminen oli vuosikymmenten ajan valmistellut maaperää ylioppilasmäärien kasvulle ja näin osaltaan luonut myös kesäyliopistojen synnyttämisen taustalta löytyvää paikallisyritteliäisyyden perustaa. Yksityisen suomenkielisen oppikoulun suorittaminen oli jo useita vuosia ennen ensimmäisen kesäyliopiston perustamista kasvanut huomattavasti. Tämä alkoi näkyä myös ylioppilaiden määrän runsaana kasvuna kesäyliopistojen osallistujamäärissä. Ylioppilaistahan tuli hieman erilaisin opinnollisin syin myöhemmin yksi merkittävä kesäyliopistolaitoksen opetuksen kysyntää ylläpitänyt ryhmä. Myöhemmin joukkoon liittyivät myös lukiolaiset.

Ensimmäisen kesäyliopiston toiminta-ajatus näyttäisi siis olleen varsin selvästi kaksijakoinen. Siihen kuului kansakoulunopettajien jatkokoulutus ja ylioppilaiden alkuvaiheen yliopisto-opintojen tukeminen. Yleisemmin nähtynä kesäaikaisella toiminnalla pyrittiin varsin modernissa koulutuspo-

liittisessä merkityksessä yliopisto-opiskelijoiden opintojen vauhdittamiseen kesäkuulusteluja järjestämällä.

Ennen 1960-lukua kesäyliopistojen toiminta-ajatuksen ydin voidaan pelkistää siten, että Helsingin yliopiston tutkintovaatimuksia noudattaen haluttiin kesäaikana laajentaa korkeakouluopiskelijoiden opintomahdollisuuksia pääkaupungin ulkopuolella. Samalla toiminnan alkuvaiheelle ominainen kansakoululaitoksen varaan rakentunut kansansivistyksellinen kytkentä muuttui epäselväksi, ja kansakoulunopettajien jatkokoulutus alkoi olla ammatillisesti täydentävää. Yliopistolaitoksen alueellisen laajentumiskehityksen strateginen merkitys käsitettiin paikallisesti merkittäväksi kesäyliopistotoiminnan motiiviksi jo 1950-luvulla.

Myös molemmat turkulaiset yliopistot käynnistivät oman kesäaikaisen kurssitoiminnan, josta osa käsitettiin kansansivistystoiminnaksi. Varsinainen Turun kesäyliopisto perustettiin tälle pohjalle vuonna 1936. Myös Åbo Akademi järjesti ruotsinkielistä kesäopetusta sotien jälkeen vuosina 1945, 1947, 1952 ja Vaasassa vuonna 1957 sekä yhdessä muutamien vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa vuonna 1960. Tämän jälkeen toiminnan organisointi siirtyi kesästä 1961 alkaen vuonna 1960 perustetulle Vaasan kesäyliopistolle, joka järjesti opetusta ruotsiksi ja suomeksi. Ennen tätä oli perustettu Pohjois-Pohjanmaan kesäyliopisto (1951), joka kytkeytyi myöhemmin vuonna 1958 perustettuun Oulun yliopistoon sekä Tampereen kesäyliopisto (1955). Tampereen kesäyliopisto vaikutti osaltaan siihen, että kaupunki sai Helsingistä lähetettynä vastaanottaa Yhteiskunnallisen korkeakoulun. Vuonna 1956 perustettiin vielä Kuopion ja Lappeenrannan kesäyliopistot. Myös Lappeenrannan kesäyliopistolla oli omat intressinsä Itä-Suomen korkeakoulun odotuksessa.

## 8.2 Kesäyliopistolaitoksen kasvu

Kesäyliopistojen varsinainen perustamisaalto ajoittui 1960-luvulle, jolloin niitä perustettiin kaikkiaan 13. Vuoden 1972 jälkeen uusia kesäyliopistoja ei ole enää perustettu. Kesäyliopistojen perustaminen liittyi myös yliopistolaitoksen alueellisen kasvun strategiseen paikallisvalmisteluun. Vanhoilla opettajaseminaaripaikkakunnilla kesäyliopistot toimivat yliopistojen opettajakoulutuksen yksiköiden tienraivaajina. Voidaan siis sanoa, että

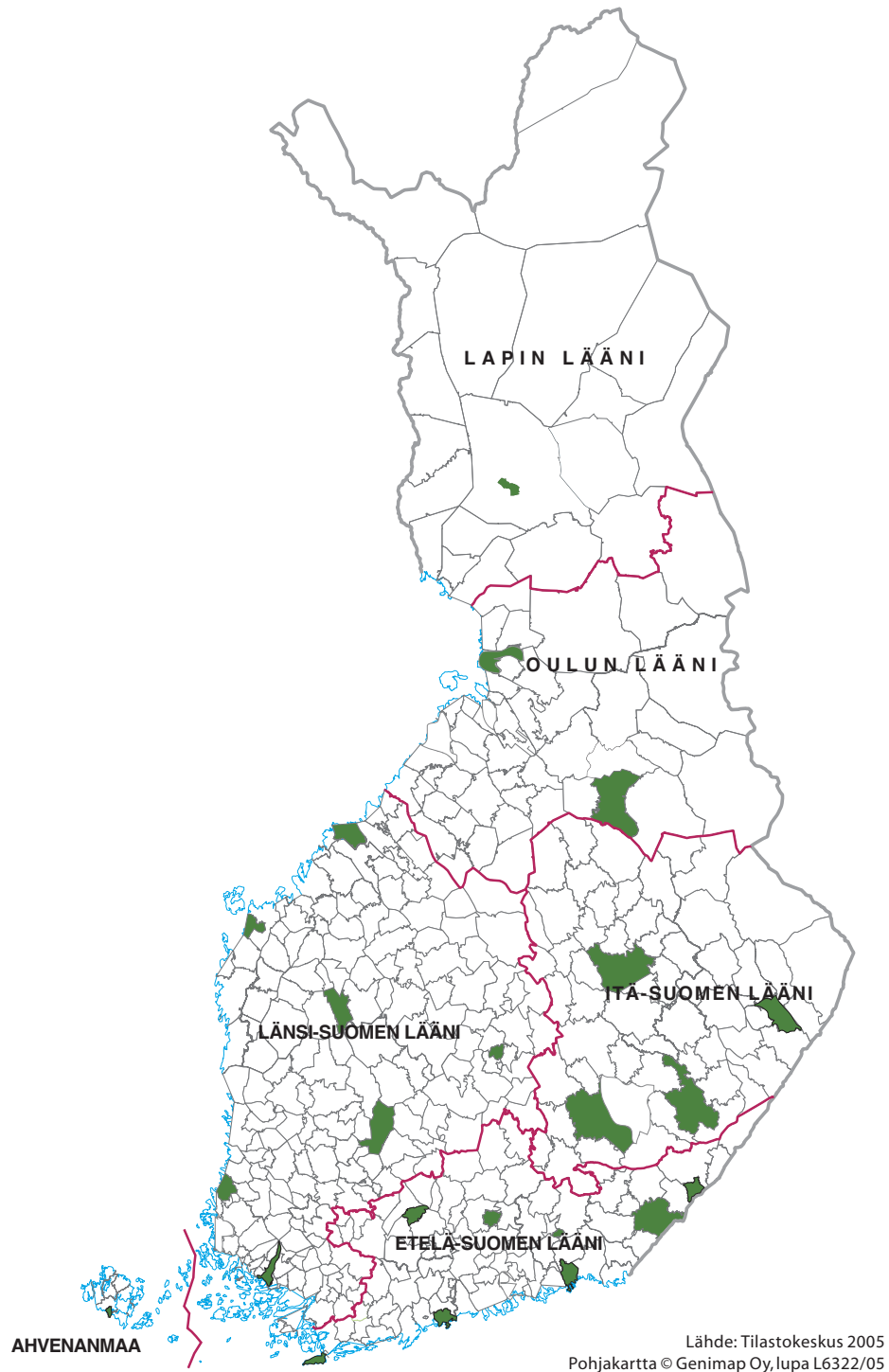


mahdollisuus kehittää paikallista koulutustarjontaa on ollut merkittävä motiivi kesäyliopistojen perustamiselle. Aluepoliittisessa kamppailussa tällaisen paikallisen toimeliaisuuden perusta oli oikeastaan rakennettu suomalaiskansallisessa koulutusekspansiossa jo pitkän ajan kuluessa. Korkeakoulupaikkakuntien puolestapuhujilla oli siis historiallinen kokemus tukeaan strategisesti viritetyille kesäyliopistojen perustamistoimilleen. Tämä toiminta saattoi vaikuttaa myös silloisen kansansivistyksen ja vapaan kansansivistystyön kehitykseen paikkakunnilla, mutta olisi arvioitava paikkakuntakohtaisesti, kuinka lähimmät kansanopistot, kansalaisopistot ja olemassa olleet opintokeskukset suhtautuivat uusiin tulokkaisiin. Vuosien 1960–72 välisenä aikana vapaan sivistystyön perinteiset oppilaitokset tuskin kokivat paikkakunnalle perustettavat kesäyliopistot kilpailijoikseen. Luultavammin vapaan sivistystyön oppilaitoksissa pikemminkin jaettiin paikallisen “yliopistoyhdistyksen” pyrkimys kohottaa paikkakunnan koulutustasoa.

Jos kesäyliopiston perustaminen on merkittävästi edistänyt yliopiston tai korkeakoulun jonkin yksikön saamista paikkakunnalle, niin tätä voidaan pitää merkittävänä paikallisena saavutuksena korkeakoulutuksen alueellisessa ekspansiossa. Yliopiston saamisen paikkakunnalle toivottiin usein tuottavan alueellisesti positiivisia vaikutuksia, joita ne mahdollisesti ovat tuottaneetkin. Varsinkin kesäyliopistolaitosta ylläpitävien yhdistysten kasvukaudella, joka siis yhdistyi korkeakoululaitoksen aluepoliittisesti motivoituihin kasvuodotuksiin, ovat paikalliset motiivit olleet voimakkaita.

Korkeakoululaitokseen liittyneelle aluepoliittisesti motivoitulle toiminnalle tarjoutui vielä uusia mahdollisuuksia, kun korkeakoulujen täydennyskoulutustoiminnan organisoituminen käynnistyi 1970-luvun jälkipuoliskolla. Prosessin määrällinen huippu saavutettiin vasta 1980-luvulla. Täydennyskoulutuskeskusten perustamisaltoa ei kuitenkaan johtanut enää uusien kesäyliopistojen perustamiseen. Sen sijaan se vaikutti jo olemassa olevien päätoimipaikkojen ulkopuolella sijaitsevien sivutoimipaikkojen perustamiseen. Tämän prosessin yhteydessä voisi olettaa, että perinteisten vapaan sivistystyön oppilaitosten ja kesäyliopistojen väliset paikallisuhteet olisivat hahmottuneet selvemmin kilpailuasetelman kautta. Asia ei kuitenkaan ole mitenkään itsestään selvä, sillä myös paikallisesta ja alueellisesta työnjaosta ja yhteistoiminnasta on viitteitä. Sen sijaan selvältä näyttää, että kesäyliopistojen ja korkeakoululaitoksen uusien täydennyskoulutuskeskusten välinen suhde muodostui 1980-luvulla kilpailulliseksi.

**Kartta 5. Kesäyliopistot, niiden sivutoimipaikat ja kurssien pitopaikkakunnat vuonna 2005 (merkitty värillä)**





Nykyisin maassamme toimii 20 kesäyliopistoa, kun Ålands Landskapsstyrelsens ylläpitämä Högskolan på Åland ei enää toimintavuoden 2002 jälkeen esitä tilastotietoja toiminnasta. Kahdella kesäyliopistolla on kaksi päätoimipaikkaa, joten päätoimipaikkoja oli vuonna 2004 yhteensä 22. Kymmenellä kesäyliopistolla oli lisäksi kaikkiaan 22 sivutoimipaikkaa. Lisäksi kaikki 20 kesäyliopistoa järjestivät näiden 42 varsinaisen toimipaikkansa ulkopuolella yksittäisiä kursseja 105 paikkakunnalla, joista osa sijoittui Suomen rajojen ulkopuolelle.

Kesäyliopistoista Hangö sommaruniversitet antaa pääosin ruotsinkielistä opetusta ja Vaasan kesäyliopisto sekä ruotsin- että suomenkielistä opetusta (ruotsinkielisen opetuksen osuus oli noin 30 % vuonna 2003). Vuonna 2003 näissä kahdessa kesäyliopistossa opiskeli reilut 1300 ruotsinkielistä henkilöä, eli noin kaksi prosenttia maan kaikista kesäyliopisto-opiskelijoista. Hangö sommaruniversitet ja Vaasan kesäyliopisto toimivat yli kymmenellä paikkakunnalla. Vaasan kesäyliopisto profiloituu muita kesäyliopistoja selvemmin avoimen yliopisto-opetuksen järjestäjänä (66 % kaikista opiskelutunneista), kun taas Hangö sommaruniversitetin opetuksesta avoimen yliopiston opetusta on 34 %. Nämä oppilaitokset olivat vuonna 2004 siinä suhteessa samanlaisia, että tarjosivat opetusta vain vapaaehtoisen ammatillisen koulutuksen ja muun opetuksen muodossa. Kun ne eivät järjestäneet työnantajien tai lääninhallitusten kustantamaa opetusta, niiden voidaan katsoa profiloituneen yleissivistävän koulutuksen järjestäjinä. Vaasan kesäyliopistoa voidaan luonnehtia paikalliseksi ja Hangö sommaruniversitetia alueelliseksi kesäyliopistoksi. Vuonna 2003 kolme neljäsosaa Vaasan kesäyliopiston opiskelijoista tuli Vaasasta, kun taas 61 % Hangö sommaruniversitetin opiskelijoista tuli siitä laajemmasta talousalueesta, johon Hanko kuuluu.

Myös opiskelijamäärillä kuvattuna kesäyliopistolaitoksen kasvu on ollut 1960-luvulta lähtien vaikuttavaa. Voidaan erottaa kaksi kasvuvaihetta, joista ensimmäistä kasvuvaihetta määrittää edellä mainittu yliopistolaitoksen alueellinen ekspansio. Yhdeksän yksittäistä kesäyliopistoa käsittävän kesäyliopistolaitoksen 10 000 vuotuisen opiskelijan raja ylittyi ensimmäisen kerran vuonna 1963. Tästä alkoi kesäyliopistojen opiskelijamäärän ensimmäisen voimakas kasvujakso, jonka lopulla vuonna 1972 kaikki 21 kesäyliopistoa oli jo perustettu. Samana vuonna ylittyi ensimmäisen kerran myös 35 000 opiskelijan raja. Komitealaitos luonnehti tuolloin kesäyliopistoja

eräänlaiseksi koulutusjärjestelmän puutteiden paikkaajaksi, mutta sillä varauksella, että “toiminta on ollut lähes yksinomaan pitkän pohjakoulutuksen saaneille suunnattua” (Kom 1972: B 57, 27). Komitea jaotteli havaitsemansa opetustarjonnan kuuteen luokkaan: 1) yliopistollinen opetus, 2) yliopistollisiin opintoihin valmentava opetus, 3) lukiolaisten tukiovetus, 4) opettajien täydennyskoulutus, 5) muu ammatillinen täydennyskoulutus ja 6) muu toiminta.

Opiskelijamäärän yli kaksinkertaistuessa 1960-luvulla opiskelijajoukon rakenne muuttui. Lukiolaisten määrä ylitti kansakoulunopettajien määrän, mutta kansakoulunopettajien suhteellinen osuus kuitenkin vähentyi vain hiukan. Lukiolaisten määrän kasvaessa myös heidän osuutensa opiskelijajoukosta kasvoi. Ylioppilaiden osuus taas väheni, ja ryhmä “muut” kasvatti osuuttaan merkittävästi. Akateemisten tutkintojen suorittajien suhteellinen osuus pysyi melko vakaana (Kom. 1972: B57). Alkuvaiheessa kesäyliopistossa opiskelevat jakautuivat sukupuolen mukaan jotakuinkin tasaisesti, joskin lievä naisenemmistö oli jo tuolloin olemassa. Naumasen (1994, 106) laskelmien mukaan maamme aikuiskoulutukseen osallistuneiden sukupuolijakauma oli vuonna 1972 vielä varsin tasainen. Ero naisten hyväksi syntyi vasta 1970-luvun kuluessa. Tästä poiketen kesäyliopistojen opiskelijajoukko oli jo vuonna 1960 selvästi naisvaltainen: noin 66 % opiskelijoista oli naisia (Kom. 1962). Toisin sanoen jo kesäyliopistojen opiskelijamäärän ensimmäisen kasvukauden aikana tämä oppilaitostyyppi on mitä luultavimmin ollut leimallisesti naisten opiskelumuoto, sillä toisen kasvukauden alkupuolella, eli vuoden 1979 toimintatietojen mukaan, 61 % kesäyliopisto-opiskelijoista oli naisia.

Ensimmäistä kasvukautta seurasi pieni opiskelijamäärien notkahdus ennen seuraavaa selvästi havaittavaa kasvuvaihetta. Toisen kasvuvaiheen voidaan katsoa alkaneen 1970-luvun puolivälissä. Sitä näyttäisi määrittävän korkeakoululaitoksen täydennyskoulutuskeskusten perustaminen sekä näiden kautta edenneen “yliopistollisen täydennyskoulutuksen” ja silloisen “avoimen korkeakouluopetuksen” ajatuksen tietoinen edistäminen.

Kesäyliopistotoimikunta ryhmitteli vuonna 1988 tarkastelemansa opetustoiminnan karkeasti kolmeen lohkoon: 1) avoin korkeakouluopetus, 2) ammatillinen täydennyskoulutus ja 3) muu opetus. Kesäyliopistot olivat tässäkin vilkkaassa kasvuvaiheessa aluepoliittisten pyrkimysten väline,





mutta näiden pyrkimysten seurauksena ne myös löysivät itsensä uudesta kilpailutilanteesta. Tässä yhteydessä myös kesäyliopistojen alueellisen verkoston laajentaminen ja maantieteellisen toiminta-alueen kasvattaminen ovat olleet ajankohtaisia. Vuosisadan viimeisellä neljänneksellä opiskelijamäärien kasvu jatkui selvänä aina 1990-luvun alkupuolelle asti, jolloin ylittyi 60 000 opiskelijan raja. Tämän jälkeen opiskelijamäärien kasvu näyttäisi tasaantuneen ja pysyneen vuositasolla 60 000:n paremmalla puolella mutta alle 70 000:n (Suomen kesäyliopistot 2004). Naisten osuus opiskelijoista kasvoi toisen kasvuvaiheen aikana ollen 73 % vuonna 1989. Vuonna 2004 naisia oli 76 % opiskelijoista. Kesäyliopisto-opiskelijoiden sukupuolijakauma näyttää viime vuosina herättäneen myös opetusministeriössä miesten kesäyliopisto-osallistumisen tukitoimien pohdintaa.

Kun opiskelijamäärien kasvu tasaantui vuonna 1992, näyttäisi ainakin Ojalehdon (1994, 263–65) mukaan siltä, että avoimen yliopisto-opetuksen osuus kesäyliopistojen opetuksen kokonaistuntimäärästä muodostui merkittäväksi. Mutta myöskään ammatillisen täydennyskoulutuksen osuutta ei voi pitää pienenä (22 % opetustunneista ja 32 % kokonaiskurssitarjonnasta vuonna 1992). Kielikursseja oli kaikista opetustunneista tuolloin 15 %, lukiolaiskursseja 12 % ja muuta opetusta 6 %. On muistettava, että seurantatietojen käyttö näissä yhteyksissä on usein hankalaa, koska opiskelijan tarkoituksien osalta kyse on osittain päällekkäisistä semanttisista kentistä. Salmelan (1992, 173) mukaan kesäyliopistojen ammatillista täydennyskoulutustehtävää korosti 1980-luvulla vielä se, että yli kolmannekselle avoimen korkeakouluopetukseen osallistuneista opintojen tavoite liittyi ammatillisen täydennyskoulutuksen hankkimiseen. Opetusministeriön linjauksilla pyrittiinkin 1980-luvulla tiivistämään kesäyliopistojen ja korkeakoulujen yhteistyö kiinteäksi osaksi jäsenyviiden täydennyskoulutuskeskusten organisaatiota, joka vastasi myös silloisen avoimen korkeakouluopetuksen kehittelystä.

Toisen kasvuvaiheen taustalla oli myös kesäyliopistolaitoksen ympärivuotisen toiminnan kasvu, mikä oli ilmeistä jo 1980-luvulle tultaessa, mutta erityisen selvää aivan tuon vuosikymmenen alussa. Nimitys kesäyliopisto ei siis enää pitkiin aikoihin ole täysin vastannut toiminta-ajatusta. Tosin juuri avoimen yliopisto-opetuksen kesäaikaisen toiminnan painotuksen säilymisen vuoksi perinteinen nimi on kyllä paikallaan. Ojalehdon (1994, 264) mukaan vuonna 1992 varsinaisen kesälukukauden (1.5.–30.9.) ulko-

puolella järjestettiin jo noin 26 % kaikista kursseista. Selostus kesäyliopistojen toiminnasta vuodelta 1999 arvioi, että noin puolet kaikista kesäyliopistojen kursseista ajoittuisi näin. Luontevin selitys tälle ilmiölle on juuri avoimen korkeakoulun opetustarjonnan hahmottuminen ja tenttitilaisuuksien järjestäminen myös varsinaisten lukukausien aikana. Toisaalta myös täydennyskoulutustoiminnan lisääntyvä kilpailu lienee vaikuttanut taustalla. Kysynnän ja tarjonnan jakautumisesta kalenterivuodelle tarvittaisiinkin eriytyneempää kurssikohtaista tarkastelua, mutta se ei ole tässä arvioinnin vaiheessa ollut mahdollista.

Avoimen yliopiston asteittainen organisoituminen täydennyskoulutuksen varjosta on synnyttänyt viimeisen 20 vuoden aikana kysyntää, jota on vauhdittanut myös aikaisemman 25 vuoden ikärajan laskeminen 18 vuoteen vuonna 1993. Tähän ovat kesäyliopistotkin tarjonnallaan vastanneet, mutta kesäyliopistojen kokonaisopiskelijamäärät eivät ole silti enää merkittävästi kasvaneet. Opiskelijamäärän tasaisuus kertonee osaltaan kysynnän rauhoittumisesta ja mahdollisesti siitä, että eri toimijoiden kurssimarkkinat alkavat selkiytyä 1990-luvun laman jälkeisissä oloissa. Näin ollen myös kesäyliopistolaitoksen toimintaympäristö on varsinkin kesäyliopistojen lainsäädännöllisen aseman määrittämisen jälkeistä aikaa ajatellen perin toisenlainen kuin vielä 1990-luvulle tultaessa. Oman lisänsä tähän toimintaympäristön muutokseen on tuonut myös tietoverkkojen kehittyminen ja siihen liittyvä teknologian yleistyminen ja sen tarjoamat mahdollisuudet ja haasteet.

Vuoden 2004 tietojen mukaan annettujen opetustuntien määrällä mitaten suurimmat yksittäiset opintoalat ovat englannin-, suomen- ja ruotsinkieli. Yhdessä ne kattavat kolmanneksen opetustunneista. Seuraavaksi suurimpia ovat terveystieteet ja hammashoito, opetus- ja kasvatustyö sekä psykologia, matematiikka ja sosiaaliala. Niiden osuudet ovat 5–7 prosentin luokkaa. Kymmenen suurimman opintoalan opetustunnit ovat 65 % kaikista kesäyliopistoissa annetuista opetustunneista. Opetuksen ei siis voi sanoa keskittyvän tiettyihin aineisiin. Kesäyliopistoissa annettu opetus on tässä mielessä hyvin monipuolista jakautuen useille eri opintoaloille.



**Taulukko 15.** Opettajien antamat opetustunnit kesäyliopistoissa kymmenellä suurimmalla opintoalalla vuonna 2004

	N	% kaikista tunneista
Englanti	4 807	11,46
Suomi	4 776	11,39
Ruotsi	4 205	10,03
Terveysala ja hammashuolto	3 023	7,21
Opetus- ja kasvatustyö ja psykologia	2 269	5,41
Matematiikka	2 269	5,41
Sosiaaliala	2 081	4,96
Muu hallinnon alan koulutus	1 456	3,47
Muu humanistisen ja kasvatustieteiden alan koulutus	1 248	2,98
Muu sosiaali-, terveys- ja liikunta-alan koulutus	1 206	2,88
Yhteensä	27 340	65,20
Opetustunteja yhteensä	41 930	

Lähde: Muistio Vapaa sivistystyö numeroina 2004

### 8.3 Kesäyliopistojen toiminta-ajatuksen muotoutuminen

Kesäyliopistojen taustayhteisöjen juridinen muoto vaihtelee, eikä näiden pääsääntöisesti yksityisoikeudellisten yhteisöjen säännöissä ilmaisemista tarkoitukseltaan voida tavoittaa oikeastaan mitään niiden sidoksesta vapaaseen sivistystyöhön. Muulle vapaalle sivistystyölle ominaiset aatteelliset poliittiset kytkenäiset ovat kesäyliopistoissa epäselviä. Tässä suhteessa kesäyliopistot muistuttavat kansalais- ja työväenopistoja, joiden ”työväenhenkisyys” työnnettiin jo oppilaitostyyppin alkuvaiheessa taustalle juuri niiden kunnallisen luonteen vuoksi.

Nykyisten kesäyliopistojen taustayhteisöistä on rekisteröityjä yhdistyksiä 14, säätiöitä kolme ja erilaisia muita järjestelyjä niin ikään kolme.

Yksittäisten kesäyliopistojen nimissä samoin kuin niitä ylläpitävien yhteisöjenkin nimissä on aina eritasoisin aluehahmotuksiin viittaavia määreitä. Tämän perusteella ajatus yhden kunnan paikallisesti sävyttyneestä tahtotilasta tai sen ylittävistä maakunnan tai seutukunnan me-hengestä

kesäyliopistojen toiminnan taustalla vaikuttaa oikeastaan ainoalta mahdolliselta tартtumakohdalta, kun arvioidaan kesäyliopistoja vapaana sivistystyönä lain (632/1998) tarkoittamassa kokonaisuudessa.

Kesäyliopistolaitoksen kasvukaudet muokkasivat niiden keskeistä toiminta-ajatusta siten, että alusta lähtien mukana ollut paikallisesti virittynyt ja korkeakoulupaikkakunnaksi tulon tavoitetta palvellut aluepoliittinen motiivi muuntui. Ensimmäisessä kasvuvaiheessa (1963–72) toimittiin aikalaisten historialliseen kokemukseen nähden paikallisesta tai alueellisesta näkökulmasta katsoen rationaalisesti, kun odotukset korkeakoululaitoksen alueellisesta ekspansiosta eivät selvästikään olleet perusteettomia. Tällöin alueellisesti tärkeintä saattoi olla kesäyliopiston perustaminen strategisten pyrkimysten tueksi tiellä korkeakoulupaikkakunnaksi. Sen rinnalle rakentui myös kuntien välinen seutukunnallinen yhteistyö varsinkin ammatillisen täydennyskoulutuksen alueella.

Toisen kasvuvaiheen aikana (1974–1992) kesäyliopistolaitoksen toiminta-ajatusta ei enää määrittänyt samalla tavalla korkeakoululaitoksen aluepoliittinen ekspansio, sillä 1970-luvun jälkimmäisellä puoliskolla tuon prosessin tulemat alkoivat olla jo selvillä. Koulutuspoliittisessa mielessä kesäyliopistojen toiminta-ajatuksen kannalta keskeiseksi muodostui täydennyskoulutuksen käsite ja korkeakoululaitokseen kytkeytyvien täydennyskoulutuskeskusten perustamisen näkökulma. Keskusten perustamiseen liittyneen projektikäsitteen varjossa kehittyi myös avoimen korkeakoulun idea, ja tämän idean edistäminen tuli toiminta-ajatukseen vahvasti mukaan.

Kesäyliopistojen toiminnan perustana oli pitkälti yhdistysmuotoinen aloitteellisuus, mutta alueellisesta näkökulmasta kuntien jäsenyys kesäyliopistoja ylläpitävissä yhdistyksissä oli lopulta merkittävä. Aina 1960-luvulle asti kesäyliopistojen toiminta oli vailla selvää valtion normiohjausta. Kesäyliopistolaitoksen ja sen toiminnan volyymin kasvaessa seuranta lisääntyi harkinnanvaraisten valtionapujen kylkiäisenä. Valtioneuvoston päätös kesäyliopistojen valtionavusta 27.12.1968 (N:o 822/1968) vei kesäyliopistot opetusministeriön valvonnan alaisiksi, ja toimintaa alettiin tämän seurauksena säännellä toimeenpano-ohjein. Kesäyliopistojen yhteistoimikunta perustettiin samana vuonna, ja sen toimintaa on vuodesta 1972 jatkanut Suomen kesäyliopistot ry. Varsinaista kesäyliopistolakia ei kuitenkaan ollut, vaikka Kesäyliopistokomitea vuonna 1962 oli sellaista ehdottanut. La-



kisääteinen velvoite valtionosuuksiin alkoikin vasta vuonna 1999, kun laki vapaasta sivistystyöstä astui voimaan.

Laki suuntaa kesäyliopistoja alueelliseen avoimen yliopisto-opetuksen järjestämiseen ja muuhun koulutukseen. Toimintamuotojen luokittelu kahteen luokkaan antaisi kuitenkin aivan liian yksinkertaistetun kuvan kesäyliopistolaitoksen toiminnallisesta jatkuvuudesta. Vuonna 1988 julkaistussa kesäyliopistotoimikunnan mietinnössä tehty toimintaa kuvaava kolmijako on tarkastelun pohjaksi tässä suhteessa luontevampi ja nykytodellisuutta paremmin vastaava. Kolmijako on: 1) avoin korkeakouluopetus (nykytermein avoimen yliopiston opetus ja ammattikorkeakoulujen avoin opetus), 2) muu koulutus ja 3) ammatillinen aikuiskoulutus, jonka osalta toimikunta tosin teki tarkentavan erottelun henkilöstökoulutuksen ja muun ammatillisen täydennyskoulutuksen välillä.

Vuoden 1988 kesäyliopistotoimikunta näki kesäyliopistot “eräänä aikuiskoulutuksen välineenä jatkuvan koulutuksen toteuttamisessa” ja esitti, että kesäyliopistot saisivat valtionapunsa opetusministeriön pääluokassa kohdassa “yhteiskunnallinen sivistystyö”. Kesäyliopistojen rahoitusperustan selkiyttäminen kuitenkin siirtyi seuraavan vuosikymmenen lopulle. Opetusministeriön vuonna 1997 julkaisema Avoin yliopisto Suomessa -raportti katsoi lain (632/1998) odotuksen kontekstissa, että sekä yliopistojen täydennyskoulutuskeskukset että kesäyliopistot olisivat löytäneet omat avoimen yliopisto-opetuksen kokonaisuutta hyödyttävät tehtävänsä. Sovitteleva arvio voidaan kuitenkin nähdä varaukselliseksi työnjako-ongelmien teeman näkökulmasta.

Kesäyliopistojen toiminta-ajatuksen muotoutumisen kannalta 1990-luvun puolivälin tapahtumista merkittävin liittyi yliopistolaitoksen tilankäyttöjärjestelmän seurantaperiaatteiden muutokseen. Tämän seurauksena yliopistojen ja korkeakoulujen tuli ainakin kirjanpidollisessa mielessä tarkastella omia tilojaan hintasuhteen kautta. Tämä johti kesäyliopistojen perinteisesti vastikkeetta käyttöönsä saamien valtion tilojen maksullisuuteen. Viimeistään tilojen hinnoitteluperiaatteiden selkiytyessä kesäyliopistoille tuli selväksi, että ne ovat *yliopistojen ulkopuolisia* yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämiä, mutta useimmiten kuntien vahvasti tukemia oppilaitoksia. Voitaisiin arvioida, että perinteiseksi hahmotetun tilojen vastikkeettoman nautintaoikeuden kesäyliopistot olivat kyllä ansainneet tekemäl-

lä yliopistolaitokselle ja kansakunnalle vuosikymmenten saatossa mittavia palveluksia. Nehän olivat esimerkiksi huolehtineet korkeakoulujen kirjoilla olevien opiskelijoiden kesäopetuksen järjestämisestä vuodenaikana, jolloin tilat muutoin olisivat olleet vajaakäyttöisiä. Valtion korkeakoululaitoksen tilakysymyksen ratkaisu määritti uudestaan kesäyliopistojen kilpailuehdot suhteessa yliopistojen sisäisiin täydennyskoulutuskeskuksiin. Merkitystä tällä oli varsinkin avoimen yliopisto-opetuksen kasvavien markkinoiden jaossa ja siinä mielessä myös 1980-luvun puolivälissä virinneen osapuolten välisten työnjako-ongelmien teeman käsittelyssä.

Koulutusta koskevassa keskustelussa alkoi 1990-luvulla myös retorinen siirtymä elinikäisen oppimisen käsitteen suuntaan. Suomen kesäyliopistot ry:n toiminta-ajatukseen tämä strategisten käsitteiden 1990-luvun uusi tulokas ilmaantui nopeasti, sen jälkeen kun opetusministeriö alkoi edistää tällaista käännettä (ks. Selostus toiminnasta 1996).

Vuoden 1995 toimintaselostus mm. mainitsee kesäyliopistojen opetuksen päälohkoissa ensimmäisen kerran käsitteen “alueellinen avoin yliopisto-opetus” ja korostaa muutoinkin toiminnan “vahvaa alueellista dimensiota”. Tämä alueellinen dimensio määriteltiin myöhemmin kesäyliopistoissa siten, että alueellisuus tarkoittaa sitä, että toiminta palvelee kuntaa laajempaa väestöä ja sen tarpeita. Vuodesta 1999 alkaen kesäyliopistolaitosta on suorastaan normatiivisesti kehoitettu kehittämään toimintansa tätä puolta. Ainakin Suomen kesäyliopistot ry:n selosteet kesäyliopistojen toiminnasta tästä eteenpäin antavat selvän kuvan lakisääteisen identiteetin omaksumisesta ja yrityksistä sen edelleen kehittämiseksi. Myös elinikäisen oppimisen strateginen käsite saa julkaisuissa asteittain konkretisoituvan sisällön.

Mikäli vapaan sivistystyön lainsäädännön muutoksen tarkoitus oli selkeyttää kesäyliopistojen rahoituksellista asemaa ja täsmentää kesäyliopistojen paikkaa aikuiskoulutuksen järjestelmässä (avoimen yliopisto-opetuksen 1990-luvun puolivälissä selkiintyneiden järjestely- ja toteutusvastuiden suuntaisesti), niin ainakin Suomen kesäyliopisto ry:n tekemien kesäyliopistojen toiminta-ajatuksen linjausten tasolla arvioiden siinä kyllä onnistuttiin. Voidaan sanoa, että valtiosuukausien saamisen toivossa kesäyliopistojen etujärjestö omaksui rahoittajan äänen suorastaan ennakoivan kuuliaisuuden merkityksessä, sillä lakihan tuli voimaan vasta vuonna 1999. Kaikki lain (632/1998) olennaiset kohdennukset olivat siis jo ennen lain säätä-



mistä Suomen kesäyliopistot ry:n esittämässä “kesäyliopistojen toiminta-ajatuksessa”.

## 8.4 Kesäyliopistot alueellisena kouluttajana

Alueellisen roolin menestyksellinen hoitaminen lain (632/1998) täsmenämällä avoimen yliopisto-opetuksen tehtäväalueella 1990-luvun aikana vakiintuneessa toimintaympäristössä on kesäyliopistolaitokselle haaste. Tilanne näyttäisi edellyttävän kesäyliopistolaitokselta toimimista asiantuntevana ja luotettavana välittäjäorganisaationa verkostotyyppisessä ympäristössä. Alueellisten erityistarpeiden tyydyttäminen järjestämällä opetuskokonaisuuksia esimerkiksi yhdistellen luovasti yhden yliopistopaikkakunnan kapasiteettia laajempaa opetustarjontaa on haasteellinen välitystehtävä.

Myös Ojalehdon (1994) mukaan opetuksen välitystehtävä on kesäyliopistojen tulevaisuuden mahdollisuus. Tällainen rooli on vaativampi kuin kesäyliopistojen varhaisempi aluepoliittinen rooli. Kun kesäyliopistolaitoksen opiskelijamäärä vielä kasvoi, saatettiin alueellisesti vielä sopia kuntien ja kuntainliittojen kanssa julkisten palveluiden työntekijäryhmien täydennyskoulutuksesta. Toimintaympäristön muutos 1990-luvun puolivälin jälkeen näyttäisi kuitenkin edellyttävän joustavampia ja samalla kustannustehokkaita opintokokonaisuuksia. Samalla tarvitaan myös pidemmälle kehiteltyjä alueellisen koordinaation muotoja. Avoimen yliopisto-opetuksen tapauksessa koordinaatiota tarvitaan esimerkiksi silloin, kun usean yliopiston eri tiedekuntien vahvistamia tutkintovaatimuksia sovitetaan yhteen, jotta alueellisesti järjestetyn opintokokonaisuuden vastaavuudet voidaan tunnustaa. Näissäkin kokonaisuuksissa tarjonta voisi rakentua vaikkapa valtiollisten rajojen ulkopuolelta. Vastaavasti ammatillisen täydennyskoulutuksen kokonaisuuksissa Euroopan unionin jäsenyyden mukaan tuomat näkymät vaikuttavat kiinnostavilta.

Asiantuntevan verkosto-organisaation suuntaan näyttäisi viittaavan myös lain (632/1998) kolmannen pykälän tarkoittama vapaan sivistystyön oppilaitosten mahdollisuus järjestää koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa. Tällainen tulkinta kehottaisi aluemetaforan puitteissa toimivaa ja asiantuntevaa välittäjäorganisaatiota

hyödyntämään alueiden tuntemustaan ja kontaktejaan siten, että pyrittiin nopeasti ja joustavasti vastaamaan pieniinkin erityistarpeisiin.

Erilaisten opintokokonaisuuksien toteuttajina kesäyliopistot ovat edelleen ennen kaikkea välittäjäorganisaatioita, jotka toimivat pienellä vakinaisella toimihenkilömäärällä ja ilman omia tiloja. Vuonna 2002 tuolloin 21 kesäyliopistoa käsittävän kesäyliopistolaitoksen 48 vakinaisessa toimipaikassa oli yhteensä 139 toimihenkilöä eli keskimäärin 6,6 työntekijää toimipaikkaa kohden, ja näidenkin joukossa oli osa-aikaisia työntekijöitä. Tällaisesta tilanteesta voi syntyä tiettyä etua verrattuna esimerkiksi kunnalliseen kansalaisopistolaitokseen tai massoituneisiin yliopistoihin ja paisuneisiin avoimen yliopisto-opetuksen organisaatioihin. Kevyellä hallintorakenteella ja kiinteitä kustannuksia minimoiden kesäyliopistojen on mahdollista toimia kustannustehokkaasti, mutta yhteistoiminnallisen toteutusverkon kautta silti alueellisiin tarpeisiin vastaten.

Lain (632/1998) avaamat mahdollisuudet eivät siis edellytä omaa vakinaista opettajakuntaa eivätkä laajaa vakinaista toimihenkilöstöä, mihin vakiintuneempia koulutusmuotoja kannattelevissa organisaatioissa on totuttu. Koulutuskäytäntöjen kannalta olennaisten tukiprojektien hyödyntäminen vaatii taitoa, mutta ei raskasta kiinteän virkasuhteen työvoimakoneistoa, johon vastaavan toiminnan käynnistys saattaa kangistua perinteisissä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa kuntasektorilla ja suuremmissa oppilaitoksissa.

Kesäyliopistoja ylläpitävien yhteisöjen taustalla on aina ollut johonkin alueellisesti merkitykselliseen kokonaisuuteen – kaupunkiin, kuntaan, kuntaliittymään, maakuntaan tai seutukuntaan – liittynyt kollektiivinen pyrkimys edistää ja elävöittää yliopisto- tai korkeakoulutasoista opetusta alueellaan. Yhteisöjen nimissä esiintyvät määreet “yliopistoseura” tai “korkeakouluyhdistys” kertovat tästä historiasta, mutta ovat edelleen merkityksellisiä. Esimerkki tästä on entisen Mikkelin kesäkauppakorkeakoulun kannatusyhdistyksen nimenmuutos Mikkelin kesäyliopiston kannatusyhdistykseksi (1.1.2004).

Kesäyliopistolaitoksen historia osoittaa, että kesäyliopistolaitoksen paikallinen ja myöhemmin alueellinen merkitys ei ole toteutunut ensisijaisesti vapaan sivistystyön institutionaalisen järjestyksen puitteissa, vaan pikemminkin voimakkaampien koulutuksellisten muotojen itseään uusintavissa käytännöissä. Kesäyliopistolaitos on kiinnittynyt koulutusjärjestel-





mään lähinnä muita koulutusmuotoja täydentävässä ja tukevassa merkityksessä. Yliopistolaitoksen “kesälukukautena” toiminen, kuntasektorin täydennyskoulutusorganisaationa toimiminen ja lukiolaisten tukiopetuksesta vastaaminen ovat esimerkkejä tällaisista täydentävistä rooleista, joiden kysyntää muiden koulutusmuotojen kehitys on alati uudistuen tuottanut. Kesäyliopistolaitoksen historiaa ajatellen näihin tarpeisiin vastaaminen on ollut keskeisellä sijalla. Harvaanasutussa maassa lienee aina koulutuskysyntää, johon koulutusjärjestelmän “ydinmuodot” eivät pysty alueellisella ja paikallisella tarjonnallaan vastaamaan. Kesäyliopistolaitoksen tyyppinen organisaatio on voinut joiltain osin paikata tällaisia aukkoja – ja näin se näyttää toimivan myös jatkossa laajentaessaan alueellista tarjontaa.

Alueellisuus on jo pitkään ymmärretty kesäyliopistojen julkilausutussa toiminta-ajatuksessa siten, että palvellaan kuntaa laajempaa väestöä ja sen tarpeita. Tämä näyttäisi toteutuvan siten, että kurseja järjestetään huomattavasti laajemmalla maantieteellisellä alueella kuin kesäyliopistojen pää- ja sivutoimipaikoilla, jopa maan rajojen ulkopuolella. Suomen kesäyliopistot ry. katsoo keskeisimpiin toimintoihinsa kuuluvan kesäyliopistojen kansainvälistämisen ja verkostoimisen. Selvitys vuoden 1999 toiminnasta mainitsi ensimmäisen kerran myös Euroopan sosiaalirahaston hankkeet.

Suurten monitieteisten yliopistojen pääpaikkakunnilla sijaitsevat kesäyliopistot käyttävät pääsääntöisesti oman paikkakuntansa tai talousalueensa opettajaresursseja, mutta esimerkiksi Jyväskylän ja Pohjois-Pohjanmaan kesäyliopistoissa muualta tulleiden opettajien osuus oli huomattavan suuri ainakin vuonna 2003. Kesäyliopistojen seurantatilastoissa esiintyvä *talousalueen* käsite on kiintoisa. Käsite kertoo ilmeisesti siitä kesäyliopistojen toiminnan jatkumosta, jossa kuntasektorin täydennyskoulutustarpeet on hahmotettu kuntien välisen, seutukunnallisen tai maakunnallisen yhteistyön pohjalta. Tämän oheen näyttäisi syntyneen myös lähempänä vapaan sivistystyön perinteistä käsitystä olevaa alueellista koulutustarjontaa.

Pienten kesäyliopistopaikkakuntien opetuksessa käytetään ymmärrettävästi ulkopuolisia opettajia. Kiinnostava kansainvälistymisen tai alueellisen hahmotuksen laajentumisen aspekti on, että ulkomaalaisia opettajia käytettiin keskimäärin 5 per kesäyliopisto. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikissa kesäyliopistoissa olisi ollut ulkomaisia opettajia vuonna 2003.

Opiskelijoiden liikkuvuus oli suurten monitieteisten yliopistojen sijaintipaikkakunnilla tai niiden talousalueilla vähäistä vuonna 2003. Paikkakun-

nan tai talousalueen ulkopuolelta tulevien vastaanoton merkityksessä liikkuvuus oli suurta Etelä-Karjalassa, Hämeessä ja Savonlinnassa. Etelä-Karjala vastaanotti myös suhteellisen paljon ulkomaalaisia, mutta vähemmän kuin Helsingin seutu, Hangö ja Kymenlaakso. Jyväskylän kesäyliopistoon tuli suhteellisesti eniten ulkomaalaisia opiskelijoita (4 %) vuonna 2003 (selittävä tekijä oli pohjoismaisille ja muille ulkomaalaisille annettu suomen kielen opetus).

Kursseja järjestetään myös lääninhallitusten toimeksiannoista. Rahoitusjärjestelyissä turvaututaan myös EU:n rahoitukseen. Seurantatietojen tilastointitapa ei valitettavasti anna tästä kansainvälisestä rahoituksesta kovin tarkkaa kuvaa. Laajempia alueellisia tarpeita palvelevaa toimintaa kannattaisikin arvioida jatkossa lähemmin. Erityisesti ammatillisen täydennyskoulutuksen kentällä saattaa olla paljon kilpailua, kun myös yliopistojen täydennyskoulutuskeskukset ovat muodostaneet alueellisen toiminnan verkostoja ja toimivat sekä kilpaillen että työnjaollisesti keskenään. Avoimen yliopisto-opetuksen osalta voisi olettaa kilpailun olevan vähäisempää yliopistopaikkakuntien ulkopuolella kuin yliopistopaikkakunnilla. Näyttää kuitenkin siltä, ettei kilpailuasetelmalta ole voitu täysin välttyä myöskään yliopistopaikkakunnilla. Joillekin pienille yliopistopaikkakunnille, kuten Kuopiolle, kesäyliopiston laajentama tarjonta on luultavasti hyvin järkevää ja edullista opetustarjonnan monipuolistamista. Arvioinnin tässä vaiheessa ei ole muodostunut konkreettista kuvaa siitä, missä määrin yliopistojen avoimen yliopiston organisaatioiden ja/tai täydennyskoulutuskeskusten ja kesäyliopistolaitoksen välillä on alueellista koordinaatiota ja yhteistyötä.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten välisestä koordinaatiosta on saatu alustava kuva kesäyliopistoväen haastatteluissa. Vastaukset viittaavat siihen, että alueellista yhteistyötä muiden vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa tehdään lähinnä päällekkäisen opetustarjonnan välttämiseksi. Haitalliseksi koetun kilpailutilanteen välttäminen oli siis tärkein syy yhteistyölle. Sen sijaan vapaan sivistystyön alueellisen yhteistyön syventäminen vaikkapa koordinoitujen kokonaisuuksien ja mielekkään erityistarjonnan rakentamisen kautta ei noussut esille. Korostettakoon sitä, että alueellinen kilpailutilanne koettiin vain joissain tapauksissa selvästi negatiiviseksi. Ruotsinkielisten kesäyliopistojen yhteistyö Åbo Akademin ja Vaasan kaksikielisen kesäyliopiston kanssa saattaisi toimia esimerkkinä alueellisesti pitkälle koordinoidusta yhteistyöstä, jolla vastataan kielivähemmistön koulu-



tuskysyntään. Kielivähemmistön alueellisen yhteistyön tulisi olla mahdollista Vaasan korkeakoulukonsortiota laajemminkin, sillä kesäyliopistoissa oli ruotsinkielisiä opiskelijoita vain 3 % vuonna 2003.

Lupaavimman tuntuista alueellisen toiminnan suuntia nousee esille vapaan sivistystyön näkökulmasta. Tässä suhteessa varsin mielenkiintoisia näkymiä kesäyliopistojen mahdollisuuksiin avaa vaikkapa Kesäyliopistojen kestävän kehityksen edistämishjelma 2004–06, joka perustuu Itämeren alueen kestävän kehityksen koulutuksen Baltic 21E -ohjelmaan. Kesäyliopistoissa tehtyjen haastattelujen tulokset viittasivat myös siihen, että tällaiset alueellisesti merkityksellisiksi koetut teemat eivät ole kesäyliopistoille paikallisestakaan näkökulmasta vieraita. Kesäyliopistolaitoksen alueellisen dimension syventäminen saattaisi olla lupaavaa juuri vapaan sivistystyön painotusten kautta. Ainakin tällainen painotus vaikuttaa lupaavamalta kuin jatkumo vanhakantaisen ja perin valtiokeskeisen “aikuiskoulutuksen” tai “aikuiskoulutusjärjestelmän” toiminnallisten haasteiden käsitteellistämistraditiossa on ollut tapana.

## **8.5 Kesäyliopistojen ammatillinen täydennyskoulutus ja muu toiminta**

Opettajien täydennyskoulutus on kantavin pitkäkestoinen toiminta-ajatus, joka kesäyliopistolaitoksella on sen historian aikana ollut. Kansakoulut saatiin nähdä kunnallisesti keskeisiksi kansansivistyksen organisaatioiksi 1900-luvun alkupuoliskolla. Tässä mielessä myös kansakoulunopettajien yliopistollinen jatkokoulutus tuki aikakauden suomalaiskansallista tulkintaa vapaasta sivistystyöstä (ainakin vuodesta 1912 aina vuoteen 1934 ja Jyväskylän kasvatusopillisen korkeakoulun perustamiseen saakka). Kansakoulunopettajien kytkös laajasti ymmärrettyyn kansansivistystyöhön ja sen toimijoihin oli aikalaisille 1900-luvun alkupuoliskolla selvempi kuin toisen maailmansodan jälkeen. Sen sijaan myöhempää lakisääteistä opettajien pätevöittämissä koulutusta ei voida mitenkään nähdä aikakauden vapaan sivistystyön käsitteen alaan kuuluvaksi. Kesäyliopistot tukivat organisaatio-tyyppinä ilmeisen onnistuneesti kansakoulunopettajien loma-aikaisen jatkokoulutuksen järjestelyjä.

Salmelan (1992, 173) mukaan opetusalan täydennyskoulutuksen suhteellinen osuus kaikesta kesäyliopistojen ammatillisesta täydennyskoulutustoiminnasta kääntyi laskuun 1980-luvun puolivälissä. Samalla terveydenhuollon ja sosiaalityön täydennyskoulutuksen suhteellinen määrä alkoi kasvaa suurin piirtein tätä vähenemistä vastaavan osuuden verran. Näiden ammatillisen täydennyskoulutuksen pääalojen lisäksi muiden alojen yhteenlaskettu osuus vaihteli vuosien 1981–88 välillä vain vähän pysyen pääosin hieman 30 prosentin paremmalla puolella.

Koulutuspoliittisesti arvioiden kyse on ollut kunnallisiin peruspalveluihin liittyneen merkittävän täydennyskoulutustarpeen tyydyttämisestä. Tässä kesäyliopistojen alueellisesti kattavan peiton kytkentä yliopistojen näiden tehtäväalojen perustavaan akateemiseen tiedontuotantoon oli merkittävää varsinkin ennen yliopistojen omien täydennyskoulutuskeskusten perustamisaltoa 1980-luvulla. Prosessin rinnalla, mutta täydennyskoulutuskeskusten perustamisen jälkeenkin, kesäyliopistoilla on ollut yliopistotasoisessa ammatillisessa täydennyskoulutuksessa merkityksensä, erityisesti yliopistojen omien täydennyskoulutuskeskusten kuntasuhteiden verkoston täydentäjänä. Kesäyliopistolaitoksen etuna voisi tässä suhteessa olla se, että ylläpitävien yhdistysten jäsenenä on huomattava määrä maamme kuntia. Ojalehdon (1994) mukaan yli 60 prosentilla Suomen kunnista on tällainen kytkentä.

Ammatillisen täydennyskoulutuksen kaltaisella (mukaan lukien työvoimapolitiittiset motiivit) aikuiskoulutuksen käytäntöalueella toimittaessa kesäyliopistojen kattavien kuntasuhteiden voidaan nähdä olleen vahvuus. Tämä vahvuus saattaa edelleen olla merkittävä, kun alueellisesti muodostuneeseen koulutuskysyntään pyritään vastaamaan verkostomuotoisesti organisoiduilla koulutuspalveluilla. Toimintamuotona ammatillinen täydennyskoulutus ei ole kadonnut mihinkään kesäyliopistoista vuoden 1999 jälkeenkään. Sen lähempi arviointi edellyttäisi kuitenkin juuri alueellisesti painotettua oppilaitosten välisen yhteistyön ja markkinakilpailun muotojen tarkastelua.

Sen sijaan Suomen kesäyliopistot ry:n vuosittain julkaisemat selosteet kesäyliopistojen toiminnasta ovat muuttuneet ammatillisen täydennyskoulutuksen osalta täsmällisemmiksi. Vuoden 2003 seloste eritteli annettujen opetustuntien näiltä osin tilaajan mukaisesti seuraaviin luokkiin: työvoimahallinnon ostama koulutus (2258 tuntia), lääninhallitusten ostama amma-



tillinen lisäkoulutus (1851 tuntia), oppisopimustoimistojen ostama koulutus (1673 tuntia), työnantajien tilaama koulutus (2199 tuntia) ja omaehtoinen ammatillisesti sivistävä koulutus (18 989). Näiden luokkien yhteenlaskettujen opetustuntikertymien osuus kaikista opetustunneista oli 24 %. On vaikea sanoa tulisiko luokka “EU- tai muulla kansallisella tai alueellisella rahoituksella järjestetty koulutus” (2522 tuntia) laskea mukaan tähän selvästi ammatillisten kehitys- tai pätevyityspäämäärien osuuteen. Opetuksen sisältökuvausten perustella niin voisi mahdollisesti tehdä. Tällöin tuon toimintalinjan osuus olisi 26 % kaikista opetustunneista vuonna 2003.

Yleisempi ongelma kesäyliopistojen tämän toimintalinjan arvioinnissa on, että yksi ja sama opetuskokonaisuus voi alueellisesti palvella hyvin erilaisia opinnollisia päämääriä, esimerkiksi avoimen yliopiston tutkintotavoitteisia, harrastustavoitteisia tai ammatillisen erikoistumisen päämääriä. Tämä – kieltämättä ekonominen – tarjonnan ratkaisu ei kuitenkaan aina johda ammatillisen täydennyskoulutuksen vaikuttavuuden kannalta tarkoituksenmukaisiin kohdennuksiin. Kesäyliopistojen (ja oikeastaan minkä tahansa yksittäisen koulutuspalveluiden tuottajan) pulma niukan koulutustarjonnan alueilla on löytää räätälöidyn koulutuksen kustannustehokkaat ratkaisut yhteistyössä alueen oppilaitosten ja muiden palvelujen tarjoajien kanssa. Kesäyliopistot ovat tässä vain yksi välittäjäorganisaatio vailla pysyvästi palkattua opettajakuntaa. Aluekohtaisesti niillä saattaa kuitenkin olla suurikin merkitys.

Kysymys kesäyliopistojen toiminnasta vapaana sivistystyönä olisikin syytä rajata koskemaan vain niitä käytäntöjä, jotka eivät suoraan palvele muodollisen koulutuksen tutkintotavoitteisia päämääriä tai ammatillisesti pätevyittäviä pyrkimyksiä. Tämä on tietenkin hankalaa ja edellyttäisi luotettavaa ja erottelukyistä seurantatietoa silloin, kun sama kurssikokonaisuus on yhdelle harrastusta ja toiselle ammatillisiin tarkoituksiin liittyvää.

## **8.6 Kesäyliopiston rooli avoimen yliopiston opetuksessa**

Kuusikymmenluvun kasvunäkymien kontekstiin sijoittuva Kesäyliopistokomitean mietintö vuodelta 1962 piti kesäyliopisto-nimitystä liian vaateli-

aana. Myöskään käsitteet “akateeminen kesäkurssi” tai “yliopistollinen kesäkurssi” eivät olleet komitean mieleen. Komitea päätyikin esittämään viralliseen käyttöön nimitystä “kesäkorkeakoulu”. Komitea epäili opetuksen tasoa ja tiettyjen suoritettavien kuulustelujen vaatimustason säilymistä lähinnä sen vuoksi, että läpivirtauksen määrä alkoi näyttää yhden opettajan kohdalla kovin suurelta. Neljäkymmentä vuotta myöhemmin suoritettussa Suomen avoimen yliopiston opetuksen arviointiraportissa mainitaan vastaavanlaisten käsitysten säilyneen yliopiston sisällä, mutta ne tulkittiin ennakkoluuloiksi (Kess ym. 2002, 85–86).

“Kesäyliopistojen kesäaikainen korkeakouluopetus nähtiin 1960-luvulla ja 1970-luvun alkupuolella ensi sijassa korkeakouluopiskelijoiden opintomahdollisuuksien laajentajana. 1970-luvun loppupuolella alettiin Suomessa keskustella kesäyliopistojenkin yhteydessä toisen opiskelijaryhmän – aikuisväestön – korkeakouluopintomahdollisuuksien laajentamisesta. Keskustelun taustana oli Englannissa syntynyt avoin yliopisto -järjestelmä (*open university*), johon Suomestakin käytiin tutustumassa” (Kom. 1988: 8, 16).

Suomalaista avointa yliopistoa päädyttiin kehittämään Suomen Kulttuurirahaston avoimen korkeakoulun toimikunnan vuonna 1976 julkaiseman linjauksen mukaisesti yliopistojen, kesäyliopistojen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten yhteistoiminnallisena organisaationa. Tällaisen toimintaorientaation vakiintuminen lienee rohkaissut myös kesäyliopistoja alueellisen levittäytymisensä edistämiseen osana prosessia, jossa suomalaisen yliopistolaitoksen alueellinen ekspansio alkoi kohdata rajansa ja yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten perustaminen puolestaan kiihtyä. Täydennyskoulutuskeskusten perustamisaallon seurauksena ajatus yliopistojen maksullisesta palvelutoiminnasta selkiytyi alustavasti 1980-luvun ensimmäisellä puoliskolla.

Vuonna 1987 Suomen kesäyliopistot ry:n vuosiselosteissa ilmoitettiin ensimmäisen kerran järjestetyn avoimen korkeakouluopiskelun opiskelijamäärä (13 431), mikä tarkoitti 23 % kesäyliopisto-opiskelijoiden tuolloisesta kokonaismäärästä (57 622) ja 51 % kaikista tuon vuoden avoimen korkeakoulun opiskelijoista (26 510). Tilastokeskus arvioi tuolloin kuitenkin kesäyliopistojen kautta osallistuneiden osuuden alemmas 40 prosenttiin ja seuraavana vuonna vielä pienemmäksi. Vuonna 1992 kesäyliopistojen avoimeen korkeakouluopiskeluun osallistui 17 150 opiskelijaa, mikä oli



27 % sen vuoden kesäyliopisto-opiskelijoiden kokonaismäärästä (64 113) ja 34 % valtakunnallisesta avoimen yliopiston kyseisen vuoden netto-opiskelijamäärästä (49 918). Vuonna 2003 vastaava luku oli (14 274), mikä oli 22 prosenttia kaikista kesäyliopisto-opiskelijoista (64 335) ja 17 % samana vuonna avoimessa yliopistossa opiskeleiden kokonaismäärästä (82 918).

Avoimen yliopiston netto-opiskelijamäärät näyttävät vakiintuneen tämän vuosituhanen alussa 80 000 – 85 000 välille, ja kesäyliopistojen kautta organisoitui alle viidennes tästä tarjonnasta. Elinikäinen oppiminen yliopistossa -työryhmän muistion mukaan yleisestikin näyttäisi olevan niin, että avoimen yliopisto-opetuksen painopiste on siirtynyt selvästi pois vapaan sivistystyön lainsäädännön puitteissa organisoiduista oppilaitoksista yliopistojen itsensä toteuttamaksi toiminnaksi. Erityisesti kansalaisopistojen merkitys avoimen yliopisto-opetuksen toteutuksessa on vähentynyt viimeisen 15 vuoden aikana. Myös kesäyliopistojen suhteellinen osuus avoimen yliopiston opetuksen toteuttajana on nykyään vähemmän kuin puolet siitä, mitä se oli vielä vuonna 1990. Bruttoluvuista, eli opinto-oikeuksien määrästä laskien vuonna 2004 kesäyliopistojen kautta näyttäisi nykyisin kulkevan 11 % avoimen yliopiston opiskelijoista (Kom. 2005:8, 34). Lähteestä riippumatta vuodesta 1986 vuoteen 2004 näyttäisi kesäyliopistojen kautta avoimen yliopiston opetukseen osallistuneiden suhteellinen osuus olevan laskusuunnassa.

Toisaalta on myös niin, että esimerkiksi vuonna 2003 kesäyliopistot olivat ylivoimaisesti merkittävin avoimen yliopisto-opetuksen toteuttaja, kun sitä arvioidaan lain tarkoittamien vapaan sivistystyön oppilaitosten kokonaisuudessa. Kesäyliopistojen toimintaa seurataan näiltä osin valtionmenoarvionalouden tarpeita ajatellen erityisesti “opetustunteina”. Tällä rahoituksen kannalta tärkeällä tavalla tarkastellen kesäyliopistojen avoimen yliopiston opetustuntien määrä on lain säätämisvuodesta 1998 vuoteen 2004 kasvanut 42 308 tunnista 57 373 tuntiin. Vuoden 2004 opetustuntimäärä oli 58 % kaikista vapaan sivistystyön oppilaitosten avoimen yliopiston opetustunneista. Opintokeskukset eivät toteuta lainkaan avointa yliopisto-opetusta ja liikunnan koulutuskeskukset vain minimaalisen osan.

Lain (632/1998) normatiivisessa ohjauksessa vapaan sivistystyön oppilaitosten välinen työnjako on selvästi keskittänyt avoimen yliopisto-opetuksen roolia kesäyliopistolaitokselle. Yhtä selväksi on käymässä, että tämän toiminnan osalta yliopistojen omat avoimen yliopisto-opetuksen or-

ganisaatiot organisoivat ja koordinoivat enenevästi tiedekuntien hyväksymien tutkintovaatimusten mukaista avoimen yliopisto-opetuksen valtakunnallista tarjontaa sekä myös vastaavat sen toteutuksesta. Avoimen yliopisto-opetuksen toteutuksen osalta yhteistyönäkymät yliopistojen avoimen yliopiston yksiköiden ja vapaan sivistystyön sektorin kanssa näyttäsivät kuitenkin kiinnostavasti koskevan juuri kesäyliopistolaitosta. Tämän yhteistyön muotoja tulisi arvioinnin toisessa vaiheessa tarkastella lähemmin.

Kuten kesäyliopistojen toiminta-ajatuksen muotoutumista arvioitaessa jo todettiin, on Suomen kesäyliopistot ry. ollut vapaan sivistystyön lain suuntaavalle vaikutukselle hyvin vastaanottavainen. Lain odotuksessa selostus vuoden 1996 toiminnasta määritteli toiminta-ajatuksen, jonka mukaan “kesäyliopistot ovat yleishyödyllisiä, lähinnä aikuiskoulutuksessa, avoimen yliopiston periaatteella toimivia koulutuspalvelujen tuottajia, joiden tarkoituksena on organisoida ja kehittää alueellista koulutustarjontaa sekä päämäärinä parantaa elinikäisen oppimisen edellytyksiä ja lisätä toimintaympäristönsä hyvinvointia.” Selostuksen mukaan “kesäyliopistolaitoksen visio on, että kesäyliopistot ovat yksityisiä tai kunnallisia avoimia yliopistoja, jotka järjestävät sekä yleissivistävää että ammatillista koulutusta.” Lisäksi “kesäyliopistot nähdään visiossa taloudellisesti kilpailukykyisinä oppilaitoksina, jotka lisäävät korkea-asteen opetuksen saatavuutta maan eri puolilla. Toisin sanoen kesäyliopistojärjestelmä on eräänlainen “avoin yliopisto”, joka täydentää alueellisesti ja joissakin tapauksissa myös sisällöllisesti yliopisto- ja korkeakouluverkkoa.”

Selostus vuoden 2002 toiminnasta toteaa: “Kesäyliopistolaitoksen visio on, että kesäyliopistot ovat kiinteä osa Suomen avointa yliopistojärjestelmää ja ne järjestävät yleissivistävää ja ammatillista koulutusta. Erityisenä painopistealueena on yhteistyön kehittäminen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa. Toiminnan tavoitteena on uusien alueellisten avoimen yliopisto- ja korkeakouluopetuksen oppimisreittien luominen sekä näitä tukevien korkeakoulutasoisten koulutus- ja kulttuuripalvelujen suunnittelu-, toteutus- ja palvelujärjestelmien rakentaminen yhteistyönä alueen muiden toimijoiden kanssa.”

Toiminta-ajatuksen selvennysosa kuului uudessa muodossaan: “Kesäyliopistot nähdään visiossa taloudellisesti kilpailukykyisinä ’vapaan sivistystyön oppilaitoksina’, jotka lisäävät korkea-asteen opetuksen saatavuutta





maan eri puolilla. Kesäyliopistojärjestelmä on osa avointa yliopistojärjestelmää, joka täydentää alueellisesti ja joissakin tapauksissa myös sisällöllisesti yliopisto- ja korkeakouluverkkoa ja lisää näin alueellisesti koulutuksellista tasa-arvoa elinikäisen oppimisen ajatuksen mukaisesti. Toiminnassa huomioidaan erityiskehittämialueena ns. avoimen yliopiston väylä, alueita palvelevat avoimen yliopiston opetuskokonaisuudet ja näitä tukevat uudet tieto- ja viestintätekniset opetusjärjestelyt.”

Avoimen yliopisto-opetuksen valtakunnallisen toteutuksen pääpainon siirtyminen yliopistojen sisäisten organisaatioiden vastuulle on vienyt suuren osan tarjonnasta sellaisen rahoitusmallin piiriin, joka painottaa määrää ja voi johtaa myös avoimen yliopisto-opetuksen massakäytäntöjen yleistymiseen. Seurauksena voi olla taloudellisesti edullista lähiopetusta ja riskitöntä toistoa (ks. Suomen avoin yliopisto 2002, 95). Tähän näkymään suhteutettuna kesäyliopistojen toiminta-ajatuksen viimeisimmät täsmennykset avoimen yliopiston alueita palvelevien kokonaisuuksien kehittelystä ovat kiinnostavia ja vapaan sivistystyön käsitteeseen liittyvän toiminta-orientaation mukaisia. Tuota “alueellisuuden” merkitystä kukin kesäyliopisto pohtii luonnollisesti itse, mutta sen yhteydessä voisi olla paikka myös kesäyliopistojen välisen verkostoitumisen kehittämiseksi.

Tällaisessa uudessa tilanteessa kesäyliopistot perinteisinä opetuksen välittäjäorganisaatioina voisivat olla kiinnostava toimija juuri alueellisen koordinoijan roolissa. Tutkintocykliin siirtymäkohdissa toteutuva mahdollisuus reagoida opiskelijoiden liikkuvuuteen sekä perinteinen kesäaikainen opiskelumahdollisuuksien tarjoaminen ovat vahvuuksia, joita on vaikea sivuuttaa. Kesäyliopistolaitoksen perinteinen vastuualue on juuri kesäaikainen avoimen yliopiston opetus, ja kesäyliopistot ovat tottuneet täydentämään varsinkin pienten yliopistopaikkakuntien opetustarjonnan sisältöjä sekä kehittäneet kiinnostavien aluehankkeiden avauksia. Kiinnostavaa on myös akateemisen liikkuvuuden seurauksena syntyvä kieli- ja kulttuurirajojen ylitys ja tätä seuraava tukitehtävien kysyntä sekä sen kesäyliopistoille avaamat mahdollisuudet.

Avoimen yliopisto-opetuksen suuri institutionaalinen kysymys on sama kuin yliopistolaitoksellakin: tutkintojärjestelmän laadunvarmistuksen ongelma. Kysymys on hajautetun avoimen yliopiston mallin osalta erityisen tärkeä, sillä opetussuoritusten toteutustason ja opintosuoritusten kontrolli on usein perinteistä yliopiston lähiopetusta välittyneempää. Välitysportaat

sisältävät aina laadunvalvonnan riskin, ja takavuosina on joskus saattanut olla aihetta epäillä, että myös vaatimustasostandardeista on lipsuttu. Tämä ei ole ollut vain kesäyliopistoihin vaan koko avoimen yliopiston järjestelmään liittynyt epäily. Koska epäilykset eivät ole syntyneet vailla perusteita, ne ovat kostautuneet toisen luokan opetusväylän maineena. Tämä on puolestaan voinut hillitä pitemmälle menevien opintojen sisällyttämistä avoimen yliopisto-opetuksen tarjontaan.

## 8.7 Kesäyliopistojen rahoitus

Yliopistojen yhteyteen alettiin perustaa yhä enemmän täydennyskoulutuskeskuksia 1970-luvun lopulla ja varsinkin 1980-luvun alussa vastaamaan lisääntyvään yliopistollisen aikuiskoulutuksen tarpeeseen. Täydennyskoulutuskeskusten filiaaleja perustettiin myös korkeakoulupaikkakuntien ulkopuolelle. Perustettujen keskusten koulutustoiminnan pelisääntöjä selvennettiin valtion maksuperustelilla.

Kesäyliopistojen valtion taloudellista tukea koskevia järjestelyjä pohtimaan asetettiin kesäyliopistotoimikunta (Kom. 1988: 8) vain kaksi viikkoa sen jälkeen, kun 5.3.1987 oli julkistettu Valtioneuvoston ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoittamisen suunnitteluperiaatteita koskeva periaatepäätös. Toimikunnan rahoitusehdotukset jäivät kuitenkin toteutumatta. Niinpä kesäyliopistojen valtionrahoitus perustui vuoteen 1999 asti Valtioneuvoston v. 1968 tekemään päätökseen valtionavun harkinnanvaraisuudesta (N:o 822/1968).

Kesäyliopistojen opiskelijamäärän kasvun tasaannuttua oli valtionavustusten osuus kesäyliopistojen tulokertymästä edelleen suhteellisen pieni. Ojalehdon (1994) mukaan vuonna 1992 kesäyliopistojen koko tulokertymän rakenteessa kuntien avustukset muodostivat 30 % ja opiskelijamaksut 53 %. Kaikki yhteenlasketut valtionavustukset, jotka siis saattoivat kertyä useampaa eri kanavaa pitkin, muodostivat 12 % tuloista.

### Kesäyliopistojen rahoituksen toimintamenot ja -tulot

Opetushallituksen valtionosuustietokannan mukaan kesäyliopistojen toimintamenot olivat yhteensä 13,45 miljoonaa euroa vuonna 2003. Luku



sisältää myös maksullisen palvelutoiminnan menot. Pääosan menoista muodostivat palkkausmenot (52 %), muiden palvelujen ostot (28 %), asiakaspalvelujen ostot (9 %) ja vuokrat (9 %).

Suomen kesäyliopistot ry:n vuoden 2003 toimintakertomuksen mukaan kesäyliopistojen menoja rahoitetaan merkittävässä määrin toimintatuloilla, joiden osuus oli keskimäärin 50 prosenttia vuonna 2003 (aritmeettinen keskiarvo). Toimintatuloista avoimen yliopiston opiskelijamaksut olivat 13,5 prosenttiyksikköä ja muut opiskelijamaksut 34,6 prosenttiyksikköä. Opiskelijamaksujen osuutta kasvattavat avoimen yliopisto-opetuksen ns. rekisteröintimaksut yliopistoille.

Valtionosuuksilla katettiin 28,8 prosenttia ja kuntien maksuosuuksilla 15,8 prosenttia menoista. Muita tulonlähteitä ovat mm. lääninhallitusten, TE-keskusten, Opetushallituksen ja oppisopimustoimistojen ostamien palvelujen maksutulot sekä EU-rahoitus.

Vähimmillään toimintatulot kattoivat 25 prosenttia toimintamenoista ja enimmillään 70 prosenttia. Keskimäärin erot toimintatulojen merkittävydessä ovat useimpien kesäyliopistojen välillä kuitenkin melko pieniä. Kokonaisuutta tarkastellen toimintatulojen merkitys on kesäyliopistoille hyvin suuri.

#### *Valtionosuusjärjestelmä vuoteen 2005 asti*

Valtion tuloarviossa kesäyliopistojen valtionavustuksiksi kirjatut määrärahat olivat koko 2000-luvun alun samalla vuositasolla eli 300 000 euroa. Vuosina 2004 ja 2005 tähän kokonaissummaan on tullut 100 000 euron lisäys kumpanakin vuonna. Valtionosuudet ovat nousseet vuosittain vuoden 2,6 miljoonasta eurosta vuoden 2005 budjetin 4 miljoonaan euroon. Vuonna 2003 valtionavustusten ja valtionosuuksien yhteenlaskettu määrä oli 3,9 miljoonaa euroa, mikä oli noin 28 % kesäyliopistojen kyseisen vuoden tulokertymästä.

Vuoden 1999 alusta voimaan tullut laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998) ja sitä täydentävä asetus (805/1998) toivat siis kesäyliopistolaitoksen vapaan sivistystyön oppilaitostyyppeihin jo ennen kuin lakia sovellettiin rahoitusmalliin. Siten kesäyliopistot tulivat myös ensimmäisen kerran lakisääteisen laskennallisen valtionosuuden piiriin.

Kesäyliopistojen valtionosuus määräytyy kaavasta:

(vahvistettu opetustuntien määrä  $\times$  opetustunnin yksikköhinta)  $\times$  0,57.

Ministeriö vahvisti vuosittain kesäyliopistojen opetustuntien määrän. Opetustuntien yksikköhintana käytettiin paikkakunnan kansalaisopistojen yksikköhintaa (kesäyliopistot kuuluivat asutusrakenneryhmiin 4 tai 5). Ratkaisu tarkoitettiin alun perin tilapäiseksi ja opetusministeriön vapaan sivistystyön rahoitusta käsitellyt virkamiestyöryhmässä esitti tähän muutosta (OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:11).

Pienimmillään valtionosuus kattoi vain noin 15 prosenttia toimintamenoista vuonna 2003. Toisessa ääripäässä valtionosuus oli yli 40 prosenttia menoista. Keskimääräinen valtionosuusprosentti toteutuneista toimintamenoista oli 27 prosenttia (aritmeettinen keskiarvo).

#### *Valtionosuusjärjestelmä vuodesta 2006 alkaen*

Valtionosuuskaava pysyi uudistuksessa samana. Uudistuksessa kesäyliopistot saivat uudistuksessa oman yksikköhinnan. Yksikköhinta lasketaan joka neljäs vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämisen edeltävän vuoden edeltävän vuoden kesäyliopistojen käyttökustannukset saman vuoden opetustuntimäärällä. Tarkistukset määräytyvät jatkossa samoilla peruseriaatteilla kuin muussakin vapaassa sivistystyössä (neljän vuoden välein tehtävät tarkistus, KUPHI-indeksin käyttö). Siirtymäajan 2005-2007 ajan kuitenkin kesäyliopistojen valtionosuus määräytyy hieman eri tavalla kuin muussa vapaassa sivistystyössä.

#### *Kuntien rahoitusosuus*

Vuonna 2003 kuntien osuus kesäyliopistojen koko tulokertymästä oli 15 %. Kuntien maksuosuus vaihteli kesäyliopistoittain huomattavasti: yhden kesäyliopiston osalta kunnan maksuosuus oli alle 5 % ja toisen osalta yli 30 %. Kunnilla ei kuitenkaan ole lakisääteistä velvollisuutta rahoittaa vapaan sivistystyön toimintaa. Kuntarahoituksen osuus kesäyliopistojen tuloista ei näytäkään erityisesti liittyvän esimerkiksi vähäiseen valtion-



osuuden määrään tai heikkoon maksutulokehitykseen, vaan on ilmeisesti seurausta aidoista eroista kuntien halukkuudessa tukea kesäyliopistoja.

## 8.8 Arviointia

Kesäyliopistolaitos oli levittäytynyt jo vuonna 1980 viidellekymmenelle paikkakunnalle. Se on laajentunut jopa maan rajojen ulkopuolelle: vuonna 2003 kurseja järjestettiin kaikkiaan 139 eri paikassa. Vuonna 2004 kahdella kesäyliopistolla oli kaksi päätoimipaikkaa, joten päätoimipaikkoja oli yhteensä 22. Kymmenellä kesäyliopistolla oli lisäksi kaikkiaan 22 sivutoimipaikkaa, ja lisäksi kaikki 20 kesäyliopistoa järjestivät näiden 42 varsinaisen toimipaikkansa ulkopuolella yksittäisiä kurseja 105 paikkakunnalla, joista osa sijoittui Suomen rajojen ulkopuolelle. Yksittäisten kurssien järjestämisspaikkakuntien määrä voi vaihdella jonkin verran vuodesta toiseen, mutta varsinaisten toimintapaikkakuntien määrä on pysynyt pitkään melko lailla samana.

Kesäyliopistojen rooli avoimen yliopisto-opetuksen valtakunnallisessa toteutuksessa on pienentynyt suhteessa yliopistojen omien organisaatioiden kautta toteutettuun osuuteen. Kesäyliopistot ovat kuitenkin kasvattaneet avoimen yliopisto-opetuksen suhteellista osuutta omien toimintalinjojensa kokonaisuudessa, mitä muut vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät ole tehneet. Vapaan sivistystyön oppilaitostyyppien välisessä vertailussa kesäyliopistojen rooli avoimen yliopisto-opetuksen toteuttajana on kasvanut huomattavasti varsinkin kansalaisopistojen suhteelliseen osuuteen nähden. Epäselväksi jää edelleen, kuinka kesäyliopistojen ja yliopistojen omien organisaatioiden toimintaedellytykset hahmottuvat avoimen yliopisto-opetuksen markkinoilla. Tällä hetkellä vaikuttaisi siltä, että hintakilpailun edut ovat yliopistojen omilla toteuttajaorganisaatioilla, jotka nykyisten säädösten puitteissa voivat periä myös kesäyliopistojen kautta toteutusta avoimen yliopiston opetuksesta rekisteröintimaksuja, joiden suuruuden vaihtelun perusteet eivät näytä olevan täysin läpinäkyviä.

Lähimpään vertailukohteeseen eli kansalaisopistojen alueelliseen peittävyteen verrattuna kesäyliopistolaitoksen verkko on harvempi. Kansalaisopistojen rahoituksessa kunnilla on merkittävä rooli. Kansalais- ja työväenopistot ovat yleensä kunnallisia laitoksia, kun taas kesäyliopistot ovat

kuntaa laajempia alueellisia organisaatioita, joilla ei ole myöskään varsinaisia omia kiinteistöjä eikä vakinaista opettajakuntaa. Niiden toimintamenoista suuri osa koostuu opettajien palkkauksesta, ja opetuksen kustannustaso on kansalaisopistoja korkeampi. Kesäyliopistojen perinteisesti keveä kustannusrakenne on niille edelleen etu. Toisaalta kesäyliopistojen toiminnan perinteinen kesäaikaisuus on menettänyt merkitystään: niin opettajien kuin opiskelijoiden saaminen on kesällä vaikeaa. Kesäyliopistojen toiminta onkin muuttunut ympärivuotiseksi.

Voisi olettaa, että ympärivuotiseksi muuttunut toiminta voisi aiheuttaa tilaongelmia varsinkin lain tarkoittaman avoimen yliopisto-opetuksen osalta, kun korkeakoululaitoksen oman avoimen yliopisto-opetuksen toteuttajyksiköiden tarjonta on ollut kasvussa. Näin ei kuitenkaan ole. Kun kesäyliopistot ry kysyi rehtoreiltaan, aiheuttaako mahdollinen yliopiston/yliopistojen tilojen niukkuus/hinta ongelmia avoimen yliopisto-opetuksen tarjonnan lisäämisessä, vain yksi rehtori vastasi myöntävästi. Kun puolet kesäyliopistoista järjestää 75 % tai enemmän kaikesta avoimesta yliopisto-opetuksestaan yliopiston tiloissa, voidaan todeta yhteistyön toimivan hyvin ainakin tilojen käytön osalta.

Kesäyliopistojen muu kuin avoin yliopisto-opetus kilpailee samoilla markkinoilla täydennyskoulutuskeskusten, kansalaisopistojen ja kansanopistojen tarjonnan kanssa. Abi- ja kielikurssit ovat tehneet kesäyliopistojen muuta toimintaa tunnetuksi, mutta kielitaitotason parantuessa ja kilpailun lisääntyessä niiden lisäksi tarvittaisiin muutakin omaleimaista tarjontaa.

Kesäyliopistoille on ollut perusteltua luoda oma yksikköhinta, johon valtionosuus perustuu. Opetustuntien määrittely vaikuttaa kuitenkin liian mekaaniselta tavalta määrittellä kesäyliopistojen tuotos. Useamman kriteerin käytöllä voitaisiin erotella kesäyliopistoja enemmän ja nykyistä oikeudenmukaisemmin. Perusteellinen tutkimus kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä ja erilaisista valtionosuuden määräytymiskriteereistä olisi tarpeen.

## 9 Kokoavaa arviointia ja johtopäätöksiä

Valtio rahoitti vapaata sivistystyötä kaikkiaan 140 miljoonalla eurolla vuonna 2005. Vapaan sivistystyön valtionosuudet ovat kasvaneet suurin piirtein samaa vauhtia kuin valtion siirtomenot kunnille viimeisten viiden vuoden aikana eli kasvu voitaneen todeta kohtuulliseksi.

Arviointihankeen ensimmäisen vaiheen havainnot voidaan äärimmilleen tiivistäen koota seuraavasti:

- Vapaan sivistystyön oppilaitosten rooleissa ja tehtävissä on havaittavissa yhä selkeämpää eriytyneisyyttä. Koulutustarjonta on varsin perinteistä, yleisen koulutustason nousua ja sen mukanaan tuomia uusia haasteita ei riittävästi huomioida.
- Tiiviistä verkostosta ei voida puhua, alueellista ja väestöryhmien välistä eriarvoisuutta koulutusmahdollisuuksissa esiintyy osan väestöstä jäädessä toiminnan ulkopuolelle, opiskelutoiveiden ja -tarpeiden kartoittaminen on sattumanvaraista, toisaalta vapaalle sivistystyölle asetetut tehtävät ovat niin väljästi määritellyt, että ne mahdollistavat lähes millaisen toiminnan tahansa.
- Mahdollisuudet avoimen yliopiston opintoihin ovat varsin hyvät tarjontaa ajatellen, varsinkin kesäyliopistot ja kansalaisopistot mahdollistavat avoimen opiskelun, sen sijaan kansanopistot rajaavat mahdollisuuden vain omille opiskelijoilleen.

- Lainsäädäntö tarjoaa väljät toimintaedellytykset, mutta resurssien niukkuuden vuoksi uudistumisen edellyttämään strategiseen suunnitteluun ei riitä voimavaroja.

## 9.1 Vapaan sivistystyön kokonaisuus ja rakenne

### Osallistujat kokevat vapaan sivistystyön merkittäväksi

Luonnehdittaessa vapaan sivistystyön laajuutta usein on sanottu, että sen piiriin osallistuu vuosittain jopa neljännes Suomen kansasta. Vuodelta 2004 olevan tilaston mukaan vapaana sivistystyönä järjestettävään koulutukseen osallistui miljoona kansalaista. Naisia osallistuneista oli keskimäärin 70 %. Puolet vapaan sivistystyön piirissä annetuista oppitunneista lukeutuu kulttuurialaan. Seuraavaksi suurimpia aloja ovat humanistinen, kasvatustieteellinen, sosiaali-, terveys- ja liikunta-alat.

Vuonna 2000 tehdyn Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus sisälsi joukon kysymyksiä, joilla kartoitettiin haastateltavien kokemuksia oppimisesta eri elämänalueilla. Niin ammatillinen aikuiskoulutus kuin vapaa sivistystyö koettiin oppimisen kannalta merkittäviksi. Kaksi tärkeintä aikuisiän koulutuksessa opittua avaintaitoa oli haastattelun mukaan taito tehdä yhteistyötä ja toimia ryhmässä sekä keskustelu- ja vuorovaikutustaidot. Seuraavaksi tärkeimpinä opittuina taitoina mainittiin kyky tehdä valintoja sekä ratkaista ongelmia. Merkittäviksi koettiin myös oppimistaitojen ja omaaloitteisuuden sekä organisointikyvyn kehittyminen. Elinikäisen oppimisen periaate merkitseekin osaltaan oppimismahdollisuuksien horisontaalista integroimista eli formaalin koulutuksen ja muun opinto- ja harrastustoiminnan nivomista yhteen.

Aikuiskoulutukseen osallistumisen näkökulmasta vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät ole Suomessa, muista pohjoismaista poiketen, menettäneet asemiaan 1990-luvun alun syvän laman jälkeisessä työelämän muutosten ja globalisaation haasteiden sävyttämässä ajassa. Aikuiskoulutuksen kokonaismenoista vapaan sivistystyön osuus on vajaa viidennes. Oppilaitosten tavoittamat miljoona opiskelijaa on merkittävä osa aikuisväestöstä. Vaikka vapaa sivistystyö on osallistumisnäkökulmasta tarkasteltuna säilyt-





tänyt asemansa suomalaisen aikuiskoulutuksen kentällä, tilanne ei ole yhtä mairitteleva joistakin muista lähtökohdista tarkasteluna.

### **Osa kansalaisista pysyvästi ulkopuolella?**

Lukuisten kansalais- ja kansanopistojen joukko ei ole onnistunut tavoittamaan ja aktivoimaan koulutuksesta syrjäytyneitä ja vähävaraisia eivätkä muutenkaan yhteiskunnan “vähäosaisia”. Samaa voidaan sanoa myös muista vapaan sivistystyön toimijoista. Lisääntynyt avoimen yliopiston ja ammatillisen koulutuksen osuus on omalta osaltaan lisännyt kuilua koulutuspalvelujen käyttäjien ja käyttämättömien välillä (joskin ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus on poistettu lähes kokonaan kansalaisopistoilta vuodesta 2003 alkaen).

On toki ymmärrettävää, että koulutus on hyödyke, joka ruokkii itse itsensä: koulutus kasaantuu. Silti voidaan kysyä, onko vapaan sivistystyön oppilaitoksissa tehty riittävästi kansalaisten aktivoimiseksi. Viimeaikainen kehitys ja julkisuudessa esitetyt kannanotot näyttävät painottavan esimerkiksi kansanopistojen suuntautumista entistä enemmän ammatilliseen suuntaan. Toisaalta ammatillisuus on nimittäin ollut esimerkiksi kansanopistoissa mukana alusta asti, jolloin puolet koulutusajasta oli käytännön taitojen opiskelua pellolla ja kangaspuiden äärellä. Ammatillinen orientatio vain on muuttanut muotoaan.

Vapaan sivistystyön yksi tehtävä on tukea vähemmän koulutusta saaneiden väestöosien koulutusedellytyksiä ja -valmiuksia formaalin koulutusjärjestelmän rinnalla. Mutta jo koulutuksesta perittävät maksut ovat paikoin niin suuria, että ne karsivat osan potentiaalisista osallistujista. Lisäksi osa kansalaisista kokee vapaan sivistystyön joko sisältöjensä puolesta hyödyttömäksi itselleen tai toimintamuotojensa puolesta vieraaksi.

### **Satavuotias rakenne – aikansa elänyt?**

Vapaan sivistystyön toimintaympäristö on 2000-luvun alussa (ja jo aiemminkin) merkittävästi toisenlainen kuin sata vuotta sitten. Oppivelvollisuuskoulu päättyy 16 vuoden iässä, keskiasteen koulutuspaikkoja on kaksinkertaisesti ikäluokan kokoon verrattuna, korkea-asteella on yli 50 000 aloituspaikkaa, nuorimmista työkäisistä noin 90 prosentilla on ammatilli-

sesti eriytyvä pohjakoulutus ja käytettävissä on kokonaan uudenlainen teknologinen oppimisympäristö.

Toimintaympäristön radikaalista muutoksesta huolimatta vapaa sivistystyö rakentuu kerran vakiintuneiden oppilaitosten varaan. Oppilaitoskeskeisyys näkyy tässä arvioinnissakin (mikä juontanee juurensa ainakin osittain siihen, että oppilaitokset olivat suunnitteluryhmässä vahvasti edustettuina). Vaihtoehtoinen lähtökohta tämän tehtävänannon mukaiselle arvioinnille voisikin olla radikaali väite, että nykymuotoiset aikuisoppilaitokset ovat tarpeettomia. Väitettä voidaan perustella seuraavasti: kansan- ja kansalaisopistot sekä opintokeskukset perustettiin Suomeen sata vuotta sitten – aikana, jolloin varsinainen koulutusjärjestelmä oppivelvollisuuskoulusta (laki oppivelvollisuudesta tuli vasta vuonna 1921) keskiasteen yleisen ja ammatillisen koulutuksen kautta korkea-asteeseen oli vasta kehityksensä alkutaipaleella. Siten aikuisille tarkoitetut opintomahdollisuudet olivat ymmärrettävästi perusteltuja. Noina aikoina määriteltiin myös vapaan sivistystyön tehtäväkäsitys vahvasti sen ajan poliittisten, uskonnollisten ja muiden elämäntilanteiden virtausten varassa.

Onko niin, että tuolloin muotoutunut vapaan sivistystyön otsakkeen alle sijoittunut oppilaitosrakenne ja tehtäväkäsitys muodostavat esteen 2000-luvun yhteiskunnallisen tilanteen ja tarpeiden mukaiselle aikuiskoulutus- tai aikuissivistys- ja harrastustoiminnalle? Kuluneen sadan vuoden aikana on toki tehty mietintöjä ja muutoksia, mutta siten, että vanha järjestelmä ja erilliset oppilaitosmuodot ovat säilyneet ja käsitteelliset ja sisällölliset muutokset toiminta-ajatukseen ovat olleet hyvin varovaisia.

### **Vapaa sivistystyö on jokapäiväistä**

Vaikka tässä arvioinnissa on tehtävänannon mukaisesti tarkasteltu viittä vapaan sivistystyön oppilaitostyyppiä, “vapaa sivistystyö” on toteutunut ja toteutuu yhä monen muunkin toimintamuodon kautta. Lapset, nuoret ja aikuiset oppivat formaalin ja nonformaalin koulutuksen lisäksi eri elämäntilanteissa. Puhutaan informaalista tai arkipäivän oppimisesta.

Tyypillisiä oppimisen ympäristöjä ovat perhe, koulu, aikuiskoulutus, työ, vapaa-aika harrastuksineen, kulutus ja media. Yleiset kirjastot ovat uusista medioista huolimatta yhä edelleen merkittäviä sivistäjiä ja virikkeiden antajia. Jo yksin televisio tarjoaa nykyään sivistystä enemmän ja laa-



jemmille kansanjoukoille kuin koko vapaa sivistystyö joskus ennen. Puhumattakaan varsinaisista opetusohjelmista: Yleisradion kieliohjelmat, tavoittavat kerralla laajemman opiskelijakunnan kuin mikään muu toimintamuoto. Televisiolähetysten digitalisoituminen avaa uuden mahdollisuuden ottaa Yleisradion sivistystehtävä vakavasti. Toistaiseksi tämä tarjonta on kuitenkin hyvin puutteellisesti koordinoitu vapaan sivistystyön muiden laitosten toiminnan kanssa. Pitkien etäisyyksien Australia tarjoaa hyvän esimerkin tutkia ja kehittää radion ja television opetus- ja sivistyskäyttöä.

### **Miten vapaa sivistystyö kohtaa tulevaisuudessa avautuvat uudet tehtävät?**

On syytä korostaa, että vaikka vapaan sivistystyön työ- ja oppilaitosmuodot ovat säilyneet, sisältä ne ovat toki muuttuneet voimakkaasti. Useilla vapaan sivistystyön oppilaitoksilla ei ole omia tiloja, ja päätoimista henkilökuntaakin on vain vähän. Esimerkiksi kansalaisopistojen toimintaa saateetaan organisoida sivutoimisen rehtorin, osa-aikaisen kanslistin ja kymmenien tai satojen tuntiopettajien voimin. Kesäyliopistoissa toiminta perustuu samalla tavoin vuokratiloihin ja tuntiopettajiin. Vakituista henkilöstöä ovat yleensä rehtori sekä yksi tai useampi sihteeri ja suunnittelija. Myös opintokeskusten toiminta on organisoitu samalla tapaa. Kansanopistoissa toimintoja on ulkoistettu, jolloin etenkin pienempien opistojen henkilöstö saattaa koostua rehtorista ja hallintohenkilöstöstä sekä tuntiopettajista. Satavuotisesta vapaan sivistystyön organisaatorakenteesta jäljelle ovat ajan kuluessa jääneet pelkät luut. Pystytäänkö näillä resursseilla luomaan entistä parempaa vapaata sivistystyötä?

Varsinkin kansalaisopistot yhdistyvät nopealla tahdilla ja karsivat henkilöstöä minimiin. Mitä tämä kehitys tuo tullessaan palvelukyvyn näkökulmasta? Paranevatko palvelut vai ovatko yhdistymiset ja karsimiset pikemmin omiaan vahvistamaan alueellista eriarvoistumista? Yhdistymisiä koskeneissa selvityksissä heikkouksina nousevat esiin muun muassa alueellisuus (paikallisuuden sijaan), etäisyyden kasvaminen osallistujiin ja muihin kuntalaisiin, eri alueiden asukkaiden eriarvoistuminen sekä toiminnan kasvava jäykkyys

Valtakunnassa tapahtuva alueellinen erilaistuminen ja aktiiviväestön kasautuminen tietyille alueille merkitsee uudenlaisia haasteita vapaalle si-

vistystyölle. Esimerkiksi sellaisilla alueilla, joilla niin kutsutun aktiiviväestön suhteellinen osuus on vähentynyt, jäljelle jääneen väestön harrastustoiminnan ja yhteiskunnallisen aktivoiminnan ylläpitämisessä olisi vapaalla sivistystyöllä uudenlaisia tehtäviä tulevaisuudessa.

Olisiko aika yrittää muotoilla vapaa sivistystyö uudelleen ja asettua nuoren aikuisen, keski-ikäisen ja varttuneen ihmisen asemaan ja elämäntilanteeseen? Tästä lähtökohdasta käsin voisi arvioida, millaista omaehtoista yleissivistävää opinto- ja harrastustoimintaa nykyihmiset tarvitsevat, millaiset edellytykset heillä on tänä päivänä ja tulevaisuudessa ja millaiset toiminnan muodot ja sisällöt parhaiten vastaisivat heidän tarpeitaan. Nykyisellä vapaan sivistystyön infrastruktuurilla henkilöstöineen on melkoinen kapasiteetti, mutta muuttunut tilanne, uudenlaiset oppijat ja uudet toimintatavat edellyttävät nykyrakenteiden ainakin osittaista purkamista, uudenlaista yhteistyötä ja hallinnollisten ja omistusrajojen ylittämistä.

### **Koulutuspoliittinen ajattelu instituutiokeskeistä**

Suomessa vallitsee yhä edelleen hyvin instituutiokeskeinen koulutuspoliittinen ajattelu, jota tosin uudet koulutuslait pyrkivät hälventämään. Koulutusta suunnitellaan liiaksi kouluista ja oppilaitoksista käsin, kun lähtökohdانا pitäisi olla lapset, nuoret ja/tai aikuiset koulutuksen tarvitsijat ja käyttäjät. Vuonna 1997 ilmestynyt Oppimisen ilo -komiteamietintö yritti lähesyä tätä näkökulmaa, mutta mietinnön vaikutuksia on vaikea nähdä viime vuosien keskustelussa ja päätöksenteossa. Koulutuslainsäädännön uudistaminen oli merkittävä muutos vuonna 1999. Lainsäädäntömuutospaketin perusteella on tehty runsaasti muutoksia, jotka eivät kuitenkaan aina ole edenneet ripeästi. Näyttää siltä, että instituutiolähtöisyyttä halutaan opetusministeriön taholta ylläpitää edelleen.

Tunnettu sosiologinen tosiasia pätee myös vapaan sivistystyön kenttään: vakiinnuttuaan instituutiot ja organisaatiot pyrkivät ennen kaikkea turvaamaan oman olemassaolonsa jatkuvuuden. Organisaatio-, omistus- ja revii-rirajat ylittävä yhteistyö on mahdollista vain, mikäli se ei uhkaa organisaation omaa asemaa. Se, että organisaatorakenteen uudistaminen voisi olla eduksi itse asialle – kansalaisten sivistystarpeita palvelevalle vapaalla sivistystyölle –, ei ole organisaatioiden näkökulmasta riittävän painava syy rakenteisiin puuttuvan muutoksen toteuttamiseksi. Onko niin, että vapaata



sivistystyötä ei enää tehdä entiseen tapaan (sivistys)aatteen vuoksi, vaan organisaatiot ovat valmiita tuottamaan mitä hyvänsä (koulutus)palveluja oma asemansa vahvistamiseksi?

Ero entisen ja nykypäivän välillä voidaan kiteyttää seuraavaan: ennen oli ensin missio, ja sen toteuttamiseksi rakennettiin organisaatio; nykyään näiden vakiintuneiden organisaatioiden missio on organisaatio itse. (Tämä ei toki ole tyypillistä vain vapaalle sivistystyölle.)

### **Onko kokonaisuus vain osiensa summa?**

Arvioinnin tehtävnmäärittely nojautuu pitkälti voimassa olevaan lakiin vapaasta sivistystyöstä. Yksi käsillä olevan arvioinnin kannalta mielenkiintoinen lähtökohta on, kuten Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietinnössä (2002, 25) todetaan, että vapaan sivistystyön oppilaitosmuodot ovat sekä taustoiltaan että toimintatavoiltaan hyvin erilaisia. Tästä syystä niitä ei tule tarkastella kokonaisuutena, vaan eri oppilaitosmuotojen erityistehtävistä ja erityisluonteesta käsin. Vapaa sivistystyö tulee näin ollen määriteltyä organisaatiolähtöisesti ideologisen tai toimintamuotoperustaisen määrittelyn sijaan. Kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, kesäyliopistot ja liikunnan koulutuskeskukset kuuluvat tällä hetkellä saman lain piiriin – sekö on niiden tärkein yhteinen nimittäjä?

Vapaa sivistystyö on perinteisesti määritelty lainsäädännössä “vapaasti”, toiminnan moninaisuutta ja potentiaalisten osallistujien monia tarpeita korostaen. Tämän arvioinnin mukaan ei voida puhua yhtenäisestä toimijakentästä tai -verkostosta. Yksittäisten vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan lähtökohdat, edellytykset ja siten myös niiden palvelukyky sekä mahdollisuus reagoida toimintaympäristöissä tapahtuviin muutoksiin vaihtelevat suuresti. Syyt suuriin eroavaisuuksiin ovat moninaiset. Kyseinen periaatteellinen, osittain profiilointia suosiva, mutta toisaalta myös fragmentoitumista edistävä linja on tulkittavissa myös tämänhetkisissä keskeisissä koulutuspoliittisissa asiakirjoissa. Tästä näkökulmasta katsottuna vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen välillä tai yksittäisen oppilaitosmuodon sisällä vallitsevat suuret erot eivät välttämättä ole ongelma, vaan päinvastoin merkki vapauden ja moninaisuuden toteutumisesta.

Vapaan sivistystyön organisaatiot ovat verkostoituneet alueellisesti ja kansallisesti lähinnä oman organisaatiomuotonsa oppilaitosten kesken.

Erilaiset ylläpitäjätaustat, rahoituspohjat sekä kasvanut kilpailu niin osallistujista kuin erilaisesta projektiluontoisesta rahoituksesta ovat haitanneet ja estäneet paikallista yhteistyötä vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen kesken. Tilanne on kuitenkin paradoksaalinen, kun ajatellaan vapaan sivistystyön kokonaisuutta ja roolia aikuiskoulutuksen kentällä. Jotta vapaan sivistystyön organisaatiot pystyvät tulevaisuudessa vastaamaan niille koulutuspoliittisissa linjauksissa asetettuihin vaateisiin ja haasteisiin ja toisaalta tarjoamaan tasa-arvoisesti niiden omiin perinteisiin, lähtökohtiin ja periaatteisiin perustuvia oppimisen ja sivistymisen mahdollisuuksia, olisi eri organisaatiomuotojen ja paikallistasolla toimivien oppilaitosten kyettävä näkemään itsensä ja toimintansa osana vapaan sivistystyön kokonaisuutta.

Onko vapaa sivistystyö 2000-luvun alussa orgaaninen ja siten erottamaton osa suomalaista aikuiskoulutusta vai voidaanko sille määritellä oma ja erityinen, muusta aikuiskoulutuksesta poikkeava ja ainakin osin myös riippumaton tehtävä? Periaatteessa sekä laki vapaasta sivistystyöstä että tämän arvioinnin tehtävänanto mahdollistavat molemmat tarkastelutavat. Mikäli vapaa sivistystyö halutaan edelleen määritellä itsenäisesti ja pääasiassa muusta aikuiskoulutuksesta ainakin osittain riippumattomasti, tästä voidaan ajatella seuraavan, että vapaata sivistystyötä tarkastellaan orgaanisena kokonaisuutena, jonka puitteissa sen organisaatioilla on toisiinsa kytkeytyviä ja toisiaan tukevia tehtäviä. Tällöin voidaan myös olettaa löytyvän näyttöä vapaan sivistystyön organisaatioiden yhteistyöstä ja verkostoitumisesta niin yli organisaatiomuotorajojen kuin paikallisesti, alueellisesti ja kansallisestikin. Missä määrin sitä löytyy ja minkä muotoisena on tarkemman empiirisen tutkimuksen asia.

Organisaatiomuotojen erilaiset taustayhteisöt ja ylläpitäjät sekä tässä ja aikaisemmissa arvioinneissa ja selvityksissä esiin nostetut erot toimintaprofiileissa, -tavoissa tai -kulttuureissa eivät ehkä sittenkään voi muodostaa ylitsepääsemätöntä estettä sille, ettei vapaata sivistystyötä voisi ja tulisi tarkastella kokonaisuutena. Vapaan sivistystyön toimijoista muodostuisi aikuiskoulutuksen kentälle vahva kokonaisuus, mikäli eri organisaatiomuotojen välillä löydettäisiin keinoja ja välineitä, joiden avulla yhteistoiminta voisi yhteistyön sijaan perustua tiedostettuun selkeämmin sovittuun työnjakoon sekä toimintojen selvempään koordinointiin.



Vapaan sivistystyön lain hengen toteuttaminen kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden edistämisen osalta ei nähdäksemme edellyttä miltään organisaatiomuodolta uusien tehtävien ja tavoitteiden omaksumista. Kyse on päinvastoin oman erityislaadun tiedostamisesta sekä oman tehtävän ja mission korostamisesta vapaan sivistystyön organisaatioiden muodostamassa kokonaisuudessa. Vapaan sivistystyön paikallisten ja alueellisten verkostojen hedelmällisen koordinoinnin edellytykset ovat päällekkäiseen ja kilpailutilanteeseen johtavan tarjonnan ennakoiva karsiminen sekä keskittyminen omien toimintaedellytysten, oman erityislaadun ja oman sivistystehtävän varjelemiseen vapaan sivistystyön muodostamassa kokonaisuudessa. Kullakin organisaatiomuodolla on tämänkin arvioinnin perusteella vapaan sivistystyön kokonaisuudessa oma tehtävänsä, jota eri organisaatiomuotojen tulisi sekä varjella että aktiivisesti markkinoida.

Tehtävä on niukkuuden oloissa vaikea. Yksittäisen organisaation on vaikea ryhtyä aktiivisesti markkinoimaan, mikäli se ei saa markkinointiin satsumiaan rahoja katetuksi kurssimaksutuloilla tai valtionavustuksilla. Esimerkiksi kansalaisopistojen kurseja ei käytännössä ole varaa markkinoida muuten kuin kurssioppaassa, eikä kansanopistolla tai kesäyliopistolla ole yleensä mahdollisuuksia mainostaa yhtä koulutusta suurissa sanomalehdissä. Tulot eivät kata kuluja.

Periaatteessahan vapaan sivistystyön pitäisi ennen muuta vastata kansalaisten sivistys-, oppimis- ja harrastustoiveisiin. Nyt kuitenkin näyttää siltä, että monen koulutuksen järjestäjän toimintaa ohjaa enemmän tarjonta kuin kysyntä – tarjotaan sellaista koulutusta, mikä turvaa jotenkin oppilaitoksen talouden ja jatkuvuuden. Vapaalla sivistystyöllä olisi jatkossakin selkeitä omia tehtäviä muun muassa motivoimalla ja valmentamalla kansalaisia osallistumaan nykyistä enemmän yhteisten asioiden hoitamiseen, osallistumaan demokraattiseen päätöksentekoon niin lähiyhteisöissä, paikallisesti kuin alueellisesti ja valtakunnallisesti.

## 9.2 Oppilaitosmuotokohtaista tarkastelua

### Kansalaisopistot

Suomessa on lukuisten yhdistämisten ja lakkauttamisen jälkeen tätä nykyä vajaat 250 kansalaisopistoa, joiden palveluja käyttää pitkälti yli 600 000 kansalaista vuosittain. Kansalaisopistoissa annetaan kaksi miljoonaa opetustuntia vuodessa. Suuret kansalaisjoukot tavoittavina kansalaisopistot ovat vapaan sivistystyön keskiössä, ajattelepa asiaa menneen tai tulevan suuntaan.

Kansalaisopistot ovat toimintansa ja imagonsa vakiinnuttaneita paikallisia ja alueellisia toimijoita, jotka ovat laajan toimipisteverkostonsa kautta myös fyysisesti lähellä kansalaisia. Niiden keskeinen tehtävä on tarjota mahdollisuuksia tavoitteellisiin, haasteellisiin ja pitkäkestoisiin aikuisopintoihin pääosin kansalaisten omien kiinnostusten ja tarpeiden pohjalta. Oman tehtävänsä ja erityislaatunsa varjelemiseksi niissä olisi pyrittävä välttämään koulutustarjontaa, jota on jo muuallakin saatavilla.

Opiskelu kansalaisopistoissa edellyttää osallistujilta määrättyä taloudellista ja ajallista panosta. Koulutuksellisesti vähäosaisten osallistumismahdollisuuksia olisi tuettava niin ohjauksen kuin esimerkiksi kurssimaksualennusten avulla. Omaehtoisen elinikäisen oppimisen tukemiseksi ja edesauttamiseksi osallistujia olisi innostettava kokeilemaan uusia ja haastavampia opiskelumuotoja ja -vaihtoehtoja. Aktiivisten osallistujien toiveiden ja tarpeiden sijaan opiskelutarjontaa tulisi ehkä pääasiassa pyrkiä muokkaamaan yhteistyössä paikallistasolla toimivien järjestöjen ja yhteisöjen kanssa. Yhteistyöhön liittyvät ongelmat ovat moninaiset, kuten rahoitus ja sen erottaminen, mikä on ”yhteistyötä” tehtäessä tilauskoulutusta ja mikä normaalia toimintaa.

Koko kansalaisopistokentälle on leimallista entistä selkeämpi eriytyminen ja profiloituminen. Pienet, haja-asutusalueilla toimivat opistot kamppailevat heikkenevän kuntatalouden seurausten kanssa. Yhä pienenevän päätoimisen henkilökunnan mahdollisuudet opiston toiminnan, esimerkiksi erityisryhmien koulutustarjonnan, kehittämiseen heikkenevät entistään. Niiden toiminta jää lähinnä vapaata sivistystyötä ylläpitäväksi. Asutuskeskusten suuret opistot pystyvät puolestaan jatkuvasti kehittämään ja vahvistamaan toimintaansa lisäämällä omaa varainhankintaansa (projek-





tit, maksupalvelukoulutus, osallistumismaksujen kohdenneet korotukset).

Opistojen toimintaedellytykset ja niiden myötä opistojen palvelukyky vaihtelevat huomattavasti. Ulkoisesti ja pelkästään kokonaisuutta tarkasteltaessa kansalais- ja työväenopistojen muodostama aikuiskoulutuksen toimijakenttä näyttyy sekä voimakkaana että vakaana. Erot yksittäisten opistojen välillä, koskien sekä toimintaedellytyksiä että palvelukykyä, ovat suuret ja mitä ilmeisimmin kasvamaan päin. Suurissa asutuskeskuksissa toimivat opistot ovat, muusta aikuiskoulutustarjonnasta ja siihen liittyvästä kilpailusta huolimatta, merkittäviä aikuiskoulutustoimijoita. Ne pystyvät arvioimaan ja kehittämään toimintaansa sekä pitkäjänteisesti että projektiluontoisesti yhteistyössä monien eri toimijoiden kanssa. Kunnan koko ei kuitenkaan ole välttämättä kaikkein tärkein tekijä: viimekädessä tarjonnan monipuolisuuden ja riittävyyden määrittää kuntapäätäjien sivistystah-  
to.

### **Kansanopistot**

Maan 90 kansanopistoa antavat vuosittain lähes 450 000 opetustuntia 110 000 opiskelijalleen.

Jos kansanopistojen palvelukykyä arvioidaan perinteisen vapaan sivistystyön näkökulmasta, palvelukykyyn voi todeta heikentyneen jo pitkän aikaa, sillä vapaan sivistystyön opetuksen osuus kokonaisvolyymista on laskenut jatkuvasti. Osasyyn tähän on ollut vapaalle sivistystyölle tulevan valtionosuuden pienentyminen, mikä on pakottanut opistot etsimään paremmin tuottavia koulutusmuotoja tinkimällä perinteisestä opistojen tehtäväsityksestä.

Kansanopistojen vapaan sivistystyön kokonaisuutta tukeva toiminta edellyttäisi ainakin osittaista sellaisen lyhytkurssitoiminnan karsimista, joka on paikallisesti kansalaisopistojen kurssitoiminnan kanssa päällekkäistä ja siten kilpailevaa. Lyhytkurssitoiminnan tulisi perustua yksittäisessä kansanopistossa sen taustaan, omaan erityisosaamiseen ja toimintaprofiiliin. Tällöin se täydentäisi, muttei haastaisi paikallisesti ja alueellisesti kansalaisopistojen vastaavaa koulutustarjontaa.

Kansanopistoista muodostuu todellisia aikuiskasvatusorganisaatioita, kun aikuisopiskelijoita ohjataan kansalaisopistoista kansanopistojen pitkil-

le kursseille. Pitkille kursseille osallistuminen edellyttää pidemmälle tähtävää tavoitteellista panostusta, muutosta elämäntilanteessa, tietoisuutta omista kyvyistä ja tulevaisuuden tarpeista ja toiveista niin työmarkkinoilla kuin muillakin elämänalueilla.

Yksi keskeinen kansanopiston moniarvoisuutta tuottava lisäarvo on nuorten ja aikuisten opiskelijoiden vuorovaikutus internaattipedagogiikan perinteisiä ja uusia mahdollisuuksia hyödyntäen. Sekä kesäyliopistot että liikunnan koulutuskeskukset toimivat tässä mielessä pitkälti samalla askelamalla kansanopistojen kanssa. Osa liikunnan koulutuskeskusten toiminnasta koordinoidaan yhdessä alueellisten kansalaisopistojen kanssa.

Vuosien saatossa kansanopistot ovat joutuneet toistuvasti tarkistamaan tehtäväkäsitystään ja rooliaan vapaana sivistystyönä, kun yhteiskunta ja koulutusjärjestelmä ovat ympärillä muuttuneet voimakkaasti. Tarkistukset ovat johtaneet pienten askelten muutoksiin. Eikö jo olisi paikallaan määrittellä kansanopistolaitokselle (kuten koko vapaalle sivistystyölle) nykyi- kaan paremmin sopiva ja toimintaa pitkäjänteisesti ohjaava tehtäväkäsitys? Osana tuota jatkuvaa “paikkansa etsimistä” kansanopistot ovat erilaistuneet ja erikoistuneet. Tämä suuntaus on koko ajan vahvistumassa. Opistot, jotka ovat löytäneet ja löytävät tähän aikakauteen sopivat toimintamuodot ja joilla on riittävä alueellinen tai valtakunnallinen vetovoima, pärjäävät. Mutta osa opistoista näivettyy entisestään – elleivät ne luovu rohkeasti perinteisen kansanopistokuvan ylläpitämisestä ja löydä uutta roolia alueellisina oppimiskeskuksina. Rohkeuden lisäksi tarvitaan muitakin resursseja. Joka tapauksessa tällainen oppimiskeskus voisi tarjota kyseisellä alueella yleissivistävän aikuiskoulutuksen ohella perus- ja lukio-opetusta sekä ammatillista perus- ja lisäkoulutusta ja mahdollistaisi halukkaille internaattiasumisen.

## **Opintokeskukset**

Maan yksitoista opintokeskusta ovat pääasiassa jäsenjärjestöjensä kautta tapahtuvan toiminnan avulla ehkä lähimpänä kansalaisten arkipäivän tarpeita ja kiinnostuksen kohteita. Opintokeskusten piirissä harjoittaa opintoja vuosittain noin 200 000 kansalaista. Opintokeskukset antavat lähes 250 000 opetustuntia vuodessa.



Opintokeskukset ovat toiminnassaan muita vapaan sivistystyön organisaatioita selkeämmin suuntautuneet ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin teemoihin. Opintokeskusten jäsenjärjestöjen järjestämät opintokerhot ja kursit ovat lyhytkestoisia ja paikallistason haasteisiin ja kehitystarpeisiin nopeasti ja joustavasti monin eri tavoin reagoivia. Niiden toimintaa voi näin ollen luonnehtia herättäväksi ja hakevaksi toiminnaksi.

Osallistumisen kynnys on matala: tietyn järjestön tai yhteisön toimintaan paikallistasolla osallistuva kansalainen ei välttämättä edes tiedä olevansa osallistuja opintokeskuksen hallinnoimassa toiminnassa. Monen vain vähän koulutusta hankkineen kansalaisen on helpompi lähteä mukaan esimerkiksi opinto- tai harrastuskerhotoimintaan kuin esimerkiksi kansalaisopiston opintopiiriin. Toiminta ei ole niin muodollista, ja kerhon vetäjä koetaan enemmän oman itsen kaltaisena ja vähemmän opettajana.

Toiminnan keskeinen haaste on “osallistujien” itseluottamuksen kohentaminen (tavoitteellisen oppimisen näkökulmasta), erilaisten virikkeiden antaminen, mahdollisuuksien osoittaminen sekä tarpeen vaatiessa muista formaaleista oppimis- ja opiskelumahdollisuuksista tiedottaminen.

Opintokeskusten opintotoiminta on pedagogisesti mielenkiintoista ja joustavuudessaan mahdollisuuksia luovaa. Usein opintokerhon vetäjä on yksi kerhon koonneista jäsenistä ilman erityistä koulutusta tehtävään. Yksi uusi pedagoginen toimintamuoto on projektioppiminen, jota käytetään mm. kansalaistaitojen oppimisessa sekä työttömien koulutuksessa, jota järjestetään työttömien yhdistysten ja työvoimatoimistojen kanssa.

Nykyään harrastustoiminta on ainakin jossain määrin syrjäyttämässä opinnollisuutta, ja monilla alueilla harrastuskerhot ovat yleisempiä kuin opintokerhot. Varsinkin nuoret ja ikääntyneet osallistuvat mieluummin harrastuskerhoihin kuin varsinaiseen opintotoimintaan. Harrastusopintoihinkin liittyy aktiivista kansalaisuutta edistäviä aineksia, mikäli ne vahvistavat viime aikoina kautta koko Euroopan peräänkuulutettua kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja yhteisöllisyyttä. Toki ne saattavat tukea myös yleisempiä opinnollisia valmiuksia.

Vapaan sivistystyön ideologian kannalta “vinoutumana” voitaneen pitää myös sitä, että koulutuksen sisällöissä ammatillisuus on painottumassa koko ajan enemmän, ja ajalle tunnusomainen tutkintotavoitteinen koulutus on tunkeutumassa myös opintokeskuksiin.

## Liikunnan koulutuskeskukset

Liikunnan koulutuskeskuksia on yhteensä 14 ja ne sijaitsevat eri puolella maata muodostaen harvan mutta kattavan verkon, jonka piirissä annetaan vuosittain 110 000 opetustuntia. Niissä opiskelee vuosittain noin 80 000 henkilöä. Nämä Tilastokeskuksen luvut tosin sisältävät vain vähintään kuusi tuntia kestävä koulutuksen, eikä niihin sisälly lapsille ja nuorille järjestettävää koulutusta. Kun kaikki osallistujat lasketaan mukaan, päästään lähes 300 000 osallistujaan vuodessa.

Liikunnan koulutuskeskukset ovat sekä keskenään että muihin vapaan sivistystyön oppilaitoksiin verrattuna profiloituneet omaleimaisiksi liikunnan, liikuntakasvatuksen, huippu-urheilun ja vapaa-ajan keskuksiksi. Ne ovat monitoiminnallisia toteuttaen "saman katon alla" useita eri funktioita. Perinteinen vapaa sivistystyö on vain osa niiden toiminnasta, mutta samalla niiden toiminnassa näkyy reagointi muuttuneeseen koulutus- ja vapaa-ajan palvelujen kysyntään. Ne ovat oppilaitoksia, joissa koulutuksen, kasvatuksen, virkistykseen ja vapaa-ajan vieton käsitteet sekoittuvat ja sulautuvat toimivaksi kokonaisuudeksi.

Toiminnan tarkempi analysointi saattaisi tarjota aineksia vapaan sivistystyön uudelleen määrittelyyn.

Opistojen infrastruktuuri on kunnossa, ja niiden voi uskoa selviävän haasteista tulevaisuudessakin. Urheiluopistot muodostavat tärkeän neljännen kivijalan kansalaisten liikuttamisessa ja tukevat työtä, jota urheiluseurat ja -järjestöt, kansalaisopistot ja kunnallinen liikuntatoimi tekevät. Oppilaitosmuotona ne kuitenkin koettelevat vapaan sivistystyön määritelmää ja rajoja.

## Kesäyliopistot

Tilastokeskuksen keräämien tilastojen mukaan kahdessakymmenessä kesäyliopistossa opiskelee vuosittain reilut 35 000 kansalaista. Niissä annetaan kaikkiaan 42 000 opetustuntia vuodessa. Nämä Tilastokeskuksen luvut tosin kattavat vain vähintään kuusi tuntia kestävä koulutuksen. Kun kaikki osallistumiset lasketaan mukaan päästään noin 65 000 osallistujaan. Kesäyliopistot ry:n keräämien tilastojen mukaan kesäyliopistoissa oli kaikkiaan noin 107 000 brutto-osallistujaa ja noin 63 000 netto-opiskelijaa vuonna



2004. Lähimpään vertailukohteeseen eli kansalaisopistojen alueelliseen peittävyys verrattuna kesäyliopistolaitoksen verkko on harvempi. Kansalaisopistojen rahoituksessa kunnilla on merkittävämpi rooli. Kansalais- ja työväenopistot ovat yleensä kunnallisia laitoksia, kun taas kesäyliopistot ovat kuntaa laajempia alueellisia organisaatioita, joilla ei ole yleensä omia kiinteistöjä eikä vakinaista opettajakuntaa.

Kesäyliopistojen toimintamenoista suuri osa koostuu opettajien palkkauksesta, ja opetuksen kustannustaso on esimerkiksi kansalaisopistoja korkeampi. Toisaalta kesäyliopistojen toiminnan perinteinen kesäaikaisuus on menettänyt merkitystään. Opettajien ja opiskelijoidenkin saaminen on keuhällä aiempaa vaikeampaa, ja kesäyliopistojen toiminta onkin muuttunut ympärivuotiseksi. Kesäyliopistojen perinteisesti keveä kustannusrakenne on niille edelleen etu.

Kesäyliopistojen rooli avoimen yliopisto-opetuksen valtakunnallisessa toteutuksessa on pienentynyt suhteessa yliopistojen omien organisaatioiden kautta toteutettuun osuuteen. Kesäyliopistot ovat kuitenkin kasvattaneet avoimen yliopisto-opetuksen suhteellista osuutta omien toimintalinjojensa kokonaisuudessa, mitä muut vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät ole tehneet. Vapaan sivistystyön oppilaitostyyppien välisessä vertailussa kesäyliopistojen rooli avoimen yliopisto-opetuksen toteuttajana on kasvanut huomattavasti varsinkin kansalaisopistojen suhteelliseen osuuteen nähden.

Kesäyliopistoilla olisi mahdollisuus hyvinkin monipuoliseen koulutustarjontaan, mutta muulle kuin avoimen yliopiston tyyppiselle toiminnalle ei ole löytynyt riittävästi markkinoita. Opiskelijamaksut nousevat valtionavustuksen pienuuden vuoksi monille kansalaisille liian suuriksi.

### **9.3 Vapaan sivistystyön rahoitus**

#### **Valtion rahoitus**

Valtion talousarviomäärärahat vapaaseen sivistystyöhön olivat yhteensä 140 miljoonaa euroa vuonna 2005. Tästä 135 miljoonaa oli (laskennallista) valtionosuutta ja 5 miljoonaa harkinnanvaraisuuteen tms. perustuvaa valtionavustusta.

Kansalaisopistot saavat nykyisin yli puolet (vuonna 2005 noin 55 prosenttia) valtionavusta, kansanopistot 33 prosenttia, opintokeskukset 9 prosenttia ja kesäyliopistot 3 prosenttia. Kansalaisopistojen osuus valtion rahoituksesta on viime vuosina kasvanut 2 prosenttiyksikköä ja vastaavasti kansanopistojen osuus on pienentynyt noin 3 prosenttiyksikköä. Kesäyliopistojen osuus on kasvanut vajaan prosenttiyksikön ja opintokeskusten osuus tätä vähemmän. Valtionosuusuudistus ei muuta rahoituksen kokonaistasoa eikä oppilaitosmuotojen keskinäisiä suhteita merkittävästi.

Vapaalle sivistystyölle kohdennetut valtion määrärahat ovat vuodesta 2000 vuoteen 2005 kasvaneet nimellisesti 12 prosenttia ja kiinteähintaisinkin 8 prosenttia (elinkustannusindeksillä deflatoituina). Vapaan sivistystyön valtionosuudet ovat siten kasvaneet suurin piirtein samaa vauhtia kuin valtion siirtomenot kunnille yleensä samalla aikaperiodilla. Kun kriteerinä käytetään tätä valtion menojen yleistä menoluokkaa, ovat vapaan sivistystyön määrärahat kehittyneet kohtuullisesti.

Vapaan sivistystyön valtionosuudet perustuvat laskennalliseen järjestelmään, jossa opetuksen ns. yksikköhinoilla on merkittävä rooli. Yksikköhinnat perustuivat vuoteen 2005 asti useimmissa vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoissa aiempien vuosien toteutuneisiin kustannuksiin kahden vuoden välein tehtävin tarkistuksin. Koska yhteys toteutuneisiin menoihin oli niin voimakas, jouduttiin järjestelmään luomaan erinäisiä rajoitteita, jotka estivät valtionosuuksien hallitsemattoman kasvun. Oppilaitoksilla oli silti insentiivi raportoida toimintansa laajentumisesta vuosi toisensa jälkeen, koska toteutunutta kehitystä käytetään joka tapauksessa laskennan pohjana.

Vuoden 2006 alusta voimaan tullessa uudessa valtionosuusjärjestelmässä eräs keskeinen elementti oli yksikköhintojen määräytyminen neljän vuoden välein tehtävin tarkistuksin. Tällöin yksikköhinnat lasketaan pari vuotta aiemmin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Tarkistushetkien väliin jäävinä vuosina käytetään uutta kuntien peruspalveluiden kustannusindeksiä (KUPHI) yksikköhintojen tarkistukseen. Uudistus on merkinnyt yksikköhintojen ja toteutuneiden kustannusten välisen yhteyden vähentämistä, mutta yhteys jää kuitenkin edelleen järjestelmän olennaiseksi osaksi.

Valtionosuusjärjestelmän yksikköhinoilla ja toiminnan laajuutta kuvaavilla kriteereillä (opetustunnit, opiskelijat) on tarkoitus kohdentaa jaet-



tava rahoitus oppilaitoksille. Käytetyt kriteerit ovat kuitenkin karkeita eivätkä ne aina ole yksittäisten oppilaitosten näkökulmasta oikeudenmukaisia.

Valtionosuusrahoituksen yksinkertaistamiseksi ja toimivuuden lisäämiseksi tulisi jatkossa harkita järjestelmän muuttamista siten, että kokonaisuudessa määrärahat määräytyisivät jonkin yleisen kustannusindeksin perusteella, joka ei kuitenkaan suoraan kompensoisi kaikkea kustannuskehitystä vaan kannustaisi oppilaitoksia myös kustannustehokkuuden lisäämiseen.

Kun aggregaattitason valtion rahoitus olisi määritelty, jaettaisiin valtionosuus oppilaitosmuodoille ja oppilaitoksille nykyistä tarkempien kriteerien perusteella. Kunkin oppilaitosmuodon osalta tulisivat tehdä erillisselvitys tai -tutkimus, jossa selvitettäisiin menojen määräytymiseen tarkemmin vaikuttavia tekijöitä. Näin voitaisiin turvata rahoituksen jakautuminen oppilaitosten kesken nykyistä oikeudenmukaisemmin.

**Taulukko 16.** Valtion talousarviossa vapaaseen sivistystyöhön kirjatut määrärahat 2001–2005 (milj. euroa)

	TA 2001	TA 2002	TA 2003	TA 2004	TA 2005
Kansalaisopistot (249)	65,9	72,0	72,8	75,1	76,8
- valtionosuus	64,4	70,3	71,1	73,3	75,0
- valtionavustus	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8
Kansanopistot (90)	44,7	44,0	44,1	45,3	45,6
- valtionosuus	41,7	41,6	42,0	43,3	43,7
- valtionavustus	3,0	2,4	2,1	2,0	1,9
Opintokeskukset (11)	11,5	12,1	12,3	12,9	13,2
- valtionosuus	10,8	11,5	11,6	12,1	12,4
- valtionavustus	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8
Kesäyliopistot (20)	2,9	3,5	3,9	4,1	4,4
- valtionosuus	2,6	3,1	3,6	3,7	4,0
- valtionavustus	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Yhteensä	125,0	131,7	133,1	137,3	140,0
- valtionosuus	119,5	126,5	128,3	132,4	135,1
- valtionavustus	5,5	5,0	4,8	5,0	4,9

Lähde: OPM 2005:11

Vähintäänkin tulisi jatkossa ottaa harkittavaksi toteutuneiden kustannusten ja yksikköhintojen välisen yhteyden vähentäminen esimerkiksi indeksin käyttövuosia lisäämällä ja tarkistusvuosia harventamalla. Tällä tavoin voitaisiin edelleen lisätä oppilaitosten kustannustehokkuutta.

Vuoden 2006 alusta voimaan tullut Opetusministeriön virkamiestyöryhmän esitysten pohjalta tehty valtionosuusuudistus on pääosin oikean suuntainen ja poistaa eräitä epäkohtia. Laajemman vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmää koskevan uudistuksen valmistelu tulisi kuitenkin aloittaa pikaisesti. Se tulisi kytkeä laajempaan koko vapaan sivistystyön uudistukseen.

### **Kuntien rahoitus**

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta rahoittaa vapaata sivistystyötä. Kuntien rooli on silti merkittävä kansalaisopistojen rahoituksessa (noin neljäsosa). Muissa vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoissa kuntien osuus on pienempi. Mutta toki pienempikin kuntarahoituksen osuus on oppilaitokselle merkittävä. Kunnallistalouden kehityksellä voi siis ajatella olevan vaikutusta erityisesti kansalaisopistojen, mutta myös esimerkiksi kesäyliopistojen (kuntarahoituksen osuus keskimäärin 15 %), toimintaedellytyksiin. Toisaalta juuri kansalaisopistot ovat tärkeä osa kunnallista koulutusstrategiaa, joten sidonnaisuus kuntien talouteen ja toimintaan on perusteltu. Kunnilla tulee jatkossakin olla viimekätinen harkintavalta omaan vapaan sivistystyön rahoitukseensa.

### **Opiskelijamaksut ja muut toimintatulot**

Vapaan sivistystyön opiskelijamaksut muodostavat useimmiten merkittävimmän maksutulojen lähteen. Muita maksutuloja ovat esimerkiksi palvelujen myynnit yhteisöille ja tilojen vuokraus.

Maksut kattoivat vuonna 2003 noin 26–30 prosenttia vapaan sivistystyön tuloista. Oppilaitosten ja vapaan sivistystyön muotojen välillä on huomattavia eroja maksutulojen osuudessa budjetissa. Riippuvuus maksutuloista on kaksijakoinen kysymys. Positiivista on, että maksutulot saattavat kannustaa vapaan sivistystyön oppilaitoksia vastaamaan tarkemmin koulutukseen kohdistuvaan kysyntään. Opiskelijoilta kerättävien maksujen voi





myös ajatella sitouttavan opiskelijoita ja siten vähentävän keskeytyksiä ja poissaoloja.

Toisaalta, koska vapaan sivistystyön oppilaitokset saavat myös valtionosuuksia, olisi tärkeää kiinnittää huomiota myös koulutustarjonnassa alueellisesti vallitsevaan kilpailutilanteeseen. Jos vapaan sivistystyön oppilaitos suuntautuu voimakkaasti opetukseen, jota tarjoavat myös yksityiset koulutuspalveluja tarjoavat yritykset, on vaarana kilpailun vääristyminen. Yksityisten oppilaitosten tulo markkinoille saattaa myös hankaloitua, jos markkinoilla toimii valtion tuella toimiva oppilaitos. Vapaan sivistystyön vaikutusta markkinatilanteeseen pitäisikin arvioida erillisessä selvityksessä. Kilpailuvaikutuksen voi etukäteen arvioida olevan vähäisen muualla kuin suurimmissa kaupungeissa.

## 9.4 Arvioinnin arviointia

Käsillä olevaa arviointia on tarkasteltava vapaan sivistystyön laissa määritellyn kokonaisuuden muodostamasta lähtökohdasta. Kyseessä on arvioiva kartoitus ja kuvaus, jonka keskeinen tavoite on ollut koota ja hyödyntää olemassa olevaa tietoa, tilastoja ja havaintoja vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytyksistä ja palvelukyvyistä yleistasolla. Ongelmana tässä arvioinnissa on ollut, että hankesuunnitelman mukaisesti on jouduttu turvautumaan pelkästään olemassa olevaan tilasto- ja dokumenttiaineistoon, joka on osoittautunut monella tavalla riittämättömäksi.

On huomionarvoista, ettei vapaan sivistystyön laissa määriteltyjä vapaan sivistystyön viittä oppilaitosmuotoa ole aiemmin arvioitu kokonaisuutena. Sen sijaan vapaan sivistystyön kolmea perinteistä oppilaitosmuotoa (kansalaisopistoja, kansanopistoja sekä opintokeskuksia) on Opetushallituksen toimesta viimeisen vuosikymmenen aikana arvioitu kutakin erikseen. Näistä arvioinneista kansalais- ja kansanopistoja koskevat arvoinnit toteutettiin kuitenkin ennen nykyisen lain voimaan tuloa.

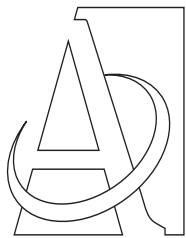
Tutkimukseen perustuva tieto sekä yksityiskohtaiset tilastotiedot vapaasta sivistystyöstä ovat viimeisen vuosikymmenen osalta puutteellisia. Kokonaisuuden kannalta on kuvaavaa, että erilaisia selvityksiä ja arviointoja on tehty lähinnä paikallis- ja aluetasolla, vapaan sivistystyön kentän

toimijoiden toimesta ja heidän omista lähtökohdistaan käsin. Arvioinnissa on jouduttu tukeutumaan puutteellisiin ja osin vanhentuneisiin tilastotietoihin, joiden avulla ei ole ollut mahdollista kuvata ja arvioida vapaan sivistystyön merkitystä ja vaikutuksia osallistujanäkökulmasta käsin. Näin olen näkökulma vapaan sivistystyön oppilaitosten palvelukykyyn ja toiminnan laatuun on puolittainen.

Koulutuksen arvioinnista säädettyssä asetuksessa (SA 150/2003) arviointineuvoston yhtenä tehtävänä on organisoida koulutuspolitiikkaan ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja arviointiasiantuntijoiden verkostona. Tämä merkitsee sitä, että arvioinnit laaditaan ulkopuolisten, riippumattomien asiantuntijoiden toimesta. Tässä hankkeessa arvioinnin suorittamiseksi nimettiin viiden riippumattoman asiantuntijan ryhmä, jonka katsottiin edustavan aikuiskoulutuksen, koulutuspolitiikan sekä koulutuksen talouden asiantuntemusta ja arviointikokemusta. Arvioinnin ”riippumattomuus” ei kuitenkaan ole yksiselitteinen asia. Suunnitteluryhmän laatimassa suunnitelmassa lähtökohdat ja näkökulmat olivat lukkoon lyödyt. Kun suunnitteluryhmä koostui pääosin vapaan sivistystyön oppilaitosten ja muiden alan toimijoiden edustajista, näkökulma oli jo muotoutunut instituutiokeskeiseksi. Arviointiryhmä tunsikin käteensä aika lailla sidotuiksi yksityiskohtaisen suunnitelman tehtäviin tarttuessaan. Laajuudessaan tehtävälista oli eräänlainen toiveiden tynnyri.

Toimeksiantoon sisältyvä tehtäväkokonaisuus on ollut käytettyyn aikaan ja voimavaroihin nähden niin laaja, että kaikkiin annettuihin kysymyksiin ei ole voitu vastata yhtäläisen perusteellisesti. Saatavilla olevan aineiston kirjavuuden ja monitasoisuuden vuoksi arvioinnin johtopäätökset ovat verraten varovaisia. Arviointiryhmän mielestä hankkeen toisessa vaiheessa on välttämätöntä saada primääriaineistoja laajemmin käyttöön. Toisessa vaiheessa päästään syvällisempään arviointiin, kun arviointitehtävä on suppeampana tarkemmin rajattu.

Hankkeen toisessa vaiheessa, jossa arvioidaan vapaan sivistystyön yhteiskunnallista vaikuttavuutta, palataan myös tämän raportin eräisiin teemoihin uusien aineistojen avulla analyysiä syventäen. Niin toimintaedellytykset kuin palvelukykykin liittyvät läheisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kysymyksiin.



## Tiivistelmä

Vapaan sivistystyön oppilaitosrakennetta, palvelukykyä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioiva kaksivaiheinen hanke perustuu opetusministeriön Koulutuksen arviointineuvostolle antamaan toimeksiantoon. Tavoitteena on tuottaa tietoa vapaan sivistystyön kokonaisuudesta ja tätä kautta tukea vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytysten ja palvelukyvyn kehittämistä. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa on arvioitu vapaan sivistystyön oppilaitosverkon rakennetta ja koulutustarjontaa, toimintaedellytyksiä ja rahoitusta sekä palvelukykyä.

Arviointihankkeen tavoitteet on konkretisoitu 13-jäseninen suunnitteluryhmä, joka neljässä kokouksessaan on ryhmitellyt toimeksi annetun arviointitehtävän neljään teemakokonaisuuteen:

1. vapaan sivistystyön kokonaisuus ja rakenne
2. vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytykset ja rahoitus
3. vapaan sivistystyön verkoston palvelukyky ja
4. avoin yliopisto-opetus vapaassa sivistystyössä.

Arvioinnin suoritti ja arviointiraportin laati emeritusprofessori Tapio Vahervan johtama erillinen arviointiryhmä.

Vuoden 2006 valtion talousarvioesityksessä opetusministeriön pääluokan menoista noin 12–13 prosenttia, runsaat 790 miljoonaa euroa, käytetään aikuiskoulutukseen. Vapaan sivistystyön menojen osuus tästä on reilut 155 miljoonaa euroa, eli vajaa viidennes aikuiskoulutuksen kokonaismenoista (noin 2,5 % opetusministeriön pääluokan kokonaismenoista).

Vapaalle sivistystyölle kohdennetut valtion määrärahat ovat vuodesta 2000 vuoteen 2005 kasvaneet nimellisesti 12 prosenttia ja kiinteähintaisinkin 8 prosenttia (elinkustannusindeksillä deflatoituina). Vapaan sivistystyön valtionosuudet ovat siten kasvaneet suurin piirtein samaa vauhtia kuin valtion siirtomenot kunnille yleensä samalla aikaperiodilla. Jos kriteerinä käytetään tätä valtion menojen yleistä menoluokkaa, ovat vapaan sivistystyön määrärahat kehittyneet kohtuullisesti.

Vuoden 2006 alusta voimaan tulleessa uudessa valtionosuusjärjestelmässä eräs keskeinen elementti oli yksikköhintojen määräytyminen neljän vuoden välein tehtävin tarkistuksin. Uudistus on merkinnyt yksikköhintojen ja toteutuneiden kustannusten välisen yhteyden vähentämistä, mutta ao. yhteys jää kuitenkin edelleen järjestelmän olennaiseksi osaksi.

Valtionosuusjärjestelmän yksikköhinnoilla ja toiminnan laajuutta kuvaavilla kriteereillä (opetustunnit, opiskelijat) on tarkoitus kohdentaa jaettava rahoitus oppilaitoksille. Käytetyt kriteerit ovat kuitenkin karkeita eivätkä ne aina ole yksittäisten oppilaitosten näkökulmasta oikeudenmukaisia. Valtionosuusrahoituksen yksinkertaistamiseksi ja toimivuuden lisäämiseksi tulisi jatkossa harkita järjestelmän muuttamista siten, että kokonaismäärärahat määräytyisivät jonkin yleisen kustannusindeksin perusteella, joka ei kuitenkaan suoraan kompensoisi kaikkea kustannuskehitystä vaan kannustaisi oppilaitoksia myös kustannustehokkuuden lisäämiseen. Kun aggregaattitason valtion rahoitus olisi määritelty, jaettaisiin valtionosuus oppilaitosmuodoille ja oppilaitoksille nykyistä tarkempien kriteerien perusteella. Kunkin oppilaitosmuodon osalta tulisikin tehdä erillisselvitys tai tutkimus, jossa selvitettäisiin menojen määräytymiseen tarkemmin vaikuttavia tekijöitä. Näin voitaisiin turvata rahoituksen jakautuminen oppilaitosten kesken nykyistä oikeudenmukaisemmin.

Vähintäänkin tulisi jatkossa ottaa harkittavaksi toteutuneiden kustannusten ja yksikköhintojen välisen yhteyden vähentäminen esimerkiksi indeksin käyttövuosia lisäämällä ja tarkistusvuosia harventamalla. Tällä tavoin voitaisiin edelleen lisätä oppilaitosten kustannustehokkuutta. Vuoden



2006 alusta voimaan tullut Opetusministeriön virkamiestyöryhmän esitysten pohjalta tehty valtiosuusuudistus on pääosin oikean suuntainen ja poistaa eräitä epäkohtia. Laajemman vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmää koskevan uudistuksen valmistelu tulisi kuitenkin aloittaa pikaisesti.

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta rahoittaa vapaata sivistystyötä. Kuntien rooli on silti merkittävä kansalaisopistojen rahoituksessa (noin neljäsosa). Muissa vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoissa kuntien osuus on pienempi. Mutta toki pienempikin kuntarahoituksen osuus on oppilaitokselle merkittävä. Kunnallistalouden kehityksellä voi siis ajatella olevan vaikutusta erityisesti kansalaisopistojen, mutta myös esimerkiksi kesäyliopistojen (kuntarahoituksen osuus 15 %) toimintaedellytyksiin. Toisaalta juuri kansalaisopistot ovat tärkeä osa kunnallista koulutusstrategiaa, joten sidonnaisuus kuntien talouteen ja toimintaan on perusteltu. Kunnilla tulee jatkossakin olla viimekätinen harkintavalta omaan vapaan sivistystyön rahoitukseensa.

Vapaan sivistystyön opiskelijamaksut muodostavat useimmiten merkittävimmän maksutulojen lähteen. Muita maksutuloja ovat esim. palvelujen myynnit yhteisöille, tilojen vuokraus ym. Maksut kattoivat vuonna 2003 noin 26–30 prosenttia vapaan sivistystyön tuloista. Oppilaitosten ja vapaan sivistystyön muotojen välillä on huomattavia eroja maksutulojen osuudessa budjetissa. Riippuvuus maksutuloista on kaksijakoinen kysymys. Positiivista on, että maksutulot saattavat kannustaa vapaan sivistystyön oppilaitoksia vastaamaan tarkemmin koulutukseen kohdistuvaan kysyntään. Opiskelijoilta kerättävien maksujen voi myös ajatella sitouttavan opiskelijoita ja siten vähentävän keskeytyksiä ja poissaoloja. Toisaalta opiskelijamaksujen merkitys oppilaitoksille voi ohjata painottamaan tarjonnassa muuta kuin vapaan sivistystyötä. Korkeat opiskelumaksut vaikuttavat myös osallistumisen tasa-arvoa heikentävästi.

Suomessa on lukuisten yhdistämisten ja lakkauttamisen jälkeen tätä nykyä vajaan 250 *kansalaisopistoa*, joiden palveluja käyttää pitkälti yli 600 000 kansalaista vuosittain. Kansalaisopistoissa annetaan kaksi miljoonaa opetustuntia vuodessa. Suuret kansalaisjoukot tavoittavina kansalaisopistot ovat vapaan sivistystyön keskiössä. Kansalaisopistot ovat toimintansa ja imagonsa vakiinnuttaneita paikallisia ja alueellisia toimijoita, jotka ovat laajan toimipisteverkostonsa kautta myös fyysisesti lähellä kansalaisia. Niiden keskeinen tehtävä on tarjota mahdollisuuksia tavoitteellisiin,

haasteellisiin ja pitkäkestoisiin aikuisopintoihin pääosin kansalaisten omien kiinnostusten ja tarpeiden pohjalta. Oman tehtävänsä ja erityislaatuensa varjelemiseksi niissä olisi pyrittävä välttämään koulutustarjontaa, jota on jo muuallakin saatavilla.

Koko kansalaisopistokentälle on leimallista entistä selkeämpi eriytyminen ja profiloituminen. Pienet, haja-asutusalueilla toimivat opistot kamppailevat heikkenevän kuntatalouden seurausten kanssa. Yhä pienenevän päätoimisen henkilökunnan mahdollisuudet opiston toiminnan, esimerkiksi erityisryhmien koulutustarjonnan, kehittämiseen heikkenevät entisestään. Niiden toiminta jää lähinnä vapaata sivistystyötä ylläpitäväksi. Asutuskeskusten suuret opistot pystyvät puolestaan jatkuvasti kehittämään ja vahvistamaan toimintaansa lisäämällä omaa varainhankintaansa (projektit, maksupalvelukoulutus, osallistumismaksujen kohdennetut korotukset).

Kansalaisopistojen toimintaedellytykset ja niiden myötä opistojen palvelukyky vaihtelevat huomattavasti. Ulkoisesti ja pelkästään kokonaisuutta tarkasteltaessa kansalais- ja työväenopistojen muodostama aikuiskoulutuksen toimijakenttä näyttää sekä voimakkaana että vakaana. Erot yksittäisten opistojen välillä, koskien sekä toimintaedellytyksiä että palvelukykyä, ovat suuret ja mitä ilmeisimmin kasvamaan päin. Suurissa asutuskeskuksissa toimivat opistot ovat, muusta aikuiskoulutustarjonnasta ja siihen liittyvästä kilpailusta huolimatta, merkittäviä aikuiskoulutustoimijoita. Ne pystyvät arvioimaan ja kehittämään toimintaansa sekä pitkäjänteisesti että projektiluontoisesti yhteistyössä monien eri toimijoiden kanssa. Kunnan koko ei kuitenkaan ole välttämättä kaikkein tärkein tekijä: viimekädessä tarjonnan monipuolisuuden ja riittävyuden määrittää kuntapäätäjien sivistystahto.

Maan 90 *kansanopistoa* antavat vuosittain lähes 450 000 opetustuntia 110 000 opiskelijalleen. Jos kansanopistojen palvelukykyä arvioidaan perinteisen vapaan sivistystyön näkökulmasta, palvelukyky voi todeta heikentyneen jo pitkän aikaa, sillä vapaan sivistystyön opetuksen osuus kokonaisvolyymista on laskenut jatkuvasti. Osasyyn tähän on ollut vapaalle sivistystyölle tulevan valtionosuuden pienentyminen, mikä on pakottanut opistot etsimään paremmin tuottavia koulutusmuotoja tinkimällä perinteisestä opistojen tehtäväkäsityksestä.



Keskeinen kansanopiston moniarvoisuutta tuottava lisäarvo on nuorten ja aikuisten opiskelijoiden vuorovaikutus internaattipedagogiikan perinteisiä ja uusia mahdollisuuksia hyödyntäen.

Maan yksitoista *opintokeskusta* ovat pääasiassa jäsenjärjestöjensä kautta tapahtuvan toiminnan avulla ehkä lähimpänä kansalaisten arkipäivän tarpeita ja kiinnostuksen kohteita. Opintokeskusten piirissä harjoittaa opintoja vuosittain noin 200 000 kansalaista. Opintokeskukset antavat lähes 250 000 opetustuntia vuodessa. Opintokeskukset ovat toiminnassaan muita vapaan sivistystyön organisaatioita selkeämmin suuntautuneet ajankohdaisiin yhteiskunnallisiin teemoihin. Opintokeskusten jäsenjärjestöjen järjestämät opintokerhot ja kurssit ovat lyhytkestoisia ja paikallistason haasteisiin ja kehitystarpeisiin nopeasti ja joustavasti monin eri tavoin reagoivia. Niiden toimintaa voi näin ollen luonnehtia herättäväksi ja hakevaksi toiminnaksi.

Osallistumisen kynnys opintokeskuksiin on matala: tietyn järjestön tai yhteisön toimintaan paikallistasolla osallistuva kansalainen ei välttämättä edes tiedä olevansa osallistuja opintokeskuksen hallinnoimassa toiminnassa. Monen vain vähän koulutusta hankkineen kansalaisen on helpompi lähteä mukaan esimerkiksi opinto- tai harrastuskerhotoimintaan kuin esimerkiksi kansalaisopiston opintopiiriin. Toiminta ei ole niin muodollista, ja kerhon vetäjä koetaan enemmän oman itsen kaltaisena ja vähemmän opettajana.

Opintokeskusten opintotoiminta on pedagogisesti mielenkiintoista ja joustavuudessaan mahdollisuuksia luovaa, mutta harrastustoiminta on ainakin jossain määrin syrjäyttämässä opinnollisuutta. Vapaan sivistystyön ideologian kannalta "vinoutumana" voitaneen pitää myös sitä, että koulutuksen sisällöissä ammatillisuus on painottumassa koko ajan enemmän, ja ajalle tunnusomainen tutkintotavoitteinen koulutus on tunkeutumassa myös opintokeskuksiin.

*Liikunnan koulutuskeskuksia* on yhteensä 14 ja ne sijaitsevat eri puolilla maata muodostaen harvan mutta kattavan verkon, jonka piirissä annetaan vuosittain 110 000 opetustuntia. Niissä opiskelee vuosittain noin 80 000 henkilöä. (Nämä Tilastokeskuksen luvut tosin sisältävät vain vähintään kuusi tuntia kestävän koulutuksen, eikä niihin sisälly lapsille ja nuorille järjestettävää koulutusta.) Kun kaikki osallistujat lasketaan mukaan, päästään lähes 300 000 osallistujaan vuodessa.

Liikunnan koulutuskeskukset ovat sekä keskenään että muihin vapaan sivistystyön oppilaitoksiin verrattuna profiloituneet omaleimaisiksi liikunnan, liikuntakasvatuksen, huippu-urheilun ja vapaa-ajan keskuksiksi. Ne ovat monitoiminnallisia toteuttaen "saman katon alla" useita eri funktioita. Perinteinen vapaa sivistystyö on vain osa niiden toiminnasta, mutta samalla niiden toiminnassa näkyy reagointi muuttuneeseen väestön koulutus- ja vapaa-ajan palvelujen kysyntään. Ne ovat oppilaitoksia, joissa koulutuksen, kasvatuksen, virkistykseen ja vapaa-ajan vieton käsitteet sekoittuvat ja sulautuvat toimivaksi kokonaisuudeksi mutta samalla paljastavat valtionhallinnon sektoroituneen ohjaus- ja valvontajärjestelmän vaikeudet suhtautua tähän toimijaan. Toiminnan tarkempi analysointi saattaisi tarjota aineksia vapaan sivistystyön uudelleen määrittelyyn.

Opistojen infrastruktuuri on kunnossa, ja niiden voi uskoa selviävän haasteista tulevaisuudessakin. Urheiluopistot muodostavat tärkeän neljänneen kivijalan kansalaisten liikuttamisessa ja tukevat työtä, jota urheiluseurat ja -järjestöt, kansalaisopistot ja kunnallinen liikuntatoimi tekevät. Oppilaitosmuotona ne kuitenkin koettelevat vapaan sivistystyön määritelmää ja sen rajoja.

Kahdessakymmenessä *kesäyliopistossa* opiskelee Tilastokeskuksen mukaan (luvussa vain yli 6 tuntia kestäneet koulutukset) vuosittain reilut 35 000 kansalaista. Niissä annetaan kaikkiaan 42 000 opetustuntia vuodessa. Kun kaikki osallistumiset lasketaan mukaan päästään noin 65 000 osallistujaan. Lähimpään vertailukohteeseen eli kansalaisopistojen alueelliseen peittävyYTEEN verrattuna kesäyliopistolaitoksen verkko on harvempi. Kansalais- ja työväenopistot ovat yleensä kunnallisia laitoksia, kun taas kesäyliopistot ovat kuntaa laajempia alueellisia organisaatioita, joilla ei ole yleensä omia kiinteistöjä tai vakinaista opettajakuntaa.

Kesäyliopistojen toimintamenoista suuri osa koostuu opettajien palkkauksesta, ja opetuksen kustannustaso on esimerkiksi kansalaisopistoja korkeampi. Toisaalta kesäyliopistojen toiminnan perinteinen kesäaikaisuus on menettänyt merkitystään. Opettajien ja opiskelijoidenkin saaminen on keuhällä aiempaa vaikeampaa, ja kesäyliopistojen toiminta onkin muuttunut ympärivuotiseksi. Kesäyliopistojen perinteisesti keveä kustannusrakenne on niille edelleen etu, mutta valtionavustuksen pienuuden vuoksi opiskelijamaksut nousevat monille kansalaisille silti liian suuriksi.





Kesäyliopistojen rooli avoimen yliopisto-opetuksen valtakunnallisessa toteutuksessa on pienentynyt suhteessa yliopistojen omien organisaatioiden kautta toteutettuun osuuteen. Kesäyliopistot ovat kuitenkin kasvattaneet avoimen yliopisto-opetuksen suhteellista osuutta omien toimintalinjojensa kokonaisuudessa, mitä muut vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät ole tehneet. Vapaan sivistystyön oppilaitostyyppien välisessä vertailussa kesäyliopistojen rooli avoimen yliopisto-opetuksen toteuttajana on kasvanut huomattavasti varsinkin kansalaisopistojen suhteelliseen osuuteen nähden.

Vaikka vapaan sivistystyön työ- ja oppilaitosmuodot ovat säilyneet, sisältä ne ovat toki muuttuneet voimakkaasti. Useilla vapaan sivistystyön oppilaitoksilla ei ole omia tiloja, ja päätoimista henkilökuntaa on vain vähän. Esimerkiksi kansalaisopistojen toimintaa saatetaan organisoida sivutoimisen rehtorin, osa-aikaisen kanslistin ja kymmenien tai satojen tuntiopettajien voimin. Kesäyliopistoissa toiminta perustuu samalla tavoin vuokratiloihin ja tuntiopettajiin. Vakituista henkilöstöä ovat yleensä rehtori sekä yksi tai useampi sihteeri ja suunnittelija. Myös opintokeskusten toiminta on organisoitu samalla tapaa. Kansanopistoissa toimintoja on ulkoistettu, jolloin etenkin pienempien opistojen henkilöstö saattaa koostua rehtorista ja hallintohenkilöstöstä sekä tuntiopettajista. Satavuotisesta vapaan sivistystyön organisaatorakenteesta jäljelle ovat ajan kuluessa jääneet pelkät luut. Pystytäänkö näillä resursseilla luomaan entistä parempaa vapaata sivistystyötä?

Varsinkin kansalaisopistot yhdistyvät nopealla tahdilla ja karsivat henkilöstöä minimiin. Mitä tämä kehitys tuo tullessaan palvelukyvyn näkökulmasta? Paranevatko palvelut vai ovatko yhdistymiset ja karsimiset pikemmin omiaan vahvistamaan alueellista eriarvoistumista. Yhdistymisiä koskeneissa selvityksissä heikkouksina nousevat esiin muun muassa alueellisuus (paikallisuuden sijaan), etäisyyden kasvaminen osallistujiin ja muihin kuntalaisiin, eri alueiden asukkaiden eriarvoistuminen sekä toiminnan kasvava jäykkyys.

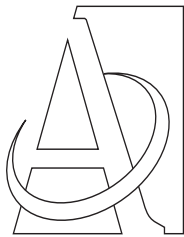
Valtakunnassa tapahtuva alueellinen erilaistuminen ja aktiiviväestön kasautuminen tietyille alueille merkitsee uusia haasteita vapaalle sivistystyölle. Esimerkiksi sellaisilla alueilla, joilla työssä käyvän väestön suhteellinen osuus on vähentynyt, jäljelle jääneen väestön harrastus- ja yhteiskun-

nallisen aktivoinnin ja toiminnan ylläpitämisessä on vapaalla sivistystyöllä uudenlaisia tehtäviä.

Vapaan sivistystyön organisaatiot ovat verkostoituneet alueellisesti ja kansallisesti lähinnä oman organisaatiomuotonsa oppilaitosten kesken. Erilaiset ylläpitäjätaustat, rahoitus pohjat sekä kasvanut kilpailu niin osallistujista kuin erilaisesta projektiluontoisesta rahoituksesta ovat haitanneet ja estäneet paikallista yhteistyötä vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen kesken.

Tuleeko vapaata sivistystyötä tarkastella viiden organisaatiomuodon muodostamana kokonaisuutena vai näiden organisaatiomuotojen vapaana toimintana aikuiskoulutuksen kentällä? Onko vapaa sivistystyö 2000-luvun alussa orgaaninen ja siten erottamaton osa suomalaista aikuiskoulutusta vai voidaanko sille määritellä oma ja erityinen, muusta aikuiskoulutuksesta poikkeava ja ainakin osin myös riippumaton tehtävä? Periaatteessa sekä laki vapaasta sivistystyöstä että tämän arvioinnin tehtävänanto mahdollistavat molemmat tarkastelutavat. Mikäli vapaa sivistystyö halutaan edelleen määritellä itsenäisesti ja pääasiassa muusta aikuiskoulutuksesta ainakin osittain riippumattomasti, tästä voidaan ajatella seuraavan, että vapaata sivistystyötä tarkastellaan orgaanisena kokonaisuutena, jonka puitteissa sen organisaatioilla on toisiinsa kytkeytyviä ja toisiaan tukevia tehtäviä. Tällöin voidaan myös olettaa löytyvän näyttöä vapaan sivistystyön organisaatioiden yhteistyöstä ja verkostoitumisesta niin yli organisaatiomuotorajojen kuin paikallisesti, alueellisesti ja kansallisestikin. Löytyykö sitä, on tarkemman empiirisen tutkimuksen asia.

Organisaatiomuotojen erilaiset taustayhteisöt ja ylläpitäjät sekä tässä ja aikaisemmissa arvioinneissa ja selvityksissä esiin nostetut erot toimintaprofiileissa, -tavoissa tai -kulttuureissa eivät ehkä sittenkään voi muodostaa ylitsepääsemätöntä estettä sille, ettei vapaata sivistystyötä voisi ja tulisi tarkastella kokonaisuutena. Vapaan sivistystyön toimijoista muodostuisi aikuiskoulutuksen kentälle vahva kokonaisuus, mikäli eri organisaatiomuotojen välillä löydettäisiin keinoja ja välineitä, joiden avulla yhteistoiminta voisi yhteistyön sijaan perustua tiedostettuun selkeämmin sovittuun työnjakoon sekä toimintojen selvempään koordinointiin.



## Lähteet

- Aikuiskoulutuksen vuosikirja. 2005. Tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2003. Toim. Ulla Rönneberg. Opetusministeriön julkaisuja 2005:20. Helsinki.
- Aikuiskoulutustutkimus 2000. Helsinki: Tilastokeskus.
- Aittola, T., Koikkalainen, R. & Vaherva, T. 1997. Aikuisten oppiminen arkielämän ympäristöissä. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteen laitoksen julkaisuja.
- Gustavsson, B. 1990. Bildning och folkbildning i tradition och framtid. Teoksessa SOU 1990:66. Det fria bildningssarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. Stockholm: Utbildningsdepartementet, 7–20.
- Huuhka, K. 1990. Kansalais- ja työväenopistotoiminnan historia 1899–1979. Helsinki: Kansalais- ja työväenopistojen liitto.
- Kangas, L. 1992. Jyväskylän yliopistokysymys 1847–1966. Jyväskylän yliopisto, *Studia Historica Jyväskyläensia* 44.
- Karjalainen, E. & Toiviainen, T. 1984. Suomen vapaan kansansivistystyön vaiheet. Helsinki: Weilin + Göös.
- Keränen, J. 2005. Kansalaisyhteiskunnan tulkki. Teoksessa (toim. S. Virtanen & V. Marjomäki) *Kansanopistokirja*. Saarijärvi: Kansanvalistusseura, 136–155.
- Klemelä, K. 2001. Kansalaisopistoja arvioimassa. Varsinaissuomalalaisten kansalaisopistojen asema, vaikuttavuus ja merkitys kuntapäätäjien näkökulmasta. Teoksessa T. Ruoholinna (toim.) *Tarkasteleja aikuiskoulutuksen kentiltä*. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:193, 163–188.
- Klinge, M. 1990. Vallankumouksesta talvisotaan. Teossarjassa Helsingin yliopisto 1640–1990. Osa III, Helsingin yliopisto 1917–1990. Helsinki.
- Korsgaard, O. 1998b. *Oplysning og demokrati*. København: Forskningscenter for Voksenud-dannelse, Danmarks Lærerhøjskole.

- Kortell, A. & Norrback, H. 1997. Studieavbrott bland studerande vid medborgarinstitut. Åbo Akademi, Pedagogiska institutionen, Pedagogiska rapporter Nr II/1997. Vasa.
- Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. 2004. Arviointiohjelma 2004–2007. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja I. Jyväskylä.
- Leistevuo, A. 1998. Sosiaaliset motiivit ja sosiaalinen toiminta aikuisopiskelussa: kansalaisopiston opintoryhmiä koskeva empiirinen tutkimus. Tampereen yliopisto.
- Lovio, M. 2000a. Kansalaisopistotoiminnan strategiset mitat. Aikuiskoulutuksen maailma 2/2000, 32–33.
- Lovio, M. 2000b. Kansalaisopistotoiminnan strategiset mitat 2. Aikuiskoulutuksen maailma 3/2000, 30–31.
- Läänikohtaiset aikuiskoulutuksen toimenpideohjelmat 2005.
- Määttä, J. & Yrjölä, P. 2001. Perinteen ja nykyajan puristuksessa. Kansanopistojen arviointi. Opetushallitus. Arviointi 10. Helsinki.
- Naumanen, P. 1994. Tiedon, taidon ja vallan tiellä: Miesten ja naisten kouluttautuminen ja työ. Turun yliopisto. Koulutussosiologian tutkimuskeskus. Raportteja 22.
- Niemivirta, M. 2002. Valmiuksia, virikkeitä vai vaihtelua? Kansanopisto-opiskelijan motivaatio ja opiskelukokemukset. Opetushallitus. Arviointi 1. Helsinki.
- Ojalehto, R. 1994. Kesäyliopistot. Teoksessa R. Jaku-Sihvonon & P. Yrjölä (toim.) Aikuiskoulutus 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Opetushallitus.
- Oppimisen ilo: kansallinen elinikäisen oppimisen strategia. Elinikäisen oppimisen komitean mietintö. Opetusministeriö. Helsinki.
- Parjanen, L. (toim.) 1977. Avoin yliopisto Suomessa. Opetusministeriö.
- Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. 2002. Opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002. Helsinki.
- Pellinen, P. 2001. Aikuiskasvatuksen ammatillistuminen. Katsaus aikuisoppilaitosten tehtävä-kuvan historialliseen muotoutumiseen 1900-luvulla. Turun yliopisto. Kasvatustiedekunnan julkaisuja B:68.
- Piesanen, E. 1999. Yliopisto-opiskelijaksi vaihtoehtoisin poluin. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Ryönänkoski, U. 1996. Helsingin seudun kesäyliopisto 30 vuotta. Helsinki: Helsingin seudun kesäyliopisto.
- Salmela, H. 1992. Aikuiskoulutuksen laajeneminen ja tehtävien muotoutuminen: Opetushallinnon alainen aikuiskoulutus Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Turun yliopisto. Kasvatustieteen lisensiaattitutkielma.
- Salo, P. 2002. Kansansivistystyöstä ja siihen kohdistuneesta tutkimuksesta Suomessa ja Pohjoismaissa. Vapaan sivistystyön tutkimusseminaarissa Pohjois-Savon opistossa 19.08.2002 esitetty paperi.
- Salo, P. 2004. Vilken utgång – folkbildning? Texter om folkbildningens identitet och framtid. Åbo Akademi i Vasa. Pedagogiska fakulteten.
- Sarja, J. 1994. Fritt bildningsarbete i Svenskfinland. En utvärderande lägesbeskrivning. Åbo Akademi: Pedagogiska institutionen.
- Sihvonon, J. 1996. Sivistystä kaikille vai valituille? Kansalaisopistotoiminnan kehitys vapaasta kansanvalistustyöstä maksupalveluun. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 519.
- Suomen avoin yliopisto. 2002. Avoimen yliopisto-opetuksen arviointiraportti. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 6:2002.
- Toiviainen, T. 2002. Vapaan sivistystyön visiot. Castrénilaista laatuviiniä uusissa tammitynnyreissä. Helsinki: Helsingin kaupungin suomalainen työväenopisto.
- Valtiontalouden tarkastusviraston raportti 2004. Kansanopistojärjestelmä.



Vapaan sivistystyön visio 2005.

Yrjölä, P. 1996. Kansalaisopiston tila 1995. Opetushallitus. Helsinki.

Yrjölä, P. 1997. Opintokeskusten arviointi. Opetushallitus, arviointi 4. Helsinki.

Tilastokeskus. 1987. Korkeakoulujen aikuiskoulutus 1986 (koetilasto). Koulutus ja tutkimus KO 1987:26

Tilastokeskus. 1988. Korkeakoulujen ja kesäyliopistojen aikuiskoulutus 1987. Koulutus ja tutkimus 1988:21.

Tilastokeskus. 1990. Korkeakoulujen ja kesäyliopistojen aikuiskoulutus 1988. Koulutus ja tutkimus 1990:2.

Tilastokeskus. 1990. Korkeakoulujen ja kesäyliopistojen aikuiskoulutus 1989. Koulutus ja tutkimus 1990:11.

Tilastokeskus. 1997. Oppilaitostilastot 1997. Koulutus 1997:5.Helsinki, 94.

Tilastokeskus. 1998. Oppilaitostilastot 1998. Koulutus 1998:5.Helsinki, 109-110.

Tilastokeskus. 1999. Oppilaitostilastot 1999. Koulutus 1999:6.Helsinki, 116-117.

Tilastokeskus. 2000. Oppilaitostilastot 2000. Koulutus 2000:4.Helsinki, 115-116.

Tilastokeskus. 2001. Oppilaitostilastot 2001. Koulutus 2001:4.Helsinki, 121.

Tilastokeskus. 2003. Oppilaitostilastot 2002. Koulutus 2002:8.Helsinki, 131-132.

Tilastokeskus. 2004. Oppilaitostilastot 2003. Koulutus 2003:5.Helsinki, 152.

Tilastokeskus. 2004. Suomen tilastollinen vuosikirja 2004. Helsinki: Tilastokeskus.

Tilastokeskus. 2005. Oppilaitostilastot 2004. Koulutus 2004:3.Helsinki, 158-159.

### **Muut lähteet ja aineistot:**

Asetus koulutuksen arvioinnista (159/2003)

Avoin yliopisto Suomessa. 1997. Parjanen, L. (toim.). Opetusministeriö. Helsinki.

Elinikäinen oppimien yliopistoissa -työryhmän muistio 2005:38

Esitys Jyväskylän seudun kansalaisopiston perustamisesta. Marja Peltonen 28.II.2003.

Iisalmen, Kiuruveden, Sonkajärven ja Vieremän kansalaisopistojen seutuopistoselvitys. 2004. Ylä-Savon aluekeskushjelma. Johanna Jussila 12.3.2004.

Kansalaisopistojen vapaan sivistystyön suuntaviivat vuosille 2005-2008. Opetusministeriö 2004.

Kansalais- ja työväenopistojen liiton vuonna 1998 rehtoreille tekemä kysely ja sen perusteella tehty selvitys.

Kaupunkipalvelututkimus 1985 [koodikirja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen arkisto. [tuottaja ja jakaja] 2002, 89.

Kaupunkipalvelututkimus 1989 [koodikirja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen arkisto. [tuottaja ja jakaja] 2002, 87.

Kaupunkipalvelututkimus 1993 [koodikirja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen arkisto. [tuottaja ja jakaja] 2002, 82.

Kaupunkipalvelututkimus 1997 [koodikirja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen arkisto. [tuottaja ja jakaja] 2002, 81-82.

Kaupunkipalvelututkimus 2001 [koodikirja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen arkisto. [tuottaja ja jakaja] 2002, 83-84.

Kesäyliopistokomitean mietintö 1962:34.

Kesäyliopistotyöryhmän mietintö 1972: B 57.

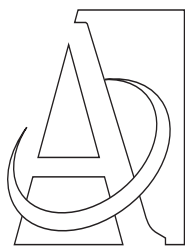
Kesäyliopistotoimikunnan mietintö 1988:8.

Korhonen, M. 1998. Julkaisematon selvitys kansalaisopistojen toiminnasta Kansalais- ja työväenopistojen liiton ja Kuntaliiton kesällä 1998 tehtyyn kyselyyn perustuen.

- Laki vapaasta sivistystyöstä (632/98).  
Näkökulmia elinikäiseen oppimiseen: Elinikäisen oppimisen komitean mietinnön (1997:14) liite.  
Opetushallitus: Opetustoimen kustannusraportti 2002.  
Oppimisen ilo: Kansallinen elinikäisen oppimisen strategia. Komiteamietintö 1997:14.  
Opetusministeriö. 2005. Liikuntatoimi tilastojen valossa. Perustilastot vuodelta 2003. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto. Opetusministeriön julkaisuja 2005:24.  
Opetusministeriö. 2004. Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6.  
Opetusministeriö. 2002. Vapaan sivistystyön tilastoinnin nykytila ja kehittämistarpeet. Opetusministeriön julkaisuja 2002:42.  
Opetusministeriö. 2005. Tasapeli. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ja sukupuolivaikutusten arviointi liikunta-alalla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:3.  
Opetusministeriö. 2005. Kansalaisopistojen, kesäyliopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden tarkistaminen. Loppuraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:II.  
Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 2003. Suomen hallitus: Valtioneuvoston kanslia.  
Suomen kesäyliopistot ry. Selvitykset kesäyliopistojen toiminnasta vuosina 1979, 1987–2003.  
Suomen kesäyliopistot ry. Kestävän kehityksen edistämisohjelma 2004–2006.  
Suomen kesäyliopistot ry. Kannanotto 25.10.1979 avoimen korkeakouluopetuksen kehittämiseen.  
Tilastokeskus 2005. Vapaa sivistystyötä koskeva tiedosto vuodelta 2003.  
Valtioneuvosto 2005. Valtion talousarvio 2005.  
Valtioneuvosto 1987. Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoittamisen suunnitteluperiaatteita koskeva periaatepäätös 5.3.1987.  
Valtioneuvosto 1968. Päätös valtionavustuksen harkinnanvaraisuudesta (822/1968).  
Vapaa sivistystyö numeroina 2004. Heinonen, Ville. Muistio OPM/KTPO/AIK 16.12.2005.

### **Kyselyt:**

- Kuntaliitto, Kansalais- ja työväenopistojen liitto, Förbundet för Arbets- och medborgar-instituten FAMI r.f. 2005. Kysely kansalais- ja työväenopistoille. Kevät 2005.  
Suomen Kesäyliopistot ry 2005. Kysely jäsenistölle. Kevät 2005.



## Kartat

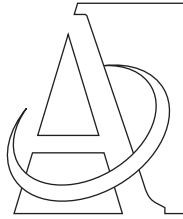
### ***Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annetut opetustunnit koulutusaloittain ja seutukunnittain 2003:***

1. Seutukuntajako v. 2003
2. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu humanististen ja esteettisten aineiden koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
3. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu johtamisen ja esimiestaitojen koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
4. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu kieliaineiden koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
5. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu kuljetuksen, liikenteen ja huolinnan alojen koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
6. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu liiketalouden, markkinoinnin ja toimistoalan koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
7. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu liikunnan, terveyden ja urheiluvalmennuksen koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)

8. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu maa-, metsä- ja puutarhatalouden koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
9. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu matematiikan ja luonnontieteiden alojen koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
10. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu oikeus-, yhteiskunta- ja käyttäytymisaineiden koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
11. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu opetusalan koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
12. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu työsuojelun, vartioinnin, palo-, pelastus- ja sotilastyön koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
13. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu palvelualan koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
14. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu sosiaali- ja terveydenhuollon alojen koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
15. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu taito- ja taideaineiden koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
16. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu tekniikan, tuotannon, rakentamisen, tutkimuksen ja tuotekehityksen koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
17. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu tietotekniikan alan koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
18. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu yleissivistävä koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)
19. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annettu muun sisältöinen koulutus seutukunnittain 2003 (opettajien antamat opetustunnit)







# Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja

Nro 1

**Koulutuksen arvioinnin uusi suunta**

Arviointiohjelma 2004–2007

Nro 2

**Utbildningsutvärderingens nya inriktning**

Utvärderingsprogram för perioden 2004–2007

Nro 3

**New Directions in Educational Evaluation**

Evaluation Programme 2004–2007

Nro 4

Bertel Ståhle

**Toisen asteen koulu Pohjoismaissa**

Toisen asteen koulujen pohjoismainen vertailu

“Pohjoismainen ISUSS-raportti”

Nro 5

Anu Räisänen

**EFQM-arviointimalli ammatillisen koulutuksen**

**järjestäjien arvioinnin tukena**

Nro 6

Heikki K. Lyytinen & Anu Räisänen (toim.)

**Kehittämissuuntaa arvioinnista**

Nro 7

Harri Rönholm & Anu Räisänen (toim.)

**Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan?**

Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa

Nro 8

Esko Korkeakoski (toim.)

**Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa**

Osaraportti 1: Arviointiraportti

Nro 9

Esko Korkeakoski

**Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa**

Osaraportti 2: Tausta ja tulokset

Nro 10  
Esko Korkeakoski (toim.)  
**Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa**  
Osaraportti 3: Syventävät artikkelit

Nro 11  
Jouko Mehtäläinen  
**Erityisopetuksen tarve lukiokoulutuksessa**

Nro 12  
Gunnel Knubb-Manninen (red.)  
**Grundtryggheten och behovet av stöd i skolan**

Nro 13  
Harri Rönnholm & Anu Räisänen (red.)  
**Utvärdering stödjer utvecklingen – hur kan utvärderingens utveckling stödjas?** Stöd till utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering

Nro 14  
Anu Räisänen & Harri Rönnholm  
**Itsearviointi kouluyhteisöä kehittäväksi. EFQM-arviointimalli yleissivistävässä koulutuksessa**

Nro 15  
Reijo Raivola, Anja Heikkinen, Antti Kauppi, Pirjo Nuotio, Lasse Oulasvirta, Risto Rinne, Päivi Kamppi & Heikki Silvennoinen  
**Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa**

Nro 16  
Tapio Vaherva, Anita Malinen, Antti Moisio, Reijo Raivola, Petri Salo, Kari Kantasalmi, Päivi Kamppi & Heikki Silvennoinen  
**Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky**

Nro 17  
Gunnel Knubb-Manninen (red.)  
**Vuxenutbildningsfältet. Utvärdering av fritt bildningsarbete och yrkesinriktad vuxenutbildning**

**Tilaukset ja tiedustelut:**  
Koulutuksen arviointisihteeristö  
PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto  
puh. (014) 260 3220  
faksi (014) 260 3241  
ktl-asiakaspalvelu@ktl.jyu.fi  
www.edev.fi

Osa julkaisuista on saatavissa myös verkosta:  
[www.edev.fi/portal/julkaisu](http://www.edev.fi/portal/julkaisu)



Suomen ensimmäinen kansanopisto perustettiin 1889, ja pian tämän jälkeen alettiin perustaa työväenopistoja kaupunkityöväestön sivistämiseksi. Kansansivistystyö vakiinnutti nopeasti asemansa virallisen koulutusjärjestelmän rinnalla. Keskeisiä sivistystyön tavoitteita olivat yleisen sivistystason kohottaminen, itseopiskeluharrastuksen herättäminen sekä kansalaiselämässä tarpeellisten taitojen saavuttaminen.

Tänään vapaata sivistystyötä toteuttava verkosto koostuu vajaasta 400 oppilaitoksesta – kansalaisopistoista, kansanopistoista, opintokeskuksista, liikunnan koulutuskeskuksista ja kesäyliopistoista. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa opiskelee ammatillisessa tai harrastustarkoituksessa noin miljoona kansalaista vuosittain.

Vapaan sivistystyön toimintaympäristö on 2000-luvun alussa merkittävästi toisenlainen kuin sata vuotta sitten. Kansalaiset saavat perussivistyksensä 9-vuotisessa peruskoulussa. Lähes kaikki jatkavat opintojaan toisen asteen koulutuksessa ja hankkivat tutkinnon. Oppiminen ei rajaudu enää vain oppilaitoksiin eikä tiettyihin kellonaikoihin. Vapaan sivistystyön oppilaitosmuodot ovat kuitenkin säilyneet entisellään, samoin niiden keskeiset toiminta-ajatukset.

Millainen rooli eri oppilaitosmuodoilla on vapaan sivistystyön verkostossa, ja miten oppilaitosverkoston laajuus ja rakenne vastaavat tämän päivän tarpeisiin? Millaiset ovat vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytykset ja palvelukyky, ja miten niiden rahoituspohja muodostuu? Miten hyvin vapaa sivistystyön toteuttaa koulutuspoliittisia tavoitteita?