

## Kansalaisopistot 1990-luvulla: selviytyjiä, uudistujia vai eksyksissä?

### **Pentti Yrjölä: Kansalaisopiston tila 1995. Arviointi 3/96. opetushallitus 1996**

Opetushallitus on ollut viime vuosina varsin toimelias koulutuksen arvioinnin kehittämisessä. Aikuiskoulutuslinjalla työ käynnistyi vuonna 1992. Oppilaitosmuotokehtaisissa työryhmissä rakennettiin aikuiskoulutusorganisaatioille kehittävän arvioinnin välineitä ja malleja. Raporttien esityksiin perustuvia kokeiluja toteutettiin 1994 niin kansalaisopistoissa.

Opetusneuvos Pentti Yrjölän laatima raportti Kansalaisopiston tila 1995 kuuluu koulutuksen järjestelmätason arvioinnin piiriin. Se on toinen opetushallituksen suorittama oppilaitosmuodon tilan arviointi. Ensimmäinen valmistui 1994 ja koski lukiokoulutusta. Yrjölän raportissa noudatetaan opetushallituksen 1995 hyväksymää Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallia.

Kansalaisopiston tilan ja siinä 1990-luvulla tapahtuneen muutoksen systemaattiseen selvittämiseen on monta syytä. Opistojen normiohjaus purettiin muutama vuosi sitten, valtionosuusuudistuksen myötä valta opistojen määrärahojen kohdentamisessa siirtyi kunnille ja tulosohjaus on tullut valtionhallintoon. Nämä ovat viranomaisten kannalta keskeisiä syitä. Yhtä tärkeää on se, miten talouden lama ja säästölait ovat vaikuttaneet opistotyöhön.

Vapaan sivistystyön piirissä on kannettu huolta siitä, että alan erityisluonne jää opetushallinnon arviointityössä huomiotta. Yrjölän raportin valossa tämä huoli on ilmeisesti turha. Selvityksessä lähdetään siitä, että vapaan sivistystyön tuloksellisuuden arviointi poikkeaa monessa suhteessa koulujärjestelmän oppilaitosten arvioinnista.

Kansalaisopistojen osalta peruserot liittyvät seuraaviin seikkoihin: opetukselle ei ole vahvistettu valtakunnallista opetussuunnitelmaa tai tutkinnon perusteita, tavoitteena ei ole tutkinnon tai oppimäärän suorittaminen, opetuksen laajuutta ei valtakunnallisesti säädelä ja opiskelu on täysin vapaaehtoista.

Raportin analyysit painottuvat vaikuttavuuden arviointiin. Määrällisen vaikuttavuuden katsotaan ilmenevän siinä, kuinka aktiivisesti sen toimintaan osallistutaan. Osallistumisaktiivisuudessa näkyy opistotoiminnan merkittävyys yksilön ja yhteiskunnan kannalta. Kuntalaisten mielipiteet opistosta kertovat niin ikään sen merkityksestä. Kunnan sivistystoimen ja opiston oman johdon käsitykset kuvaavat laadullista vaikuttavuutta. Aineistoa on koottu tältä pohjalta.

Yksilötason vaikuttavuutta ja tasa-arvon edistymistä selvitetään myös yliopistollisten tutkimusten pohjalta. Tutkimusten tarkastelu korvaa opiskelijakyselyn, jolla alkuperäisen suunnitelman mukaan piti hankkia tietoja opiskelijoiden opistoja koskevista mielipiteistä ja kokemuksista. Kyselystä on luovuttu sen toteuttamisen vaikeuden takia. Se on todella valitettavaa, sillä käytännön näkökulmasta opiskelijoiden tyytyväisyydestä ja tavoitteiden toteutumisesta suoraan opiskelijoilta saatavan tiedon tulisi olla tuloksellisuuden arvioinnin perusta.

Taloudellisuuden osalta raportissa selvitetään opistojen rahoituksessa ja kustannuksissa tapahtuneita muutoksia ja niiden vaikutuksia opistotyöhön. Tehokkuutta koskevat päätelmät on tehty lähinnä tarjonnan määrän, laadun ja kohdentumisen pohjalta.

### **Opistokentän polarisaatio**

Opistotoiminnan määrälliset muutokset ovat olleet tällä vuosikymmenellä odotuksiin nähden vähäiset. Opistojen ja opiskelijoiden määrät ovat pysyneet ennallaan. Tarjonnan volyymi on kuitenkin vähentynyt selvästi. Opetustuntien määrä oli vuonna 1994 2.09 miljoonaa, kun niitä vuonna 1990 oli lähes 2.24 miljoonaa. Opistojen osuus aikuiskoulutuksen tarjonnassa on pudonnut n. 10 prosenttia. Erityisesti kannattaa panna merkille, että muun vapaan sivistystyön toiminta ei supistunut 1990-luvun alkupuolella lainkaan.

Keskeinen osa Yrjölän arviointityötä on maan kaikki kunnat ja kansalaisopistot kattava faktorianalyysi, johon on sisällytetty 18 kuntaa ja 14 opistoa kuvaavaa muuttujaa. Sitä, millaiset kuntamuuttujat liittyvät eri opistomuuttujiin, tarkastellaan tarkemmin lääneittäin. Eräissä lääneissä faktorit selittävät varsin hyvin opistojen piirteitä, mutta eivät kaikissa. Analyysi antaa varsin vähän uutta tietoa opistotyön kehitystä selittävästä tekijöistä.

Valtakunnallisesti kuntamuuttajat selittävät vain kielikoulutusta. Väkirikkaassa, korkean koulutus ja tulotason omaavissa sekä teollisuus- ja palveluelinkeinovoittoisissa kunnissa kielten opetuksen määrä on korkea.

Raportin riveiltä ja rivien välistä tulee esille käsitys, että opistot ovat hyvin pitkälle rehtoriensa näköisiä. Eräs haastateltu sanoo: "Rehtorin aktiivisuudesta johtuen kielten osuus on lisääntynyt, samoin musiikin. Ilman rehtoria opisto olisi voinut jämähtää pysyvästi puutyökerhojen järjestäjäksi." Mielenkiintoista olisikin ollut nähdä faktorianalyysi opistoja ja niiden rehtoreita kuvaavien muuttujien pohjalta!

Kenties mielenkiintoisin tulos faktorianalyysistä on opistokentän polarisaatio: pienet yksiköt surkastuvat ja suuret menestyvät. Toiminta supistui 1990-luvun alkuvuosina selvimmin pienissä opistoissa, niin opiskelijamäärinä kuin opetustunteinakin mitattuna. Suurissakin opistoissa tuntimäärä pieneni, mutta opiskelijamäärä kasvoi. Pienissä oletustuntien väheneminen oli kaksinkertainen suuriin verrattuna.

Yrjölä toteaa, ettei aineisto anna täysin luotettavaa perustetta polarisaatio-johtopäätökselle, mutta indikoi sitä selvästi. Monipuolisten palvelujen saavutettavuuden ja alueellisen tasa-arvon kannalta tilanne on kehittymässä huonoon suuntaan.

Missä sitten olisi pienten opistojen tulevaisuus? Yksi vaihtoehto voisi olla erikoistuminen, keskittyminen joillekin harvoille alueille. Se saattaisi johtaa ristiriitaan opiston perustehtävän kanssa, jonka mukaan sen tulee palvella alueen väestön *yleistä sivistystarvetta*. Toisen tien toi äskettäin esille EU:n parlamentin jäsen Mirja Ryynänen ehdottaessaan vapaan sivistystyön oppilaitosten kiinteämpää yhteistyötä tarjontansa vahvistamiseksi. Ryynänen esitti edelleen, että uusi yhteistyö voitaisiin organisoida käytännössä kansankorkeakoulunimikkeen alle.

Opiskelija-analyysin keskeisimmät tulokset eivät yllätä. Opiskelijoiden sosiaalinen tausta vastaa suunnilleen alueen väestön rakennetta. Naisten opiskeluaktiivisuus on merkittävästi korkeampi kuin miesten. Opistot tavoittavat jonkin verran paremmin korkeakoulututkinnon suorittaneita kuin keskiasteen koulutuksen saaneita, enemmän palveluelinkeinoissa olevia kuin teollisuudessa työskenteleviä ja helpommin yli 50-vuotiaita kuin sitä nuorempia. Raportista ei saa selvää käsitystä siitä, millainen opiskelija-aineksen kehitys tässä suhteessa on.

Lähes puolet opiskelijoista on ollut mukana kansalaisopistossa yli neljä vuotta. Tämän voi tulkita voitoksi pitkäjänteiselle ja tavoitteelliselle opiskelulle. Toisaalta tämä voi kertoa opiskelun muuttumista sosiaalisesti vuoro» vaikutustapahtumaksi, niihin raportissa viitataan.

### **Sivistystehtävä on yhä tärkeä**

Opistotoiminnan laadullista vaikuttavuutta on selvitetty, teemahaastatteluilla, joiden kohteena ovat olleet kuntien koulu. asioista vastaavat johtavat virkamiehet, opistojen johtokuntien tai vastaavien puheenjohtajat ja rehtorit. Opistoja on mukana kaikkiaan 34. Haastattelu on varsin laaja, yhteensä 19 kysymystä.

Muutama poiminta osoittaa, että saatu aineisto on kiinnostavaa ja opistotyön kehittämisen kannalta tärkeää. Kysyttäessä opiston toiminta-ajatusta ilmeni, että sellainen on kiteytetty määritelmäksi vain noin joka kolmannessa opistossa. Niissäkään sitä ei juuri käytetä toiminnan ohjeena. Suhtautumista asiaan saattaa yleisemminkin kuvata seuraava vastaus: "Määritelty viisivuotissuunnitelmassa. En kannata tuollaisia suunnitelmia, siksi toiminta-ajatus on kirjoitettava niin, ettei se merkitse yhtään mitään. Pääasia on järkevä toiminta joka tilanteessa".

Tulosohjauksen puolesta puhuvalle viranomaiselle opistokentän suhtautuminen toiminta-ajatuksen määrittelyyn on luultavasti pettymys. Sama koskee vastauksia kysymykseen opistoissa toteutetusta itsearvioinnista. Opetushallituksen esittämässä muodossa arviointi ei ole opistoissa käynnistynyt. Vastajat korostavat, että opetuksen tasoa seurataan epäsystemaattisemmalla tavalla. Itsearvioinnin yleistyminen vaatii intensiivistä rehtorien ja muun henkilökunnan koulutusta.

Mielenkiintoinen on kysymys opiston merkityksestä sivistystehtävän toteuttajana ja ihmisten henkisen hyvinvoinnin ylläpitäjänä. Noin puolet vastaajista piti opistoa erittäin tärkeänä sivistystehtävän toteuttajana. Henkisen hyvinvoinnin ylläpitäjänä opistoa piti erittäin tärkeänä kolme neljästä. Johtopäätös on, että opiston merkityksen painopiste on aiempaa enemmän henkisen hyvinvoinnin puolella, mutta sivistystehtävä on edelleen tärkeä.

Vastajat tuntuvat suhtautuvan hyvin ennakkoluulottomasti ja rohkeasti uusiin opistoa koskeviin organisatorisiin ja hallinnollisiin ratkaisuihin, joita monissa kunnissa on viime vuosina tehty. Ainoastaan rehtorin viran yhdistämiseen toisiin virkoihin ollaan yleisemmin tyytymättömiä. Vastauksista jää

vaikutelma, että opistot ovat innostuneiden ihmisten johtamia ja valmiita uudistamaan työtään muuttuvien vaatimusten mukaan.

Saaduista vastauksista ilmenee, että opistot ovat valppaasti mukana modernien Opetusmenetelmien kehittälyssä ja käytössä. Internet-yhteys toimii jo monissa opistoissa ja yleistyy nopeasti. Varsinainen tietokoneavusteinen opetus on kuitenkin edelleen harvinaista. Asenneongelmia ei tällä suunnalla ole, ongelmat liittyvät rahaan.

Kaikkiin 19 kysymykseen annettujen vastausten pohjalta laadullisen vaikuttavuuden arviot nousevat korkealle. Vastauksista saa rohkaisevan kuvan opistotyön kehityksestä ja laadusta-Vastauksia lukiessa saattaa olla paikallaan muistaa se, mitä raportin tekijä yhteenvedossa korostaa. On ilmeistä, että vastaajat selittävät "Helsingin herroille" asioita parhain päin ja vastauksissa korostuvat enemmän tulevaisuuden haasteet kuin käytännön näytöt.

### **Säilykö yhtenäinen kansalaisopisto**

Raportin kokonaisarvio kansalaisopiston tilasta kertoo siitä, että opistot ovat pitäneet pintansa muutosten keskellä. Palvelujen saatavuus ei olennaisesti heikentynyt opistot palvelevat sivistyksen tasa-arvon toteutumista. Sekä opiskelijat että opistojen ylläpitäjät luottavat opistojen toimintaan.

Tulevaisuus vaatii kuitenkin jatkuvaa uudistumista. Korkeat opiskelijamäärät eivät turvaa opistotoiminnan tulevaisuutta. Yhä tärkeämpää on toiminnan tarkoituksen määrittely suhteessa yhteiskuntaan ja sen muutoksiin sekä kohderyhmien ja opetuksen painopisteiden selkeyttäminen.

Toisaalta muutokset opistojen rahoituksessa ja lainsäädännössä sekä taloudellisen laman vaikutukset saattavat johtaa yksityisen opiston toiminnallisiin ja taloudellisiin vaikeuksiin. Toiminta-alan laajeneminen ja erikoistumisen tarve voivat johtaa huonosti harkittuihin päätöksiin. Eräiden opistojen osalta voidaan ilmeisesti puhua eksyksissä olosta tai kriisistä, vaikka enemmistö opistoista menestyy ja kehittää toimintaansa. Raportin tekstin pohjalta näin pitkälle menevä johtopäätös tuntuu Yllättävältä, mutta tekijänä on varmasti tiedossaan väitteen perusteet.

Näihin kriittisiin näkyymiin kiinnittää huomiota pääjohtaja Jukka Sarjala kirjan esipuheessa. Sarjala viittaa kansalaisopistojen erilaistumiseen. Eräät muuttuvat lasten taideoppilaitoksiksi, toiset eläkeläisten opinahjoiksi. joillakin on taas suuri halu ryhtyä hoitamaan varsinaista ammatillista aikuiskoulutusta. Sarjala kysyy, onko käsitteenä kansalaisopisto mitään yhtenäistä merkitystä ja onko vapaan sivistystyön tehtävä hukassa.

Esipuhe päättyy lauseisiin, jotka kenties tuntuvat pahaenteisiltä: "Suomessa poistettiin lainsäädännöstä kuluvalle vuosikymmenenä ne vähäiset reunaehdot, jotka kansalaisopistoille oli aiemmin asetettu. EU:n elinikäisen oppimisen vuoden alkaessa ja keskustelun mahdollisesti virittyessä kansalaisesta, sivistyksestä ja osaamisesta voi olla paikallaan myös pohtia, millä ehdoilla valtiovalta edelleen rahoittaa kansalaisopistoja ja muuta vapaata sivistystyötä. "

Minusta Sarjalan kommentista ei ole syytä huolestua. Hänelle on sanottava, että opistotyön ja muun vapaan sivistystyön kehityksen turvaaminen edellyttää valtionavun ehtojen parantamista nykyisestään. Muuten opistokentän polarisaatio ja kriisiytyminen jatkuu. Yhteiskunnan ja talouden kehitys ja EU:n elinikäisen oppimisen vuoden tavoitteet puhuvat sen puolesta, että meidän on syytä panostaa laaja-alaiseen sivistykseen ja osaamiseen. Kenties Sarjala tarkoittaa esipuheellaan juuri tätä.

Pekka Sallila