



———— Jukka Tuomisto ————

## Keskitetystä aikuiskoulutus- suunnittelusta markkinoiden ohjaukseen - ja takaisin?

*Koulutusmarkkinat tarvitsevat edelleen sääntelyä.*

**"Aikuiskasvattajien ei pitäisi alistua pelkiksi tuotantoelämän ja poliittisten vallanpitäjien marioneteiksi, vaan heidän on kyettävä tekemään omia eettisiä ratkaisujaan ja tuomaan esiin yksilöiden persoonallisuuden monipuoliseen kehitykseen ja kestäväan ekologiseen ajatteluun perustuvia vaihtoehtoisia ajattelu- ja kehittämismalleja", kirjoittaa Jukka Tuomisto markkinasuuntautuneen koulutuspolitiikan vaikutuksia arvioidessaan.**

Suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa on rakennettu koko viime sotien jälkeisenä ajanjaksona valtiovallan tiukassa ohjauksessa. Ensin syynä oli sotien jälkeinen säännöstelytalous, sittemmin usko keskitettyyn tulopolitiikkaan ja tavoitesuunnitteluun. 1980-luvulla alettiin meillä - kuten muissakin teollistuneissa maissa (ks. Martin 1994) - keskustella julkisen sektorin ylläpitämien palvelujen yksityistämisestä tai ainakin niiden voimakkaasta supistamisesta. Syynä oli menojen jatkuva kasvu, byrokratian lisääntyminen sekä taloudellinen lama. Lääkkeeksi tarjottiin markkina-ajattelun ottamista kaiken suunnittelu- ja kehittämistoiminnan lähökohdaksi. Uuden hallintomallin sisäänajo tapahtui 1987-1995. Sen seurauksena keskuhallintoa on supistettu, noin kolmasosa valtion-

hallintoa on markkinaistettu, aluehallintoa on uudistettu ja kevennetty; eli entisestä keskitetystä hallintomallista on siirrytty hajautetumpaan ja kevyempään hallintomalliin. Muutos on koskettanut voimakkaasti koko suomalais-yhteiskuntaa. (Temmes 1997, 8-10.)

Uudet hallintokäytännöt ovat vaikuttaneet myös koulutukseen, jonka määrärahoja on supistettu kauttaaltaan 1990-luvulla. Samalla kouluille ja oppilaitoksille on annettu kuitenkin mahdollisuus päättää entistä enemmän itse omista asioistaan ja hankkia myös ulkopuolista rahoitusta. Yksittäisten oppilaitosten tuloksellisuuden selvittämiseksi on kehitetty sekä valtakunnallisia että oppilaitosten itsearviointiin perustuvia menetelmiä. Resurssien jako tapahtuu tuloksel-

lisuuden perusteella. Keskushallinto kontrolloi ja ohjaa edelleen tätä kautta käytännön toimintaa. Oppilaitosten on käynyt kuin entisen harakan tervatulla sillalla, kun nokka irtosi (vapaus lisääntyi), niin pyrstö tarttui (arviointi tiukentui). Laukkasen (1994, 7-20) mukaan arvioinnin avulla on tarkoitus luoda järjestelmä, joka tukee oppilaitosten itsenäistymispyrkimyksiä ja antaa samalla suunnittelijoille ja hallinnolle riittävän tarkkaa tietoa toiminnan tuloksellisuudesta. Voi kuitenkin kysyä, kuinka paljon itsenäistymiselle jää tilaa tiukkaan arviointiin perustuvassa järjestelmässä.

Valtion sääntely on muotoillut pitkälti myös suomalaista aikuiskoulutuspolitiikkaa. Kehityksessä voidaan erottaa kolme eri vaihetta (Alanen 1992, 12-18):

**1** Myötäilevä sivistyspolitiikka, jonka lähtökohtana oli liberaalinen ajattelutapa, jonka mukaan valtionapua nauttiville organisaatioille oli annettava suuri itsemääräämisen vapaus. Tämä vaihe kesti 1920-luvulta, jolloin kansanopistojen ja työväenopistojen valtioapulaist säädettiin, aina 1960-luvulle saakka. Tässä vaiheessa toiminnan lähtökohtana oli kentältä tullut kysyntä. Kilpailua eri organisaatioiden välillä ei esiintynyt, koska kaikilla oli selvästi toisistaan poikkeavat tehtävät ja kohderyhmät. Koulutuksen hinnalla ei ollut juuri merkitystä yksilöiden hakeutuessa opintoihin.

**2** Suunnittelukeskeinen aikuiskoulutuspolitiikka. Vuonna 1971 asetetun Aikuiskoulutuskomitean (Kom. miet. 1975:28) tehtävänä oli tarkastella suomalaista aikuiskasvatusta kokonaisvaltaisesti, koulutusjärjestelmän yhtenä osana ja tehdä esitys sen kehittämiseksi. Tästä sai alkunsa valtiovallan harjoittama kokonaisvaltainen ja keskitetty aikuiskoulutuspolitiikka, josta vastasivat ensijaisesti keskusvirastojen suunnittelijat ja tarkastajat. Koulutuspolitiikan keskeisenä pyrkimyksenä oli sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistäminen.

**3** Markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka käynnistyi 1980-luvun puolivälissä. Muutos tapahtui hiukan eri tahdissa eri sektoreilla (ks. esim. Varmola 1996 ja Sihvonen

1996), mutta yleislinja oli sama. 1990-luvun alkupuolella tehtiin koulutuspoliittiset päätökset, jotka poistivat loputkin kilpailun esteet (mm. opiskelijoiden ikään, koulutuksen sisältöön, rahoitukseen liittyvät rajoitukset) ja mahdollistivat oppilaitosten kilpailemisen/kilpailuttamisen keskenään. Tyypillistä tälle vaiheelle on uusliberalistinen ajattelu ja ammatillisen aikuiskoulutuksen voimakas kehittäminen tuotantoelämän ja työmarkkinoiden tarpeiden tyydyttämiseksi.

**K**ehitys muissa maissa on ollut melko samanlainen (ks. esim. Rubenson 1993; Ball 1993). Tuijnmanin (1992, 210-219) mukaan aikuiskasvatuksen markkinamallin (market-model) tunnuspiirteinä ovat mm. seuraavat seikat:

1) usko kasvatuksen taloudelliseen hyödyllisyyteen, 2) ammatillisen koulutuksen korostuminen, 3) julkisen sektorin koulutusmenojen supistaminen, 3) desentralisaatio eli valtionvallan roolia halutaan heikentää koulutuksellisessa päätöksenteossa (vetäytymisstrategia), 5) individualismi, eli yksilöiden kokemien koulutus-tarpeiden (kysynnän) tyydyttäminen otetaan suunnittelun lähtökohdaksi, 6) koulutuksen tehokkuuden mittana pidetään sen laskettavuutta, 7) kaiken koulutusta koskevan päätöksenteon tapahtuminen entistä enemmän korporaatioiden yhteistyönä; keskeisiä päätöksentekijöitä ovat paikalliset viranomaiset, työnantajat, ammattiyhdistysliike, sekä myös yksilöt ja aikuiset itse.

Nämä piirteet ovat selvästi nähtävissä myös suomalaisessa aikuiskoulutuspolitiikassa. Mitä markkina-ajattelu aikuiskoulutuksen lähtökohtana oikeastaan merkitsee ja miten se on vaikuttanut alan kehitykseen 1990-luvulla? Analysoin kysymystä ensin teoreettisesti ja sitten konkreettisemmin eräiden aikuiskasvatuksen osa-alueiden kehityksen valossa.

## **MARKKINA-AJATTELU KOULUTUKSEN KEHITTÄMISESSÄ -teoreettiset lähtökohdat**

Markkina-ajattelun lähtökohtana on mahdol-

lisimman tasapuolisen ja täydellisen kilpailutilanteen käyttäminen toiminnan kehittämisessä. Talouselämässä on lähdetty siitä, että "täydellinen" kilpailu edellyttää sellaista tilannetta, jossa on useita yksittäisen tavaran/hyödykkeen myyjiä ja ostajia, ja jossa kukaan ei voi yksin määrätä sen hintaa. Tuottajat ja kuluttajat eivät saa olla keskenään yhteistyössä (muodostaa korporatioita); ostajien on tiedettävä mistä voi hankkia tuotteen halvimmalla; yritysten on tiedettävä muiden tuottajien pyytämät hinnat ja uusien yrittäjien on voitava aloittaa vapaasti toimintansa markkinoilla. (Varmola 1995, 58; Jarvis 1993, 41-42.)

**K**oulutuksella on monitasoiset yhteydet yhteiskunnassa käytävään kamppailuun statuksesta, rahasta, elintasosta ja vallasta. Kilpailulla voidaan koulutuksen yhteydessä tarkoittaa:

a) Opiskelijoiden /oppilaiden keskinäistä kilpailua koulutus- ja työpaikoista sekä urallaetnemismahdollisuuksista. Kilpailuvaltteina ovat hyvät todistukset ja/tai menestyminen valintakokeessa, ja syvällisemmin ajatellen vanhempien korkea sosiaalinen asema.

b) Koulujen kilpailua oppilaista/opiskelijoista sekä opetuksen laadusta. Kilpailuvalttina voi olla opetuksen korkea laatu (hyvät opettajat ja varusteet, hyvä maine/status), sen erityisluonne (esimerkiksi musiikkilukio) ja/tai sen avaamat koulutus- ja ammattiuramahdollisuudet (krediitit, tutkinnot, sosiaaliset suhteet).

c) Työnantajien/yritysten kilpailua lahjakkaista opiskelijoista/työntekijöistä. Kilpailuvaltteina toimivat palkka, mielenkiintoinen työ, urallaetnemismahdollisuudet sekä työn avaama asema työpaikalla ja yhteiskunnassa.

Kilpailuttamisella tarkoitetaan sitä, että koulutuksen tilaajat käyttävät tietoisesti kilpailua koulutusorganisaatioiden valinnan pohjana ja niiden kehittämisen strategiana. Myös yksittäinen opiskelija voi vaikuttaa omilla valinnoillaan koulutusorganisaatioiden toimintaan. Kilpailuttaminen edellyttää aina useampaa koulutusorganisaatiota/oppilaitosta, jotka ovat kiinnostuneita samojen koulutuspalvelujen järjestämisestä. Kilpailussa menestyminen (määrä, hinta/

laatu -suhde) merkitsee koulutusorganisaatiolle lisääntyviä resursseja (määrärahoja) ja arvontoa. Eri koulutusorganisaatioiden välinen kilpailu/kilpailuttaminen tapahtuu tänä päivänä tuloskulttuurin kontekstissa. Tämä on merkinnyt moraalisten tarkoituserien väistymistä taka-alalle ja strategisen retoriikan työntymistä tosiasiallisen laadun kehittämisen sijaan (Valkama 1998, 89).

Koulujärjestelmän sisällä on yksilöiden väliseen kilpailuun suhtauduttu eri aikoina hyvin eri tavoin. Vuosisadan alussa sitä ei pidetty lainkaan tarpeellisena, koska katsottiin, että jokainen lapsi syntyy omalle määrätulle paikalleen. Vielä peruskoulun syntymisen yhteydessä 1960-luvulla ajateltiin, että kilpailu on sosiaalisesti haitallista, koska pyrkimyksenä oli tasa-arvoinen koulutus, jossa jokainen yksilö voidaan ohjauksen avulla saattaa itselleen optimaaliselle yhteiskunnalliselle paikalle. 1990-luvulla käsitykset ovat muuttuneet. Nykyisin ajatellaan, että jokaisen yksilön tulee kilpailla omien kykyjensä mukaisesti yhteiskunnan niukkenevista voimavaroista ja paikoista yhteiskunnassa. Yksilöllisyyden ja kilpailullisuuden korostaminen on keino saada yksilöt sisäistämään käsitys yhteiskunnallisen vallan vaatimuksista ja ymmärtämään ne omaksi tahdokseen ja parhaakseen. Koulutuksessa tämä tapahtuu erilaisten itsearviointiprosessien myötä, joiden suorittamiseen niin koulut kuin oppilaat ja opettajat on velvoitettu. (Koski & Nummenmaa 1995, 342-347.) Aikuiskasvatuksessa on perinteisesti vastustettu opiskelijoiden keskinäistä kilpailua, vain "kilpailua itsensä kanssa" on pidetty hyväksyttävänä. Ammatillisen koulutuksen ja koulumaisuuden lisääntyminen on kuitenkin kiristänyt opiskelijoiden keskinäistä kilpailua myös tällä sektorilla.

Koulutus kaupankäyntinä -metaforan mukaisesti meillä puhutaan nykyisin yleisesti koulutusmarkkinoista sekä koulutuksen tuottajista ja ostajista, asiakkaista. Koulutuksen rinnastaminen kaupankäyntiin on kuitenkin usein varsin keinotekoinen, sillä osa siitä ymmärretään edelleen kaikille kuuluvana perusoikeutena (esimerkiksi yleissivistävä ja ammatillinen peruskou-

lutus). Koska suurin osa koulutuksesta on Suomessa julkisen vallan ylläpitämää ja/tai tuke-  
maa, puhe (vapaista) koulutusmarkkinoista on  
kyseenalaista. Kaupalliselta pohjalta toimivien  
yksityisten koulutusorganisaatioiden osuus on  
Suomessa hyvin vähäinen.

**P**eda-forumissa (korkeakouluopetuksen peda-  
gogisesta kehittämisestä kiinnostuneiden  
verkosto) keskusteltiin hiljattain siitä, kuka on  
korkeakoulujen "asiakas"? Professori Timo  
Järvilehdon mukaan asiakkaaksi voidaan mää-  
ritellä henkilö/organisaatio, joka käyttää tuo-  
tetta hyväkseen osallistumatta varsinaisesti tuot-  
teen valmistusprosessiin. Kun kunta tilaa yli-  
opiston laitokselta koulutusta opettajilleen, asi-  
akkaana on kunta eivätkä koulutukseen osal-  
listuvat opettajat. Järvilehdon mukaan tällai-  
nen näkemys sopii kuitenkin varsin huonosti yh-  
teen sen yleisen käsityksen kanssa, että koulu-  
tuksen organisoinnissa oppilas olisi asiakas ja  
opettaja jonkinlainen myyjä. Varsin huonosti  
"asiakas" termi sopii myös sellaiseen työelämän  
kehittä- ja koulutustoimintaan, jossa kou-  
lutuksen tarvit-sijat ovat usein samalla sen ak-  
tiivisia tuottajia, joko yksin tai yhteistyössä ul-  
kopuolisen asiantuntijan kanssa.

Aikuiskasvatus on perinteisesti pohjautunut  
yksilöiden ja erilaisten järjestöjen tarpeisiin ja  
kysyntään. Alan kehittäjät ovat korostaneet,  
että opiskelijat on otettava mukaan jo opinto-  
jen suunnitteluun, eli opiskelijakeskeisyys (asi-  
akas-) on ollut aina opetuksen peruslähtökoh-  
tana. Em. syistä markkina-ajattelun soveltami-  
sen pitäisi olla periaatteessa helppoa. Valtion-  
avun vaikutuksesta koulutuksen hinnalla ei ole  
ollut aikaisemmin mainittavaa merkitystä. Val-  
tionapu on saanut aikaan myös sen, ettei oppi-  
laitosten välille ole ollut hintakilpailua. Aikuis-  
koulutuspalvelujen hinnat ovat selvästi kohon-  
neet 1990-luvulla, mutta niillä on edelleen vain  
marginaalinen merkitys. Kilpailu on pitkälti nä-  
ennäistä ja useimmat palvelut ovat edelleen suh-  
teellisen halpoja julkisen vallan tuen ansiosta.  
Yksityiset koulutusyrittäjät ovatkin syyttäneet  
julkista tukea saavia koulutusorgani-  
saatioita (esimerkiksi kansalaisopistoja) epä-  
ter-veestä kil-  
pailusta. Tieto siitä, mistä opetus on halvim-

malla saatavissa, ei toimi kuitenkaan yksin  
opiskelusta kiinnostuneiden päätöksenteon poh-  
jana, vaan ihmisten opiskelupäätökseen vaikut-  
tavat monet muutkin syyt, kuten etäisyys, ystä-  
vät, ajankohta ja tottumus.

Suomella on tuskin varaa perustaa monia sa-  
man alan koulutusorganisaatioita, jotta saatai-  
siin aikaan todellinen kilpailutilanne. Kilpailua  
on pyritty edistämään poistamalla koulutus-  
organisaatioiden valtionapulakeihin sisältynei-  
tä rajoitteita. Vaikka ko. organisaatioiden toi-  
minta on laajentunut näin jossain määrin uu-  
sille alueille, niiden profiilit ja kilpailuvaltit ovat  
pysyneet pitkälti entisenlaisina.

Markkinoiden epätäydellisyydestä huolimatta  
markkinamekanismeja on mahdollista käyttää  
koulutuksen kehittämisessä. Tämä onnistuu par-  
haiten sellaisilla paikkakunnilla ja koulutus-  
aloilla, joilla on runsaasti tarjontaa ja kysyn-  
tää. Pienillä koulutusaloilla ja syrjäisillä paik-  
kakunnilla markkinamekanismi ei sensijaan toi-  
mi (ks. Varmola 1996). On myös huomattava,  
että koulutusorganisaatiot voivat järjestää hy-  
vinkin eri tyyppistä koulutusta ja sen mukai-  
sesti käyttää useita erilaisia suunnittelu- ja kehit-  
tämismalleja. Esimerkiksi yliopistot järjestävät  
sekä ilmaista "ikäntyneiden yliopisto"-toimin-  
taa että maksullista ammatillista lisäkoulutus-  
ta. Aikuiskasvatuksen kansainväliset asiantun-  
tijat ovat yhtä mieltä siitä, että aikuiskasvatuk-  
sen tulee tarjota ihmisille mahdollisuus kehit-  
tää itseään myös vapaana suoritus- ja kilpailu-  
paineista (Jarvis 1993; Rubenson 1991). Ny-  
kyisessä tuotannolliseen tehokkuuteen tähtää-  
vässä yhteiskunnassa tämän mahdollisuuden  
säilyttäminen on entistä tärkeämpi.

Kilpailulainsäädännön avulla pyritään ehkäise-  
mään yritysten välistä "epätervettä" kilpailua.  
Myös koulutuskysymykset nousevat aina silloin  
tällöin esiin. Viimeksi puheena on ollut ilma-  
voimien lentäjäkoulutus. Uhkasakoista huoli-  
matta osa lentäjistä siirtyy ennen 10 vuoden  
palvelusopimuksen päättymistä yksityiseen len-  
tofirmaan, koska palkka on siellä huomattavasti  
korkeampi. Lentäjien "ostaminen" on taloudel-  
lisesti kannattavaa yksityiselle yritykselle, kos-

ka se säästää näin koulutuskuluissaan ja saa palvelukseensa nopeasti pätevää työvoimaa. Vaikka siirtymistä ei pidetä moraalisesti oikeana, sitä ei voida estää. "Täydellinen" kilpailu ei ole siis välttämättä aina moraalisesti oikein. Tästä syystä kilpailulainsäädäntö rajoittaa esimerkiksi yrityksen kouluttaman asiantuntijan oikeutta siirtyä "vapaasti" kilpailevan yrityksen palvelukseen tai perustaa kilpaileva yritys samalle alalle.

Yritysten henkilöstönsä kouluttamisesta saama hyöty vaihtelee sen yleisyyden/erityisyyden (general/ specific training) mukaan, kuten inhimillisen pääoman tutkijat ovat osoittaneet (Becker 1975). Sisäinen koulutus on yleensä erityiskoulutusta, jota henkilö ei voi käyttää hyväkseen yleisillä työmarkkinoilla. Sillä on käyttöarvoa vain ao. yrityksessä, mutta ei vaihtoarvoa. Sen sijaan yrityksen ulkopuolella tapahtuvalla koulutuksella, joka on yleensä yleiskoulutusta, on tavallisesti myös vaihtoarvoa. Käytännössä yleis/erityiskoulutuksen problematiikka on usein hyvin monimutkainen kysymys.

Yksityisen henkilön kannalta koulutus on yleensä kannattava sijoitus, se näkyy sekä tuloissa että parempana työllistymisenä (Koulutus... 1998). Kilpailulla/kilpailuttamisella on kuitenkin myös yhteiskunnallisia ja yksilöpsykologisia haittavaikutuksia, joita ei ole tuotu riittävästi esiin koulutuspoliittisessa keskustelussa. Valtion tehtävä on huolehtia yleisestä oikeudenmukaisuudesta ja hyödykkeiden jakamisesta tilanteessa, jossa markkinamekanismi tms. aiheuttaa yhteiskunnan jäsenten syrjäytymistä ja elämän laadun alenemista.

## MARKKINAPERUSTEISEN SUUNNITTELUN VAIKUTUKSIA

### Koulutukseen osallistuminen ja painopistemuutokset

Aikuisten osallistuminen erilaiseen koulutukseen ja opintoihin on kasvanut 25 vuoden aikana 28 prosenttiyksikköä. Voimakkainta kasvu oli 1980-luvulla. Sitä, oliko kehitys tasa-arvopolitiikan ansiota vai seurausta jostakin muusta, on näiden tulosten perusteella vaikea sanoa. 1990-luvulla kasvu on lähes pysähtynyt.

**O**sallistumiserot eri koulustasoryhmien välillä ovat säilyneet ja jopa lisääntyneet. Kun ero perusasteen ja korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden välillä vuonna 1972 oli 29 prosenttiyksikköä, vuonna 1995 se oli peräti 42. On ilmeistä, että korkea-asteen koulutuksen suorittaneilla tulee jo ns. "kattovai-kutus" vastaan, sen sijaan perusasteen suorittaneilla olisi vielä runsaasti kasvuvaraa. On jälleen kerran todettava, että aikuiskoulutus on vain lisännyt koulutuksellista polarisaatiota, vaikka virallisten koulutuspoliittisten tavoitteenasettelujen (tasa-arvon edistäminen) mukaan sen pitäisi toimia juuri päinvastoin. Samansuuntaisia tutkimustuloksia on saatu monissa muissa teollisuusmaissa tehdyissä tutkimuksissa (ks. esim. Bericht-system...1991, 23; Rubenson & Willms 1993).

"Markkinamallin" mukaisesti ammatillisen aikuiskoulutuksen merkitys on jatkuvasti korostunut. Kun osallistuminen erilaiseen aikuiskoulutukseen oli vielä 1970-luvulla suhteellisen ta-

**Taulukko 1.** Aikuiskoulutukseen osallistuminen vuosina 1972, 1980, 1990 ja 1995 pohjakoulutuksen mukaan (18-64 -vuotias väestö) (Lehtonen & Tuomisto 1975; Blomqvist & Simpanen 1996)

	1972	1980	1990	1995	Muutos 1980/95
Perusaste	15	23	31	33	+ 18
Keskiaste	36	39	53	50	+ 14
Korkea-aste	44	53	78	75	+ 31
Kaikki	20	32	47	48	+ 28

**Taulukko 2.** Työhön ja ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen sekä yleissivistäviin ja harrastusopintoihin osallistuminen 1980, 1990 ja 1995 sosioekonomisen ryhmän mukaan (18-64 -vuotiaat työlliset henkilöt). (Blomqvist & Simpanen 1996)

	1980		1990		1995		Muutos 1980/95	
	TA	YH	TA	YH	TA	YH	TA	YH
Ylemmät toimihenkilöt	48	24	74	23	71	20	+23	-4
Alemmat toimihenkilöt	38	29	60	25	62	24	+24	-5
Työntekijät	13	13	28	12	35	13	+22	+1
Maatalousyrittäjät	11	13	12	25	32	18	+21	+5
Muut yrittäjät	12	10	27	12	24	12	+12	+1
Kaikki	25	17	45	18	50	18	+25	+1

TA= Työhön ja ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistuminen

YH= Yhteiskunnallisiin ja harrastusopintoihin osallistuminen

saista (ks. Katajisto 1984, 62-63), 1980-luvulla työhön ja ammattiin liittyvään koulutus oli jo selvästi vapaa-aikana tapahtuvaa omaehtoista opiskelua laajempaa. Erot eri sosioekonomisten ryhmien välillä ovat pysyneet selvinä.

Kasvu ammatillisessa aikuiskoulutuksessa oli tarkasteltuna ajanjaksona 25 prosenttisyksikköä. Se tapahtui ensijaisesti 1980 -luvulla, jolloin ammatillisen aikuiskoulutuksen organisaatiota laajennettiin voimakkaasti. Kasvu oli suurinta ylempien ja alemmien toimihenkilöiden keskuudessa. 1990 -luvulla heidän kohdallaan ei tapahtunut enää lisäystä, vaikka työntekijöiden ja maatalousyrittäjien osallistuminen kasvoi edelleen. Tosin viimeksimainittujen osallistuminen on edelleen vain noin puolet toimihenkilöiden osallistumisesta.

Osallistumismuutokset yhteiskunnallisissa ja harrastusopinnoissa ovat hyvin vähäisiä, vain prosenttisyksikön verran. Opintojen kasvu näyttää pysähtyneen 1980- ja 1990-luvulla alle 20 prosentin tasoon. Ainoan poikkeuksen tekevät maatalousyrittäjät, jotka aktivoituivat 1990-luvun alussa opiskelemaan EU:hun liittyviä asioita. Eräs selitys osallistumisen pysähtymiselle on aikuisopintotuen heikentyminen ja maksullisuuden leviäminen myös vapaa-ajanopintoihin (erityisesti kansalaisopistoihin ja avoimeen korkeakouluun). Tätä tulkintaa tukee se, että vuo-

den 1995 aikuiskoulutustutkimuksessa taloudelliset syyt nousivat ensimmäistä kertaa aikuisten arvioissa ensimmäiselle sijalle opiskelua estävinä tekijöinä. Peräti 45 prosenttia vastaajista katsoi, että taloudelliset syyt estivät tai hankaloittivat paljon tai jonkin verran heidän osallistumistaan vapaa-ajan opintoihin (Blomqvist 1997, 50). Aikaisemmissa tutkimuksissa näillä syillä ei ollut juurikaan merkitystä (ks. esim. Simpanen & Blomqvist 1992, 19).

Tulokset kertovat yhteiskunnan syvenevästä ja kautumisesta työmarkkinoilla menestyviin ja jatkuvasti koulutettaviin toimihenkilöihin sekä työntekijöihin, joiden työmarkkina-asema on epävarma ja opiskelumahdollisuudet suhteellisen vähäisiä. Suomessa aikuisten työhön ja ammattiin liittyvä opiskelu on Euroopan huipuluokkaa (ks. OECD 1996, 151), mikä kertoo suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan voimakkaasta suuntautumisesta elinkeinoelämän ja työmarkkinapolitiikan palvelukseen. Sivistysajattelu ja aikuisten omaehtoisen opiskelun edistäminen näyttää sensijaan unohtuneen 1990-luvulla toimineiden hallitusten ohjelmista.

### **Henkilöstökoulutusmarkkinat - onko niitä?**

Henkilöstökoulutus on kasvanut Suomessa nopeammin kuin mikään muu aikuiskasvatuksen

osa-alue viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Yli puolet palkansaajista (noin 830 000 henkilöä) osallistuu vuosittain siihen. Koska päätöksen henkilöstökoulutukseen osallistumisesta tekee yleensä työnantaja (Blomqvist et al. 1997, 101), toteutettu koulutus kertoo lähinnä työnantajien tarvearvioista ja halukkuudesta kouluttaa henkilöstöään. He ovat siis avainasemassa ja eräänlaisia portinvartijoita henkilöstönsä koulutuksessa. Koulutuksen järjestämiseen vaikuttavat hyvin monet, ristiiriitaisetkin tekijät (ks. tarkemmin OECD 1996, 154; Juhela 1996, 439-445). Työnantajien koulutusvastuusta on kiistelty jo 1970-luvulta lähtien (ks. Purhonen 1996 ja Jyrkänne 1996).

**Taulukko 3.** Henkilöstökoulutukseen osallistuminen 1980, 1990 ja 1995 sosieconomisen aseman mukaan (18-64 -vuotiaat palkansaajat). (Blomqvist & Simpanen 1996)

	1980	1990	1995	Muutos 1980/95
Ylemmät toimi- henkilöt	41	72	69	+28
Alemmat toimi- henkilöt	32	57	58	+26
Työntekijät	10	26	33	+23
Kaikki	22	47	52	+30

Selvästi eniten henkilöstökoulutukseen ovat osallistuneet toimihenkilöt. Henkilöstöryhmien väliset erot ovat pysyneet suurina. Vuonna 1995 yksityiset työnantajat kouluttivat Suomessa henkilöstöstään noin 43, kunnat 63 ja valtio 60 prosenttia (Blomqvist et al. 1997, 89). Myös kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että yksityiset työnantajat kouluttavat henkilöstöään vähemmän kuin julkiset työnantajat (OECD 1996,151). Julkisella sektorilla työsuhde on yleensä pysyvämpi, jolloin työntekijöihin ja heidän koulutukseensa kannattaa panostaa. Yksityiset työnantajat laskevat sen sijaan tarkasti, ketä heidän kannattaa kouluttaa. Työnantaja joutuu tänä päivänä ottamaan entistä enemmän koulutuksellisia riskejä, eli kouluttamaan joskus sellaisiakin henkilöitä/henkilöryhmiä, joiden pysyvyys omassa yrityksessä on epävarmaa. Tällaisia riskitilanteita pyritään minimoimaan erilaisten koulutus- ja työssäpysy-

missopimusten avulla (esimerkiksi ilmavoimien lentäjät), mikä tietysti heikentää markkinamekanismien toimivuutta.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusta koskevan periaatepäätöksen mukaan työnantajien tulisi maksaa itse henkilöstökoulutuksensa. Valtiovallan tuki yritysten henkilöstönkehittämiseen ja kouluttamiseen on 1990-luvulla kuitenkin jatkuvasti lisääntynyt. Yritysten mahdollisuudet käyttää hyväkseen valtiovallan suomia tukia ovat kuitenkin hyvin erilaiset, yleensä niistä hyötyvät eniten isot yritykset (Jyrkänne 1996). Vuonna 1995 noin 15 prosenttia henkilöstökoulutuksesta järjestettiin ammatillisissa oppilaitoksissa yritysten ja julkisten työnantajien tilaamana "yhteishankintakoulutuksena", jonka kustannuksista huolehti pääasiassa valtiovalta (Yrjölä 1996). Myös oppisopimuskoulutus tapahtuu valtiovallan tuella, samoin yritysten ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta (ks. Työministeriö 1997). Kaiken kaikkiaan työnantajat ovat onnistuneet siirtämään suuren osan tarvitsemastaan koulutuksesta (mm. ammatillisen peruskoulutuksen lähes kokonaan) yhteiskunnan maksettavaksi. Tämä on seurausta suomalaisesta valtiojohtoisesta koulutusmallista sekä 1990-luvun vaikeasta työllisyystilanteesta. Elinkeinoelämä ei ole meillä vaatinut valtiovallan ylläpitämien ammatillisten oppilaitosten yksityistämistä. Markkinamekanismien toimivuus henkilöstökoulutuksessa on siis varsin näennäistä.

### Yliopistojen aikuiskoulutus työmarkkinoiden palveluksessa

Yliopistojen harjoittama aikuiskoulutus on jaettu Suomessa kolmeen osaan: avoimeen yliopistoon, ammatilliseen täydennyskoulutukseen ja työvoimakoulutukseen. Avoimen yliopiston laajentamisen yhteydessä on aina vedottu koulutukselliseen tasa-arvoon, mutta kehitys on ollut päinvastainen. Kun avoimen yliopiston opiskelijoista oli puolet ylioppilaita vuonna 1972, on heitä nykyisin noin 90 prosenttia (Parjanen 1997, 21). Opiskelijarakenne on muuttunut erityisen nopeasti 1990-luvulla, mihin ovat vaikuttaneet mm. seuraavat seikat:

**1** Ylioppilaiden osuuden kasvu koko väestöstä. Nuorista ikäluokista nykyisin noin puolet, eli 30 000-35 000 nuorta suorittaa vuosittain ylioppilastutkinnon. Kuitenkin heistä vain puolelle on tarjolla opiskelupaikka yliopistoissa. Opiskelemalla avoimessa yliopistossa he voivat parantaa mahdollisuuksiaan päästä yliopistoon.

**2** Ikärajoituksen poistaminen. Aikaisemmin pääsyvaatimuksena oli 25-vuoden ikäraja, koska avointa korkeakoulua haluttiin kehittää nimenomaan aikuisten opiskelumuotona. Hallitus poisti kuitenkin vuonna 1993 ikärajan, nyt se on 18 vuotta. Syynä oli nuorten korkean työtömyysaste, ajoittain jopa 30 prosenttia. Nykyisin avoimet yliopistot ovat täyttyneet lähinnä nuorista, juuri valmistuneista ylioppilaista.

**3** Valintajärjestelmä. Kun ikää ja työkokemusta ei voida käyttää enää valintakriteerinä, on siirrytty ilmoittautumisjärjestyksessä tapahtuvaan valintaan. Innokkaimmat aloittavat jonottamisen jo edellisenä iltana yliopiston oven ulkopuolella eväiden ja makuupussien kera. Valintamenettely mittaa varmasti hakijoiden innokkuutta, mutta asettaa heidät muuten eriarvoiseen asemaan. Järjestelmä suosii nuoria, jotka eivät ole töissä. Työssä olevien aikuisten sisäänpääsymahdollisuudet ovat selvästi heikentyneet.

**4** Koulutusmaksujen kohoaminen. Vielä 1980-luvun alkupuolella avoimen yliopiston opiskelu oli ilmaista. Nykyisin opiskelu maksaa, mutta on vielä selvästi halvempaa kuin kaupallisissa oppilaitoksissa. Hinta asettaa opiskelijat kuitenkin eriarvoiseen asemaan (esimerkiksi approbatur-arvosana maksaa noin 800 markkaa). Nykyisin opintoihin osallistuvat vain maksukykyiset ja ne, jotka arvelevat koulutuksesta olevan heille jotakin hyötyä. Aikaisemmin monet opiskelivat omasta harratuksestaan ja/tai pitääkseen yllä yleissivistystään. Vaikka koulutusmaksut ovat kohonneet, meillä ei ole toistaiseksi vaadittu kuluttajasuojaa koulutukseen, kuten Yhdysvalloissa on tehty (ks. Steinbock 1996). Sen sijaan keskustelu koulutuksen laadusta on selvästi lisääntynyt.

Korkeakoulujen ammatillinen täydennyskoulutus on kasvanut tasaisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Se on ollut aina ns. maksullista palvelutoimintaa, joten markkinasuuntaus sopii siihen hyvin. Työnantajien tilaamien kurssien osuus on kasvanut 1990-luvulla, niiden osuus on ainakin neljännes kaikista kursseista. Tällainen koulutus tuo yliopistolle rahaa, joten siihen suhtaudutaan nykyisin yleensä myönteisesti. Myös ongelmia saattaa tulla. Näin voi käydä, kun tilaajana toimiva yritys "ostaa" henkilöstölleen tai osalle siitä approbatur-koulutuspaketin, mutta kaikki eivät sitä läpäise. Tällöin tilaaja petetty, kun se ei saakaan rahoilleen täyttä vastinetta.

Työvoimakoulutus ja siihen kytkeytyvä yrittäjäkoulutus kasvoi yliopistoissa erityisesti vuosina 1991 ja 1992, jolloin tällaiseen koulutukseen annettiin erityisrahoitusta (ns. Relander-rahoitus). Koulutus kaksinkertaistui vuoden aikana sekä osallistujina ja opetuksena mitattuna. Taustalla oli hallituksen työllisyys- ja teollisuuspoliittinen ohjelma, jolla pyrittiin työllistämään akateemisia työttömiä. Tulokset kilpistyivät osittain työttömyystilastojen kunnistamiseksi ja yhtäjaksoisen pitkän työttömyyden katkaisemiseen sekä työvoiman tilapäiseen varastointiin. (Kivinen & Rinne 1994, 257.) Akateemisen työllisyyskoulutuksen osuus on nykyisin noin 10 prosenttia kaikesta työllisyyskoulutuksesta. Akateemiset valtaavat alaa siis tälläkin koulutussektorilla.

Toistaiseksi yliopistojen välinen kilpailu aikuisopiskelijoista on ollut suhteellisen vähäistä, mutta se lisääntynee. Etä- ja monimuoto-opetuksen yleistyminen lisää "vapaan" kilpailun mahdollisuuksia, koska opetus ei ole enää niin paljon aikaan ja paikkaan sidottua. Opetuksen hinta ja laatu -suhde nousee tällöin entistä keskeisempään asemaan.

Yliopistojen avautuminen yhteiskuntaan on tapahtunut paljolti työmarkkinoiden vaatimuksesta ja ehdoilla. Opetusta tarkastellaan nykyisin entistä yksipuolisemmin työmarkkinapolitiikan "välineenä" eikä enää "itseisarvona", humanismin näkökulmasta kuten ennen. Avoi-



men yliopiston tasa-arvoisuus ja "avoimuus" on nykyisin pelkkää retoriikkaa.

### **Ammatillisen aikuiskoulutuksen ongelmat -markkinoille vaikka väkisin**

Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset huolehtivat aikaisemmin yksin työllisyyskoulutuksesta. 1980-luvun lopulla niitä ja muita ammatillisia oppilaitoksia alettiin kilpailuttaa keskenään. Tarkoituksena oli parantaa keskusten kilpailukykyä ja laajentaa niiden tarjontaa työllisyyskoulutuksen ulkopuolelle ja yksityiselle sektorille. Keskukset eivät ole kuitenkaan kyenneet sanottavasti laajentamaan opetustaan vapaille markkinoille, työllisyyskoulutuksen osuus on edelleen 80-90 prosenttia niiden opetuksesta. Raja keskusten ja muiden ammatillisten instituutioiden välillä on säilynyt edelleen jyrkkänä. Keskinäinen kilpailu ei anna juuri mahdollisuuksia palkitsevaan yhteistyöhön muiden vastaavien instituutioiden kanssa. (Varmola 1995, 62.) Yhteistyötä estevä vaikutus on eräs pahimpia markkinasuuntautuneen koulutuspolitiikan aiheuttamista haitoista.

Ammatillisilla aikuiskoulutuskeskuksilla on valtionhallinnossa kaksi tilaajaa, opetushallitus ja työministeriö. Edellinen tilaa omaehtoista ammatillista koulutusta, jälkimmäinen lähinnä työllisyyskoulutusta. Valtio ja kunnat tukevat omaehtoista ammatillista koulutusta ja valtio maksaa kokonaan työllisyyskoulutuksen. Markkinatilanne ei ole siis kummankaan osalta "aito". Valkama (1998, 85) on puhunut tässä yhteydessä "puolittaismarkkinoista". Työllisyyskoulutuksen tilaajina ja ostajina toimivat työvoimapiirit ja lääninhallitukset. Käytännössä kuitenkin muutama työministeriön virkamies käyttää tilaaja-tuottajamallin mukaisesti asian tuntijan valtaa satojen aikuiskoulutusmiljoonien suuntaamisessa. Lähimmäksi aitoa markkinatilannetta päästään siellä, missä on paljon kysyntää ja tarjontaa, eli lähinnä suurissa asutuskeskuksissa (Varmola 1996, 134-142). Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ovat kuitenkin pystyneet lisäämään määrällisesti toimintaan-

sa ja osuuttaan koko ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Myös niiden hintatietoisuus on kasvanut. Selvimmin muutos on vaikuttanut opettajiin, heidän hintatietoisuuteensa ja tapaansa opettaa. Opetuksen laadun osalta muutoksen vaikutus jäi kuitenkin epäselväksi. (Varmola 1995, 62.)

Nykyinen hallitus päätti vuonna 1995, että kaikkien 20-vuotiaitten tai sitä nuorempien on osallistuttava vuoden 1996 alusta koulutukseen, jos he eivät ole työssä. Vuoden 1997 alusta ikäraja nostettiin 25 ikävuoteen saakka. Tämä on laajentanut oppivelvollisuus- ja/tai työpakkoa 25-ikävuoteen saakka. Toimenpiteellä pyritään vähentämään nuorten korkeaa työttömyysastetta. Jokaisen on siis oltava vaikka väkisin joko koulutus- tai työmarkkinoilla. Jos nuori ei ota vastaan hänelle osoitettua koulutuspaikkaa, hän menettää työttömyyskorvauksensa. Ammatillisille oppilaitoksille tämä on merkinnyt kasvaneita hakija- ja opiskelijamääriä. Sen myötä on oppilaitoksille aiheutunut myös turhaa työtä väärin valintojen ja opintojen keskeyttämisten johdosta. Vaikka toimenpidettä voidaan puolestalla työmarkkinapoliittisesti, yksilönvapauden ja vapaan kilpailun näkökulmasta se on kyseenalainen. Tässä tilanteessa ei toteudu yksilön "rehellinen" kysyntä, vaan hän joutuu usein valitsemaan koulutuksen muilla perusteilla. Tämä aiheuttaa myöhemmin uudelleen koulutuksen tarvetta. Uudistusta on julkisuudessa kritisoitu. Se on kuitenkin ollut nykyisen hallituksen keskeinen keino nuorisotyöttömyyden alentamisessa. Hyvä tarkoitus on siis pyhittänyt keinot. Lisätäänkö säätelyä muuallakin yhteiskunta- ja työvoimapolitiikassa, kun tulokset ovat näin hyviä?

### **Kansalaisopistot kunnallispolitiikan pyörteissä**

Vuoden 1993 alussa kansalaisopistoissa siirryttiin entisestä menoperusteisesta suoriteperusteiseen valtionapujärjestelmään. Tämän ja eräiden muiden lakimuutosten seurauksena on opistojen arvoperusta, tehtäväalue, rahoitus ja hallinto muuttuneet perusteellisesti 1990-luvulla. Toisaalta opistoille ei enää kaivatakaan valta-

kunnallisesti yhtenäistä tehtävää, vaan niiden tehtävät määritellään opistokohtaisesti. (Sihvonen 1996; ks. myös Jääskä 1994.)

Arvoperustan muuttuminen näkyy siinä, että määrälliset tavoitteet ja taloudellinen tehokkuus ovat nousseet oppilaitosten kehittämisessä etualalle. Opistojen tehtäväalue aikuisten yleissivistävänä oppilaitoksina on myös muuttunut. Nykyisin ne voivat antaa melkein mitä tahansa opetusta, aerobicista ammatilliseen tai yleissivistävää. Kohderyhmänä voivat aikuisten lisäksi olla apset ja nuoret. Rahoituksen perusteet ja maksutapa ovat myös muuttuneet. Nykyisin kunnat saavat suoritteisiin pohjautuvan, laskennallisen määrärahan koko sivistystoimen hoitamiseksi, eikä sitä enää jaeta valtiovalan toimesta sektorikohtaisesti. Tällöin kuntien luottamushenkilöiden painoarvo on kasvanut (ks. esimerkiksi Määttä 1997, 5). Ruotsissa vastaava muutos tehtiin vuonna 1991 (Rubenson 1993, 53). Julkisen rahoituksen ehtyessä opistot ovat korottaneet kurssimaksujaan ja lisänneet maksupalvelukoulutustaan. Hallinnollisesti opistot ovat nykyisin osa kunnallista koulutusta ja kulttuuritoimintaa. Tästä syystä ne on usein yhdistetty muihin koulutus- tai sivistysorganisaatioihin ja rehtorit ovat täten monitoimirehtoreita. Kunnallinen aikuiskasvatuspolitiikka ei ole enää oma selkeä alueensa, vaan se on nyt osa kunnan sivistystoimintaa. (Sihvonen 1996)

Kansalaisopistojen toiminta on perinteisesti perustunut paikalliseen kysyntään. Niillä ei ole ollut tukenaan aatteellisia taustajärjestöjä, kuten useimmilla kansanopistoilla ja sivistysjärjestöillä. Tästä syystä opistot joutuvat kilpailemaan opiskelijoistaan ja taloudellisista resursseistaan monien muiden oppilaitosten kanssa. Myönteisenä piirteenä kilpailun kiristymisestä on ollut opetuksen laadun paraneminen ja opintojen keskeyttämisen väheneminen. Tuloksellisuuden lisääntyneellä ja monipuolisella arvioinnilla on ollut tässä oma osuutensa (Jääskä 1994, 56). Negatiivisena piirteenä on vaihtoehtoisen opetuksen väheneminen ja vähävaraisten karsiutuminen opiskelijoiden joukosta. Työttömille opiskelu on kuitenkin ollut yleensä ilmaista.

Kansalaisopistojen markkinoituminen on vain puolittaista - jos sitäkään, koska ne saavat edelleen merkittävässä määrin valtionapua. Jotkut yksityiset koulutuksen järjestäjät (mm. tanssikoulut) ovat kiinnittäneet tähän huomiota ja vaatineet valtionavun lakkauttamista, koska se antaa heidän mielestään kansalaisopistoille muita edullisemman kilpailuaseman. Toisaalta on muistettava, että "vapaan" kilpailun lisääminen merkitsisi opiskelijoille kasvavia opintomaksuja.

## MARKKINAMALLIN EDUT JA HAITAT

Vaikka Suomessa on otettu pieniä askelia kohti markkinasuuntautunutta koulutuspolitiikkaa, siitä ei ole muodostunut koulutuspoliittisen ajattelun vedenjakajaa, kuten eräissä muissa maissa. Valtiovalta ei ole meillä suinkaan vetäytynyt miltään koulutussektorilta, vaikka valtionavun ovatkin pienentyneet. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa valtiovalta on jopa laajentanut toimintaansa alueille, jotka katsottiin aikaisemmin työnantajille kuuluviksi. Yksityisten järjestöjen, työnantajien ja muiden koulutusta tarvitsevien kannalta julkisen vallan voimakkaasti tukema koulutusjärjestelmä on edullinen vaihtoehto. Meillä ei ole vaadittu koululaitoksen yksityistämistä, vaan lähinnä julkisin varoin ylläpidetyn tai tuetun koulutuksen tehostamista uusien markkinatyyppeihin keinoin (Var-mola 1995; ks. myös Martin 1994, 99 ja 186-189).

**M**arkkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan haittapuolena voidaan mainita mm.:

- Koulutus nähdään yksipuolisesti tuotannon tehostamisen ja tuloksellisuuden lisäämisen välineenä. Siitä on tullut markkinatavara, jonka "myynnissä" käytetään samoja keinoja kuin minkä muun tavaran kohdalla tahansa. Myös "asiakas/kuluttaja" on taipuvainen tarkastelemaan koulutusta ainoastaan sen antaman "hyödyn" näkökulmasta.
- Työmarkkinoiden tarpeet ovat ohjanneet yksipuolisesti koko aikuiskasvatuksen kehittämistä ja ammatillinen aikuiskoulutuksen merkitys on korostunut.

- Vapaan sivistystyön valtioapu on vähentynyt ja aikuisten omaehtoisen opiskelun asema on heikentynyt aikuiskasvatuksen kokonaisuudessa. Tämä on yksilön kokonaisvaltaisen kehittämisen ja elinikäisen oppimisen kannalta huolestuttavaa.
- Koulutuskustannukset (kurssimaksut) ovat kohonneet kaikessa koulutuksessa, mistä syystä erityisesti omaehtoiseen koulutukseen hakeutuvien määrä on pysähtynyt ja opiskelijoiden joukko on valikoitunut.
- Tasa-arvotavoitteesta on käytännössä kokonaan luovuttu. Tämän seurauksena koulutuksellinen polarisaatio eri väestöryhmien kesken on syventynyt entisestään ja aikuiskoulutus on vahvistanut tätä kehitystä.
- Koulutusta käytetään entistä enemmän ja selkeämmin työvoiman varastointiin (esimerkiksi työllisyyskoulutus, nuorten "pakkokoulutus").
- Koulutusorganisaatioiden keskinäisen kilpailun takia yhteistyömahdollisuudet niiden välillä ovat vaikeutuneet.

**M**arkkinaperusteisen koulutuspolitiikan etuina voidaan mainita:

- Opiskelijat ovat tulleet tavoitetietoisemmiksi kuin aikaisemmin.
- Keskeyttäminen on vähentynyt erityisesti omaehtoisessa opiskelussa, mikä johtuu kohonneista kurssien hinnoista.
- Opiskelijoiden opetusta koskeva vaatimustaso on noussut, kuluttajansuojakysymykset ovat nousemassa koulutuskeskusteluun. Opintomaksujen vastineeksi vaaditaan kredittitejä, joilla on todellista vaihtoarvoa työmarkkinoilla.
- Opetuksen taso on parantunut ainakin joillakin aloilla, missä on esiintynyt todellista kilpailua.
- Opetuksen laatuun ja arviointiin on alettu kiinnittää enemmän huomiota ja sitä varten on kehitetty systemaattisia arviointimenetelmiä.
- Opettajat ovat tulleet hintatietoisemmiksi ja he yrittävät huolehtia opetuksensa laadusta.
- Oppilaitokset ovat joutuneet miettimään ja täsmentämään omaa tehtäväänsä ja profiiliaan, jotta ne pystyvät kilpailemaan paremmin koulutusmarkkinoilla, vaikka vain näennäisilläkin.
- Hallinnon päällekkäisyyttä ja byrokratiaa on onnistuttu vähentämään.

Kummat painavat enemmän, edut vai haitat? Kysymystä markkinasuuntautuneen koulutuspolitiikan hyvydestä/ huonoudesta voi tuskin ratkaista näin helposti. On kuitenkin useita syitä, miksi markkinasuuntautunut ajattelu ei voi toimia yksin aikuiskoulutuspolitiikan lähtökohdana. Tällaisia syitä ovat mm.:

**Markkinoiden logiikka.** Markkinaperusteisen koulutusjärjestelmän puolustajat väittävät, että kun markkinat toimivat, koulutus paranee kaikkien kannalta. Näin ei ole käynyt. On nähtävissä koulutuksen voimakasta keskittymistä ja yksipuolistumista sekä laajojen kansalaisryhmien syrjäytymistä. Tosin nykyiset markkinat ovat vain näennäismarkkinat. Jos markkinat toimisivat "oikeasti", ongelmat olisivat ilmeisesti vielä suuremmat. Rubenson (1991, 74-75) on osoittanut, että tavoitteellisella aikuiskoulutuspolitiikalla voidaan saavuttaa parempia tuloksia kuin kysyntään ja markkinavoimiin perustuvalla politiikalla.

**Aikuiskasvatuksen arvot.** Aikuiskasvatuksella on aina ollut myös kansalaiskasvatukseen ja yksilön kokonaispersoonallisuuden kehittämiseen sekä emansipaatioon liittyviä tehtäviä. Niitä on pidetty jopa ensisijaisina. Mihin ovat jääneet keskustelut ja pohdiskelut demokrati-an ja tasa-arvoisuuden edistämisestä? Tulisi myös pohtia, minkälaisen aikuiskasvatuksen kehittämistrategian pitäisi olla, kun lähtökohdaksi otetaan jatkuva kasvu -ideologian sijasta "kestävän kehityksen" -periaate. Tällaisilla ajatuksilla ja tavoitteilla ei näytä olevan mitään sijaa markkinaorientoituneessa suunnittelussa.

**Kohderyhmät.** Yhteiskunnassa - varsinkin markkinayhteiskunnassa - on aina väestöryhmiä, jotka ovat vaarassa syrjäytyä normaalista yhteiskuntaelämästä (vähemmistöt, vähäosaiset, ikääntyneet jne.). Aikuiskasvatuksen tulee huolehtia myös näiden ihmisten ja ryhmien koulutustarpeista, eikä jättää heitä oman onnensa nojaan.

**Koulutuksen sisältö.** Koulutuksen pääpaino pitäisi asettaa laajojen kansalaispiirien yleisten elämänhallintataitojen ja oppimisedellytysten

parantamiseen. Ammatillinen aikuiskoulutus eri muodoissaan on tärkeää ja välttämätöntä, mutta siitä pitävät huolen työvoimaviranomaiset ja työnantajat. Aikuiskoulutuspolitiikassa pitää panostaa nykyistä enemmän kansalaisten omaehtoiseen opiskeluun sekä heidän yleissivistyksensä ylläpitämiseen ja demokraattisessa päätöksenteossa tarvittavien taitojensa parantamiseen.

Aikuiskasvattajien rooli. Aikuiskasvattajien ei pidä alistua pelkiksi tuotantoelämän ja poliittisten vallanpitäjien marioneteiksi, vaan heidän on kyettävä tekemään omia eettisiä ratkaisujaan ja tuomaan esiin mm. yksilöiden persoonallisuuden monipuoliseen kehitykseen ja kestävään ekologiseen ajatteluun perustuvia vaihtoehtoisia ajattelu- ja kehittämismalleja.

## Lopuksi

Entiseen keskitettyyn suunnittelumalliin ei ole enää paluuta, mutta valitettavasti nykyinenkään markkinamalli ei toimi toivotulla tavalla. Sen avulla ei kyetä millään vastaamaan vaikeita niihin haasteisiin, joita Elinikäisen oppimisen komitea luettelee mietinnössään. Markkinamalli näyttää johtavan aivan päinvastaiseen suuntaan: väestön polarisaation syvenemiseen, demokration ja opiskelumahdollisuuksien kaventumiseen, ajattelun välineellistymiseen ja yhteistyön estymiseen. (Kom. miet. 1997:14, 24-32.) On sinisilmäistä uskoa, että markkinat ratkaisevat yhteiskunnan palvelujärjestelmän ongelmat. Ne voivat tehdä sen vain sellaisten palveluiden osalta, joista kilpailua syntyy - eli siis kannattavien palveluiden. Aikuisten itsensä kehittäminen opiskelun avulla voi tuskin koskaan olla kailta osin tällaista. Kuitenkin aikuisilta vaaditaan jatkuvaa itsensä kehittämistä mm. elinikäisen oppimisen nimissä. Tästä syystä on entistä tärkeämpää, että yhteiskunta huolehtii siitä, että monipuoliset ja kohtuuhintaiset opintopalvelut ovat kaikkien aikuisten saatavilla. Markkinamallin rinnalla tarvitaan edelleen yhteiskunnan tavoitteellista ja sivistykselliseen tasa-arvoon tähtäävää aikuiskoulutuspolitiikkaa (Rubenson 1991,74; Sihvonen 1996).

Nykyinen "reaalikapitalismi" ei näytä tuottavan paljoakaan parempaa tulosta kuin entinen reaaliosialismi, varsinkaan kun sillä ei ole kunnan kilpailijaa ja haastajaa. Markkinatalouteen siirtyminen ei ole sujunut entisen Neuvostoliiton raunoille syntyneissä valtioissa siten, kuin innokkaimmat uudistuksen puolestapuhujat ajattelivat. Monien väestöryhmien elintaso on huonompi kuin kommunistisen suunnittelutalouden aikana. Paljon parempi ei tilanne ole entisessä DDR:ssä, vaikka sillä on apunaan varakas Saksa. Myös Isossa-Britanniassa on otettu aikalisä uusliberalistisen markkinatalouden kehittelyjen jälkeen. Markkinavoimat eivät ole tuoneetkaan mukanaan pelkkää hyvää, vaan myös paljon syrjäytymistä ja kurjuutta. Myös Suomessa on erilaisten syrjäytyneiden, taloudellisesti stressaantuneiden ja velkaantuneiden sekä köyhien määrät nousseet. Myös meillä on ryhdyttävä kriittisesti ja kiireellisesti arvioimaan markkinaperusteisen suunnittelustrategian ongelmia ja pyrittävä korjaamaan niitä. Olisikohan aika kaivaa 1970-luvun aikuiskoulutuspoliittiset tavoiteohjelmat jälleen esiin ja ryhtyä myös toteuttamaan niitä?

## Lähteet

- ALANEN, Aulis 1992. Aikuiskasvatuksen organisaatiomuodot. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Opetusmonisteet B 7. Tampere.
- BALL, Stephen J. 1993. Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in UK and USA. *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1.
- BECKER, Gary 1975. Human capital. New York: Columbia University Press.
- Berichtssystem Weiterbildung 1991. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft 110. Bonn 1993.
- BLOMQUIST, Irja & Simpanen, Matti 1996. Aikuiskoulutustutkimus 1995. Ennakkotietoja. Tilastokeskus. Koulutus 1996:6. (Tiedote)
- BLOMQUIST, I. , Koskinen, R., Niemi, H. & Simpanen, M. 1997. Aikuisopiskelu Suomessa, Aikuiskoulutustutkimus 1995. Tilastokeskus. Koulutus 1997/4. Helsinki: Yliopistopaino.
- JARVIS, Peter 1993. Adult education and the state. London: Routledge.

- JUHELA, Arto 1996. Henkilöstön kouluttamisesta työn kehittämiseen. Teoksessa Tuomisto et al., Yhteiskunnan rakenteet ja elinikäinen oppiminen. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Julkaisusarja A/59. Tampere.
- JYRKÄNNE, Jari-Pekka 1996. Yritysten koulutusvelvoite on investointi tulevaisuuteen. Iltasanomat 9.2.1996.
- JÄÄSKÄ, Pertti 1994. Tulos vai vapaus? Näkökulmia kansalaisopistojen toiminnan tuloksellisuuden arviointiin. Aikuiskasvatus 1.
- KATAJISTO, Jukka 1984. Osallistumismuutokset Suomen aikuiskoulutuksessa 1972-1980. Aikuiskasvatus 2.
- KIVINEN, Osmo & Rinne, Risto 1994. Korkeakoulujen aikuiskoulutus. Teoksessa Jakku-Sihvonen & Yrjölä (toim.), Aikuiskoulutus 1990-luvun Suomessa. Opetushallitus. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Komiteanmietintö 1975:28. Aikuiskoulutuskomitean II osamietintö. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Komiteanmietintö 1997:14. Oppimisen ilo. Kansallinen elinikäisen oppimisen strategia. Helsinki: Edita Oy.
- KOSKI, Leena & Nummenmaa, Raija 1995. Kilpailu kouludiskurssissa. Kasvatus 26 (4), 340-349.
- Koulutus kannattaa Suomessa. Helsingin Sanomat 26.4.1998.
- LAUKKANEN, Reijo 1994. Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja A/ 59. Jyväskylä.
- LEHTONEN, H. & Tuomisto, J. 1975. Participation in Adult Education in Finland. Adult Education in Finland, Vol. 12, No 1-2.
- OECD 1996. Lifelong Learning for All. Paris.
- MARTIN, Brendan 1994. Kenen etu? Yksityistäminen ja julkisen sektorin uudistaminen. Tampere: Vastapaino.
- MÄÄTTÄ, Sirkku 1997. Sivistystoimi paljon haltijaksi. Kuntien luottamushenkilöiden painoarvo on kasvanut. Aikuiskoulutuksen maailma 3.
- PARJANEN, L. (ed.) (1997) Avoin yliopisto Suomessa. Opetusministeriö. Helsinki: Edita Oy.
- PURHONEN, Kari 1996. Kollektiivinen vero ei edistä yritysten koulutusta. Iltasanomat 1.2.1996.
- RINNE Risto, Silvennoinen Heikki & Valanta José 1995. Työelämän aikuiskoulutus. Turun yliopisto. RUSE. Koulutussosiologian tutkimuskeskus, Raportti 29. Turku.
- RUBENSON, Kjell 1991. Aikuiskoulutuksen kehittäminen - markkinavoimien ohjattavaksi vai tavoitteiseen politiikkaan? Aikuiskasvatus 2.
- RUBENSON, Kjell 1993. Adult Education Policy in Sweden 1967-1991. In Edwards, Sieminski & Zeldin (eds.), Adult Learners, Education and Training. London and New York: Routledge.
- RUBENSON, Kjell & Willms, J. Douglas 1993. Human Resources Developmentin British Columbia. Centre for Policy Studies in Education, U.B.C. Vancouver.
- SIHVONEN, Juha 1996. Sivistystä kaikille vai valituille? Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 519. Tampere.
- SIMPANEN, Matti & Blomqvist, Irja 1992. Aikuiskoulutustutkimus 1990. Tilastokeskus, tutkimuksia 192. Helsinki: Hakapaino Oy.
- STEINBOCK, Dan 1996. Rahat takaisin! Yliopisto 12.
- TEMMES, Markku 1997. Hallinnossa on tapahtunut merkittävä muutos. Hallinto 3/1997.
- TUIJNMAN, Albert C. 1992. Paradigm Shifts in Adult Education. Teoksessa Tuijman (ed.), Learning Across the Lifespan. Theories, Research, Policies. Oxford: Pergamon Press.
- TUOMISTO, J., Heikkilä, K., Juhela, A., Poikela, E. & Vuorikoski, M. 1996. Yhteiskunnan rakenteet ja elinikäinen oppiminen. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Julkaisusarja A/59. Tampere.
- Työministeriö 1997. Henkilöstökoulutuksen kehittäminen. Neuvottelumuistio. (moniste)
- VALKAMA, Hannu 1998. Organisaatio prosessissa. Oppilaitosorganisaation strategiat ja oppiminen saneerauksen Suomessa. Acta Universitatis Tamperensis 608. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- VARMOLA, Tapio (1995), Avoimen yliopiston opiskelijoista, Adult education, privatization and the market. Teoksessa Kauppi, Kontiainen, Nurmi, Tuomisto & Vaherva (eds.), Adult Learning in Cultural Context. Tampere: Tammer-Paino.
- VARMOLA, Tapio 1996. Markkinasuuntautuneen koulutuksen aikakauteen? Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 524. Tampere.
- YRJÖLÄ, Pentti 1997. Aikuiskoulutuksen tehtävät ja määrät. Opetushallitus. (muistio)

Artikkeli saapui oimitukseen 7.1.1998. Toimituskunta teki julkaisupäätöksen 12.6.1998.