

Läki ei takaa tasa-arvoa

— Norjan aikuiskasvatuslain vaikutuksia

Vettenranta, Soilikki. 1984. Läki ei takaa tasa-arvoa. Norjan aikuiskasvatuslain vaikutuksia. Aikuiskasvatus 4, 2, 90—93. — Artikkelissa tarkastellaan vuonna 1977 voimaan tulleen Norjan aikuiskasvatuslain vaikutuksia erityisesti Norjan aikuispedagogiikan laitoksen (Norsk voksenpedagogisk institutt) tekemien tutkimusten valossa. Lain keskeinen tavoite on koulutuksellinen tasa-arvo sukupuolten, eri ikä- ja väestöryhmien sekä alueitten kesken. Tutkimustulokset viittaavat kuitenkin koulutuksellisen eriarvoisuuden lisääntymiseen laista huolimatta.

Tavoite: Koulutuksellinen tasa-arvo

Norjan aikuiskasvatus sai 1970-luvun taloudellisen nousukauden siivittämänä uutta tuulta purjeisiinsa. Monivuotisen komiteatyön tuloksena tuli vuonna 1977 voimaan aikuiskasvatuslaki.

Lain tavoitteena on ennen kaikkea taata aikuisväestön koulutuksellinen tasa-arvo sukupuolten, eri ikä- ja väestöryhmien sekä maan eri alueitten kesken. Lain mukaan aikuiskasvatuksen tulee asettaa etusijalle ryhmät, joiden koulutus on jäänyt vähäiseksi. Tällaisia ryhmiä ovat mm. vammaiset, siirtolaiset, erityisten perhevelvollisuuksien rasittamat henkilöt, kuten yksinhuoltajat tai pitkäaikaissairaiden omaiset, sekä työelämään haluavat perheenäidit.

Lain tavoitepykälässä sanotaan:

”Aikuiskasvatuksen päämääränä on auttaa yksilöä mielekkäämpään elämään. Lain tulee taata aikuisille yhtäläiset mahdollisuudet päästä osallisiksi niistä tiedoista, taidoista ja näkemyksistä, jotka edistävät heidän arvomaailmansa rikastumista ja henkilökohtaista kehitystään. Lain tehtävänä on myös vahvistaa yksilön perustaa siten, että hänen on helpompi osallistua työelämään ja yhteiskunnalliseen toimintaan.”

Laki säätelee joko kokonaan tai osittain julkisista varoista rahoitettua aikuiskoulutusta. Lain ulkopuolelle jää kuitenkin suuri osa valtion tukemasta aikuiskoulutuksesta, mm. julkishallinnon harjoittama aikuiskoulutus ja kirjepistot.

Valtio käyttää aikuiskasvatukseen vuosittain n. 500 milj. kruunua. Kuntien ja maakuntien osuudet lisäävät summaa 150—160 milj. kruunulla. Luvut ovat kuitenkin pieniä työelä-

män aikuiskoulutuksessa kulutettaviin summiin verrattuina. Tähän jaettava valtiontuki on kuitenkin niin mitättömän pieni, että käytännössä työelämän aikuiskoulutus jää lain ulkopuolelle.

Vastuu ja työnjako

Aikuiskasvatuslaki ei siis kata koko aikuiskasvatuksen kenttää. Lain piiriin kuuluvat:

- järjestöllinen sivistystyö
- peruskoulutus (peruskoulu ja lukio)
- vaihtoehtoinen peruskoulutus
- täydennyskoulutus ja lyhytkurssit (peruskoulun jälkeen)
- kansanopistojen lyhytkurssit
- työllisyyskoulutus
- työelämän aikuiskoulutus
- erityiset tarvehankintaan perustuvat opintotoimet.

Laissa määritellään vastuu ja työnjako aikuiskasvatusta järjestävien kesken. Viranomaisten vastuulla on aikuisten peruskoulutus, kunnilla on vastuu peruskouluista, maakunnilla (vastaavat läänejä) lukioista. Valtio vastaa puolestaan ns. vaihtoehtoisesta peruskoulutuksesta, työllisyyskursseista sekä korkeakouluissa harjoitettavasta täydennyskoulutuksesta.

Kansanopistojen ja korkeakoulujen tehtävänä on huolehtia täydennyskoulutuksesta ja lyhytkursseista. Sivistysjärjestöille jää se opinto toiminta, joka ei edellytä määrättyjen tutkintovaatimusten noudattamista tai tutkinnon suorittamista. Järjestöt voivat myös poikkeusluvalla järjestää peruskoulutusta ja ns. vaihtoehtoisista peruskoulutusta. Työpaikan sisäisestä koulutuksesta vastaa yrityksen johto. Erityisten opintotoimien osalta ei vastuuta ole jaettu.

Aikuisten peruskoulutus ja työllisyyskoulutus rahoitetaan kokonaisuudessaan valtion varoista. Täydennyskoulutus ja lyhytkurssit sekä vapaan sivistystyön opintotoiminta saavat tukea määrätyn prosentin mukaan. Työpaikan sisäinen koulutus sekä erityiset opintotoimet saavat tarvehankintaisesti tukea tietyn summan hakemusten perusteella.

Laki säätää, hallitus päättää

Aikuiskasvatuksen elinehdot ovat kaventuneet rajusti erityisesti parina viime vuotena, jolloin vallankahvaan tarttunut uusi hallitus on käyttänyt ahkerasti punakynää. Varsinkin sivistysjärjestöt kokevat tilanteen synkkänä. Parin-kolmen vuoden kuluessa valtionapua on vähennetty puolella. Koska kuntien ja maakuntien myöntämät määrärahat useimmiten lasketaan tietynä prosenttiosuutena valtionavusta, ovat supistukset myös niissä olleet kohtalokkaita. Valtionapuun oikeuttavien opetustuntien määrä on vähentynyt miltei kolmanneksella kahden viimeisen vuoden aikana. Työntekijäin määrä on vähentynyt ja heidän koulutustaan on supistettu. Opintomateriaaliin myönnettävä tuki on puolitetty, samoin opettajien palkkaukseen saadut määrärahat.

Myös osanottajaluvut ovat hallituksen matokuurin seurauksena kääntyneet laskuun. Pari-kolme vuotta sitten joka neljäs norjalainen osallistui aikuiskoulutukseen, nyt vain noin joka viides. Osanottomaksuja on jouduttu korttamaan, ja tämä näkyy tilastoissa.

Esimerkkinä mainittakoon järjestöjen opintotyöhön myönnettyjen määrärahojen kehitys aikuiskasvatuslain voimaantulon jälkeen:

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
43 Laki	132	152	144	137,5	111	90	80	
	milj. kruunua							

Lain hyvät ja huonot puolet

Lain merkityksen arviointi on aina suhteellista. Seuraavia näkökohtia on kuitenkin mainittu lakia arvioitaessa.

Myönteisenä on pidetty sitä, että aikuiskasvatus on lisännyt legitimitettiään lain myötä. Oman lain saaminen aikuiskasvatusta säätelemään jo sinällään on tunnustus alan tärkeydestä. Laki toi myös järjestystä aiemmin niin hajanaiseen aikuiskasvatuksen kenttään. Lain ansiosta opintotoimintaa harjoittavat järjestöt

pääsivät osallisiksi yhdenvertaisesta kohtelusta. Lisäksi laki on muita asiakirjoja velvoittavampi. Järjestöjen opintopoliittinen painostus onkin saanut suuremman ominaispainon aikuiskasvatuslain turvataessa selustaa.

Kielteisistä kokemuksista merkittävin on, että lain ja kulloisenkin budjettipolitiikan yhteys on löyhä. Lakiteksti ja rahavirrat ovat kaksi eri asiaa, eikä laki paina paljoo tulo- ja menoarviota supistettaessa. Tulkintamahdollisuudet ovat miltei rajattomat, ja hallitus voi vaikeuksista perustella opintotoimintaa halvauttavia supistuksiaan. Lakia on pidetty myös liian rajoittavana, esim. työelämän koulutus jää käytännöllisesti katsoen miltei kokonaan lain ulkopuolelle.

Lain uusien määräysten seuranta on ollut puutteellista. Esimerkkeinä mainittakoon vaihtoehtoinen peruskoulutus sekä oikeus dokumentoida aikaisemmin hankitut tiedot. Paljon harmia on aiheuttanut koululaitoksen ja sivistysjärjestöjen työnjako peruskoulutuksen osalta.

Tutkimus käytännön tukena

Lain voimaantulovuonna aloitti myös Norjan aikuispedagogiikan laitos (Norsk voksenpedagogisk institutt) toimintansa. Se on Trondheimissa sijaitseva, kirkko- ja opetusministeriön alainen aikuiskasvatusalan tutkimuslaitos. Laitos harjoittaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa, selvitystyötä, tiedotusta, dokumentaatiota sekä neuvoo ja pitää yhteyttä kentän aikuiskasvattajiin. Henkilökunnasta seitsemän on tutkijoita ja konsulentteja, neljä on hallinnollisissa tehtävissä.

Johtokunta koostuu seuraavien yhteisöjen edustajista: yliopistot/korkeakoulut, Norjan työnantajaliitto, Norjan ammatiliittojen keskusjärjestö, Aikuiskasvatusneuvosto, Opintotoiminnan yhteisneuvosto ja itse laitoksen kaksi työntekijää. Tämän vuoden budjetti on 3.4 milj. kruunua.

Laitos käynnisti ensi tökseen vuosikausia kestävä projektin "Aikuiskasvatuslain vaikutuksia". Hanke koostuu osatutkimuksista, joista jotkut ovat jo valmistuneet. Työ on ollut lähinnä peruskartoitusta, ja se on valaissut tilannetta lain voimaantulon aikaan ja välittömästi sen jälkeen. Pitkäaikaisvaikutuksista on vasta vähän näyttöä. Viime vuonna laitos teki yhdessä Tilastollisen keskustuomiston kanssa laajan osanottajatutkimuksen, jonka tulokset ovat parhaillaan analysoitavana. Hankkeeseen on osallistunut myös Bergenin yliopisto. Tulosten valmistuttua voi lain vaikutuksia valottaa monipuolisemmin.

Koulutus lisää osallistumista

Tähänastisten tulosten perusteella voi väittää, että sosiaalinen jakauma aikuiskoulutukseen osallistuvien kesken on vinoutunut. Vaikuttaa siltä, ettei aikuiskoulutus ole lisännyt koulutuksellista tasa-arvoa. Koulutustarjontaa ovat käyttäneet hyväkseen jo ennestään vankan koulutuksen saaneet. Peruskoulun (aiemmin kansakoulun) jälkeen lisäkoulutusta saaneet osallistuvat aikuiskoulutukseen kaksi kertaa useammin kuin vain pelkän oppivelvollisuuskoulun käyneet. Lukion käyneet osallistuvat jopa neljä kertaa useammin kuin pakollisen koulun käyneet.

Erityisesti uraa edistäville kursseille osallistuminen lisääntyy tasaisesti koulutuksen myötä. Yliopiston käyneet osallistuvat viisi kertaa useammin kuin peruskoulun suorittaneet. Kehitysuunta on sama sekä miehillä että naisilla. Naiset osallistuvat huomattavasti harvemmin työelämän aikuiskoulutukseen kuin miehet korkeinta koulutustasoa lukuunottamatta.

Osallistumistiheys on verrannollinen myös vanhempien koulutukseen. Sama kehitysuunta koskee sekä harrastekursseja että uraa edistävää opintotoimintaa. Kuta korkeampi on aviomiehen muodollinen koulutus, sitä innokkaampi on puoliso hankkimaan koulutusta aikuiskasvatuksen parissa. Vastaavuus aviomiehen koulutustason ja vaimon osallistumisaktiivisuuden välillä säilyy tosin vain, jos vaimo on käynyt keskikoulun tai lukion. Peruskoulun käyneillä ei merkittävää vastaavuutta ole huomattu. Vaikka sosiaalinen jakauma onkin vinoutunut, on syytä muistaa, ettei keski-verto-opiskelija ole erityisen pitkälle koulutettu. Yli puolella valtion tukemaan aikuiskoulutukseen osallistuvista on ylioppilastutkintoa alempi koulutus.

Norjalaisten tutkimusten puutteena on, ettei niissä ole käytetty esim. henkilökohtaisia tuloja selittävänä tekijänä. Myöskään yhteyttä sosiaalisen luokan, työelämän statuksen ja osallistumisen välillä ei ole selvitetty. Tällainen tutkimussuunnitelma on kuitenkin valmisteilla.

”Oikeutta vanhemmalle sukupolvelle” oli poliittinen iskulause, joka markkinoitiin lakia valmisteltaessa. Se heijastaa halua taata samat lähtökohdat eri ikäisille aikuisopiskelijoille. Ajatus ei näytä kuitenkaan toteutuneen. Tutkimusten mukaan 30—39 -vuotiaat osallistuvat innokkaimmin aikuiskoulutukseen. Vain 13 prosenttia opiskelijoista on 60—69 -vuotiaita. Aikuiskasvatus ei siis korvaa iäkkäämpien väestöryhmien lyhyttä pohjakoulutusta, johon lailla luultiin vaikutettavan.

Naiset harrastavat, miehet luovat uraa

Tilastollisesti enemmistö (56—59 %) aikuis-koulutukseen osallistuvista on naisia. Prosentti ei kuitenkaan kerro koko totuutta. Tilasto ei sisällä esim. työpaikan sisäistä koulutusta, jossa miehet ovat suurena enemmistönä. Aikuiskasvatustasoinen eräs perustavoite, sukupuolten tasa-arvo, on **muodollisesti** saavutettu. **Tosi-asiallinen** tasa-arvo on kuitenkin vielä kaukana. Osallistumismalli tukee sukupuolten välistä perinteistä jakoa. Naiset valitsevat lyhyitä harrastekursseja: taidetta, terveydenhoitoa ja ihmisuhteita. Miehet valitsevat pitempiä, uraa edistäviä hallinnollisia, teknisiä, lainopillisia tai talouselämää sivuavia kursseja. Norjassa on kuitenkin aikuiskoulutuksen piirissä lukion suorittaneista enemmistö naisia.

Osallistumisesteiden systemaattinen tutkimus puuttuu, joskin joitakin suuntaa antavia tuloksia on jo kerätty. Tärkeimpinä opintoja haittaavina tekijöinä naiset mainitsevat lastenhoitovaikeudet, kotityöt, kannustuksen, ajan ja itseluottamuksen puutteen. Viimeaikaiset tutkimukset ovat täydentäneet kuvaa. Vaikuttaa siltä, ettei perhe ole este työelämässä ahke-roivalle naiselle. Kotiäidille perhe on edelleen merkittävin opintoihin osallistumisen este.

Alueelliset erot tasoittuneet

Laki on ehkä parhaiten onnistunut edistämään alueellista tasa-arvoa. Kunnat, joiden aktiviteetti oli hyvin alhainen ennen lain voimaantuloa, ovat selvästi kirvoittaneet toimintaansa. Jo ennestään vilkkaasti toimivien kuntien toiminta ei sen sijaan ole lisääntynyt yhtä näkyvästi. Myös läänin tasolla on tapahtunut tasaantumista. Haja-asutusalueet ovat vilkastuttaneet aikuiskasvatustoimintaansa, kun taas asutuskeskuksissa on ollut laihemman kasvun kausi.

Kunnan asukkaitten korkea koulutustaso ja kunnan taloudellinen hyvinvointi lisäävät osallistumista. Teollisista voimavaroista rikkaat kunnat erottuvat myönteisesti tilastossa. Kalastuksesta elävien kuntien asukkaat ovat erityisen passiivisia. Miesväestön pitkäaikaiset poissaolot ja naisten kaksinkertainen työtaakka selittävät osallistumattomuutta.

Asukastiheydellä tai -luvulla ei näytä olevan merkitystä osallistumiseen. Myöskään kodin ja työpaikan etäisyys ei Norjassa vaikuta ratkaisevasti. Osallistumistiheys laskee kuitenkin sitä mukaa kuin etäisyys palveluihin lisääntyy. Varsinkin koulun läheisyys innostaa osallistumaan.

Laki — paperitiikeri?

Norjan aikuiskasvatustuksen kaksi keskeisintä päämäärää ovat kansalaisten yhdenvertaisuus ja alueellinen tasa-arvo. Tutkimus onkin keskittynyt näiden tavoitteiden toteutumisen tarkasteluun. Lain pitkäaikaisvaikutuksista ei tiedetä tarpeeksi, tulokset perustuvat neljän-viiden vuoden vaikutuksiin.

Miltei poikkeuksetta tutkimustulokset ovat osoittaneet, etteivät julkishallinnon ponnistellut ole kaventaneet koulutuksellisen eriarvoisuuden kuilua. Laki ei näytä muuttaneen tilannetta. Valtion tukemaa aikuiskoulutusta hyödyntävät eniten ne, joilla jo ennestään on kossoltti voimavaroja, vankka koulutus ja vahva itseluottamus. Työelämän aikuiskoulutuksessa erot ovat vielä jyrkemmät. Kun aikuiskoulutukseen osallistuminen sinällään lisää yksilön voimavaroja, levenee railo osallistujien ja osallistumattomien välillä entisestään.

On kuitenkin muistettava, että ellei yhteiskunnan toimesta olisi puututtu aikuiskasvatukseen, olisivat esim. osanottomaksut huomattavasti korkeammat. Seurauksena olisi ollut vielä murheellisempi tasa-arvoon puute.

Lain vaikutuksista puhuttaessa täytyy olla varovainen: aikatähtäin on liian lyhyt. Tuloksiin vaikuttavat lisäksi useat laista riippumattomat syyt samanaikaisesti. Lain tavoitteet ovat myös vaikeasti mitattavissa.

Tilannetta arvioidaan kevään kuluessa suurkäräjillä, jolloin eduskunta saa käsiteltäväkseen hallituksen uuden aikuiskasvatustalitiinisen selonteon. Käsitteilyjen tulos tulee vaikut-

tamaan merkittävästi aikuiskasvatustajien työhön kentällä. Aikuiskasvatustajat odottavat selvitystä erityisesti koulutuksellista tasa-arvoa edistävästä toimista, tarkoituksenmukaisemmasta suunnittelusta ja budjetoinnista sekä joustavammasta määrärahajärjestelmästä.

Tähänastisten kokemusten viisastuttamana voi kuitenkin todeta, että aikuiskasvatustalaki jää helposti paperitiikeriksi, ellei täytäntöönpanoon varata tarpeellisia voimavaroja.

Kirjallisuutta

- Kallerud, Bitten. 1978. Mål for voksenopplæring. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk inst.
- Knudsen, K. og Nordhaug, O. 1980. Voksenopplæring: Loven og kommunene. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk inst.
- Knudsen, K. og Skaalvik, E.M. 1979. Deltakelse i voksenopplæring. Noen sentrale fordelinger. Norsk voksenped. inst.
- Lov om voksenopplæring av 28. mai 1976.
- Nordhaug, O. 1981. Regional ulikhet i voksenopplæring: Utdyping eller utjevning? NAVFs Senter for Samfunnsvitenskapelig Forskerutdanning. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Nordhaug, O. 1982. Statens finansiering av voksenopplæring. Fordelingspolitiske virkninger. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk inst.
- Setsaas, R. 1982. Voksenopplæring i Rissa og på Bergmyran. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk inst.
- Vik, L.J. 1982. Voksenopplæring og lokalmiljø i ein utkantkommune. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk inst.
- Vik, L.J. 1983. Voksenopplæring og lokalsamfunn. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk inst.