

PERTTI JÄÄSKÄ

TULOS VAI VAPAUS ?

Näkökulmia kansalaisopistojen toiminnan tuloksellisuuden arviointiin

Yhteiskunnan kannalta koulutuksen arvioinnissa on alettu korostaa entistä enemmän taloudellista tehokkuutta. Vapaassa sivistystyössä sen sijaan tehostamisen kohteena on ollut oppimisprosessi monine osatekijöineen. Tämä merkitsee sitä, että vapaan sivistystyön perinteinen opetuksen ja oppimisen vapaus uhkaa kaventua.

Koulutuksen tuloksellisuuden arviointi voi johtaa myös siihen, että järjestelmä kontrolloi entistä enemmän yksilön elämämpiiriä. Tällöin vaarana on, että oppija ei enää ole oppimisensa subjekti vaan koulutusjärjestelmän objekti.

Tulosajattelu ja vapaa sivistystyö

Tulosjohtaminen on tullut tavoitejohtamisen sijaan julkisyhteisöjen käyttämäksi johtamisjärjestelmäksi erityisesti 1980-luvulla. Tulosjohtamisella tarkoitetaan johtamistapaa, jossa selkeytetään yhteisöjen tulosalueiden ja tulosyksiköiden toiminta-ajatus (päämäärät, strategiat), ja siitä johdetaan tavoitteet (avaintulokset), joiden toteutumista seurataan tunnuslukujen ja erilaisen mittareiden sekä arviointimenetelmien avulla.

Tuloksellisuuden arviointi siis yleensä kytkeytyy läheisesti tulosjohtamiseen ja -ohjaukseen, joka on perustaltaan arvolähtöistä toimintaa. Opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnin lähtökohtana on yleensä toiminnan nykytilan

analyysi, jonka pohjalta asetetaan tulostavoitteet. Kansalaisopistojen osalta yleiset tulostavoitteet asettaa omistajayhteisö, ja sen pohjalta laaditaan opistokohtaiset tulostavoitteet. Tuloksellisuuden arvioinnissa oleellista on, keiden ja millaisten tahojen arvoja tuloksellisuuden arviointi palvelee.

Tulosjohtamisjärjestelmän ohella opetustyön tuloksellisuuden pohtimista on viime aikoina vauhdittanut lähinnä kaksi tekijää:

1. Taloudellinen taantuma, minkä vuoksi sekä valtio että kunnat ovat tehneet huomattavia säästöpäätöksiä taloutensa tasapainottamiseksi.

2. Valtion ja kuntien välisen päätäntävällän uusjako, mikä kulminoituu uuteen valtionosuusjärjestelmään.

Jokainen hallintosektori niin valtakunnallisella kuin paikallisellakin tasolla joutuu entistä selvemmin ja konkreettisemmin perustelevaan toimintansa oikeutusta.

Tuloksellisuuden arviointi valtakunnallisella tasolla edellyttää valtakunnallisia tulostavoitteita, mutta mitään selkeää tehtäväaluetta ei kansalaisopistoille ole, ainakaan vielä, asetettu. Valtioneuvoston koulutuksen kehittämissuunnitelmassa (18.6.1993) vapaan sivistystyön ja kansalaisopistojen tehtäväalue jää muutaman maininnan varaan. Taloudellisuudesta ja tehokkuudesta suunnitelmassa todetaan, että kansalaisopistoja voidaan omistajayhteisön niin halutessa yhdistää muihin aikuisoppilaitoksiin. Vaikuttavuuden näkökulmaa edustaa ajatus, että vapaan sivistystyön instituutioiden toimintaa tuetaan, jotta edistettäisiin kansalaisyhteiskun-

nan valmiuksia, moniarvoista suomalaista kulttuuria sekä kansainvälistymiskehitystä. Vapaan sivistystyön rooli koetaan keskeiseksi työttömien ammattitaidon ja henkisen vireyden ylläpitämisessä.

Vapaan sivistystyön perusuonteeseen kuuluu oppimisen ja opettamisen vapaus tavoitteiden ja sisältöjen suhteen. Lainsäädäntö on määritellyt toimintatavan ja reunaehdot, mutta ei ole puuttunut tavoitteisiin tai sisältöihin. Valtakunnalliset opetussuunnitelmat tai muodolliset pätevyitymistavoitteet eivät ole suodattavasti määritelleet oppisisältöjä, vaan opistot ja opettajat ovat määrittäneet opetussuunnitelmat oppijoiden omien oppimistarpeiden pohjalta.

Opiskelun motiivina ei ole yleensä ollut saada todistus tai suorittaa arvosana vaan esimerkiksi kehittää itseänsä, ylläpitää ja kehittää sosiaalisia kontakteja tai arkielämän tai ammatin vaatimia valmiuksia. Vapaus ja opinnollisuus pohjautuvat käsitykseen siitä, että opintotilaisuuksiin hakeutuva käsitetään itsenäiseksi yksilöksi, joka omatoimisesti järjestää opiskelunsa persoonallisten pyrkimystensä mukaan. Vapaan sivistystyön tehtävä on vain auttaa näiden pyrkimysten selventämisessä ja sovittamisessa reaalisten edellytysten mukaisiksi. Toisaalta aikuisopiskelijalla saattaa olla hyvinkin summittainen ja jäsentymätön mielikuva omista tavoitteistaan, suorituskyvystään ja valittavana olevista mahdollisuuksistaan.

Mielenkiintoista on havaita, että myös muu koulutusjärjestelmä on siirtymässä tähän suuntaan, esimerkiksi peruskoulujen vapaus päättää omista opetussuunnitelmistaan lisääntyä koko ajan.

Yhteiskunnan kannalta koulutuksen arvioinnissa on alettu korostaa entistä enemmän taloudellista tehokkuutta, vapaassa sivistystyössä sen sijaan tehostamisen kohteena on ollut oppimisprosessi monine osatekijöineen. Tämä merkitsee sitä, että vapaan sivistystyön perinteinen opetuksen ja oppimisen vapaus uhkaa kaventua. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointi voi johtaa myös siihen, että järjestelmä kontrolloii entistä enemmän yksilön elämänpäiriä. Tällöin vaarana on, että oppija ei enää ole oppimisensa subjekti vaan koulutusjärjestelmän objekti. Voi-

ko tulevaisuudessa käydä niin, että opiskelevalle yksilölle jää äärimmillään kaksi vaihtoehtoa: joko pitää kiinni yksilöllisestä vapaudestaan ja luopua koulutuksesta tai luopua ainakin osasta vapauttaan ja ottaa osaa koulutukseen?

Markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka

Valtion aikuiskoulutuspolitiikan viimeisin kehitysvaihe alkoi 1980-luvun puolivälissä. Yleissuunnittelua seurasivat käytännön toimet, mikä ilmeni johtavina periaateratkaisuina sekä riipeässä tahdissa toteutettuina uudistuksina. Koulutustarjonnan lisääminen ja organisaatorakenteiden uudistaminen keskittyi pääasiallisesti ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Valtioneuvosto teki vuonna 1987 periaatepäätöksen ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksen periaatteista ja täydensi sitä vuonna 1988 periaatepäätöksellä ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämistä.

Valtion harjoittaman aikuiskoulutuspolitiikan pääsuuntauksena on ollut turvautuminen markkinavoimiin. Pyrkimykseksi on noussut aikuiskoulutuksen kehittäminen niin, että se mahdollisimman nopeasti ja joustavasti myötäilisi työmarkkinain muuttuvia vaatimuksia ja siten osaltaan parantaisi Suomen taloudellista kilpailukykyä. Markkinamekanismit on otettu käyttöön myös ohjaus- ja rahoitusmenettelyjen uudistamisessa; koulutuspalveluja myymällä opintoja järjestävät organisaatiot kilpailevat keskenään. Uuden aikuiskoulutuspolitiikan julkilausutut tavoitteet ovat olleet määrällisiä ja välineellisiä. Tasa-arvo on mainittu yhtenä tavoitteena, mutta käytännön ratkaisut ovat lisänneet opintomahdollisuuksien kasaantumista.

Markkinaperusteisessa aikuiskoulutuspolitiikassa valtio pitäytyy koulutuspolitiikkatason kysymyksissä sekä asettaa kehysohjauksen mukaiset kehystavoitteet, joiden avulla turvataan keskeisten kansallisten tavoitteiden ja kehittämishankkeiden toteuttaminen. Muutosimpulsit tulevat alhaalta ylös päin ja markkinaohjaus sekä professionaalinen ohjaus korostuvat. Tämän mallin etuna nähdään se, että oppilaitosten suhteet lähiympäristöön ja asiakkaisiin korostuvat,

mahdollisena haittana se, että valtio ei voi taata tavoitteidensa toteutumista.

Kansalaisopistoissa markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka näkyy mm. siten, että niiden tehtäväalaa on laajennettu ammatillisen koulutuksen ja maksullisen palvelutoiminnan suuntaan. Samoin opistojen maksupolitiikan kehitys yleissivistävän opetuksen osalta osoittaa, että ne ovat nopeassa tahdissa omaksuneet markkinahenkisyyttä.

Markkinaperusteista aikuiskoulutuspolitiikkaa on sovellettu viimeisen parin vuoden aikana. Valtio ei ainakaan kovin selvästi aseta mitään aikuiskoulutuspoliittisia tavoitteita. Voidaan puhua jopa valtion vetäytymisstrategiasta. Paikallistason tavoitteet ja muutosimpulssit sekä markkinavoimat ovat korostuneet ohjauksessa. Etuna tässä on asiakkaan roolin korostuminen. Opistoissa asiakaslähtöisyys merkitsee opiskelijain odotusten ja tarpeiden entistä tarkempaa huomioonottamista. Haittana on se, että politiikkatason tavoitteet ovat heikkoja. Aikuiskoulutuksessa tämä merkitsee vielä selvempää siirtymistä tarjontamallista kysyntämalliin, jossa tavoitteiden toteutuminen mitataan kysynnän kautta. Aikuiskoulutuksen tavoitteita tarvitaan silloin lähinnä koulutuksen profiloinnissa ja markkinoinnissa.

Kunnallisesti vetäytymisstrategian soveltaminen ilmenee mm. siinä, että julkisyhteisöjen välinen rahoitusjärjestelmä uusittiin vuoden 1993 alussa, jolloin siirryttiin suoriteperusteiseen valtionosuusjärjestelmään. Kunnat saavat eri suoritteisiin pohjautuvan, laskennallisen määrärahan koko sivistystoimen hoitamiseksi, eikä sitä enää jaeta sektorikohtaisesti. Tällöin myös luotamushenkilöt saavat entistä vapaammin päättää määrärahojen käytöstä. Tämän toimintamallin puhtaaksiviljelty soveltaminen tarkoittaa sitä, että vaikka valtiovalta antaa resursseja koulutuksen järjestämiseen, sitä ei kiinnosta koulutuksesta saatavat tulokset!

Kansalaisopistojen toiminnassa vetäytymisstrategia näkyy siten, että valtiovalta ei enää puutu opistojen virka- tai toimirakenteeseen, eikä opetussuunnitelmien tekoa myöskään säädelly, tutkintotavoitteista koulutusta lukuun ottamatta, mitenkään. Samalla tämä on merkinnyt

sitä, että opistot joutuvat entistä ankarammin taistelemaan vähenevistä määrärahoista paikallistasolla. Tällöin korostuvat hyvät suhteet paitsi kunnan johtavaan virkamiehistöön myös luotamushenkilöihin. Suhdetoiminnan ohella opistot joutuvat entistä enemmän myös myymään opetuspalvelujaan sekä perimään niistä entistä korkeamman hinnan. Puhtaaksiviljellyn markkinatalouden soveltaminen johtaa siihen, että asiakkaan nöyrä palvelu nousee tärkeimmäksi toimintaa ohjaavaksi tekijäksi. Tällöin myydään vain niitä palveluja, joita asiakas tahtoo ja joista hän on valmis maksamaa mahdollisimman hyvän hinnan.

Vetäytymisstrategialle ristiriitaisesti koulutuksen painopisteitä kuitenkin edelleen säädellään varsin tehokkaasti lainsäädäntöä sekä hallinnollisia rakenteita muuttamalla sekä suuntaamalla taloudellisia voimavaroja poliittisten ja yhteiskunnallisten painopisteiden mukaisesti (työvoimapolitiittinen koulutus, Relanderin rahat).

Tuloksellisuuden arvioinnin lähtökohtia

Tähän asti vapaan sivistystyön tuloksellisuutta on arvioitu vain lähinnä kvantitatiivisin mittarein: opiskelija- ja oppituntimäärinä ja tutkintosuorituksina. Entistä tärkeämmäksi koetaan se, että sivistystyön ja koulutuksen tuloksellisuutta on pystyttävä arvioimaan myös kvalitatiivisin mittarein. Tuloksellisuuden osatekijöitä ei välttämättä ole mahdollista yhdistää muutamiksi, kaikenkattaviksi mittareiksi. Olennaista on eri arviointitulottuvuuksien rinnakkainen huomioonottaminen. On perusteellisesti pohdittava sitä, MITÄ arvioidaan, KUKA arvioi, MITEN ja KENEN ehdoilla arvioidaan.

Taloudellisuutta korostavassa tuloksellisuuden arvioinnissa voidaan ajautua siihen harhaan, että vaikuttavuutta arvioidaan pelkästään kustannus-hyöty -analyysillä. Päätöksenteossa on vaikeaa suhteuttaa erilaisin mittarein osoitettuja vaikutuksia toisiinsa. Koulutusvaihtoehtoja punnittaessa on mahdotonta valita sellaista toimintamallia, joka samanaikaisesti maksimoisi hyödyt ja minimoisi kustannukset.

Tuloksellisuuden arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota tiedon keruun muotoihin, vaikuttavuutta koskevaa arviointitietoa on voitava käyttää tehokkuus- ja taloudellisuustietojen rinnalla. Yksipuoliseen mittaamiseen liittyy mm. seuraavia vaaroja:

1. Mikäli unohdetaan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi, mittarit muodostuvat tavoitteiksi. Tällöin mitataan vain sitä, mitä on helppoa mitata.
2. Tarkat numerot luovat tietämisen harhan, mittaamalla uskotaan saavan jäännöksetöntä tietoa todellisuudesta.
3. Unohdetaan, että välittömiä tuloksia tärkeämpiä ovat toiminnan päämäärät, arvot ja prosessit sekä niiden arviointi.

Vaikuttavuuden arviointi

Vaikeinta sivistys- ja koulutustyössä on vaikuttavuuden arviointi. Ritva Jaku-Sihvosen mukaan opetustoiminta on vaikuttavaa, kun koulutus pystyy tuottamaan kulloisissakin olosuhteissa ihmisen ja yhteisön tarvitsemia tieto- ja taitotuloksia. Tällöin tarkastelun keskiössä on oppijan henkinen kasvu ja persoonallisuuden kehitys, jolloin voidaan vertailla myös asetettuja tavoitteita saavutettuihin tuloksiin. Samoin arvioidaan sitä, opittiinko riittävän pätevää tietoa riittävän korkeatasoisesti sekä vastaako oppimisen tulos sisällöltään ja vaikutuksiltaan yhteiskunnan koulutukselle asettamia tavoitteita. Keskeistä on arvioida, miten se palvelee esimerkiksi työelämän tai kulttuurin kehittymisen tarpeita. Tällöin on syytä myös määrittellä, mitkä ovat työelämän ja kulttuurin tarpeet.

Kansalaisopiston vaikuttavuutta voidaan siis arvioida tehtäväkuvan ja yleisen koulutustarpeen toteutumisen tasolla sekä välittömän oppimistoiminnan tasolla, yksittäisen kurssin tai koulutustapahtuman tasolla. Toiminta-ajatussa heijastuvat, tai ainakin siinä pitäisi heijastua, mahdolliset valtakunnalliset tavoitteet, jotka ilmenevät myös yksittäisen kurssin tavoitteissa. Opetus- ja oppimisprosessin vaikuttavuuden arviointiin sopii esimerkiksi kehittävä arviointi.

Kansalaisopistoille voidaan johtaa neljä päätehtäväaluetta, ja kullekin tehtäväalueelle erilaisia koulutustehtäviä:

1. Vapaatavoitteinen itsensäkehittäminen
 - yleissivistävä opetus
 - kulttuuri-identiteetin edistäminen
 - taiteellisen ilmaisutaidon kehittäminen
2. Jatko-opintoihin valmentaminen
 - aikuisväestön kielitutkinnot
 - taiteen perusopetus
 - peruskoulu- ja lukio-opetus
 - avoin korkeakoulu-opetus
 - ammatillinen koulutus
3. Kansalaisvalmiuksien kehittäminen
 - Ey-valmiuskoulutus
 - ympäristökasvatus
 - luottamushenkilökoulutus
 - sosiaalisen kanssakäymisen valmiudet
 - henkilöstökoulutus
4. Sivistyksellisen tasa-arvon edistäminen
 - työttömien koulutus
 - maahanmuuttajien koulutus
 - syrjäseutujen opetustarjonta
 - vammaisten koulutus
 - vähänkoulutettujen osallistuminen

Päätehtäväalueiden pohjalta kukin oppilaitos voi määrittellä omat painopistealueensa ja sen mukaiset koulutustehtävät. Tehtäväalueet ja niistä johdetut koulutustehtävät menevät osittain päällekkäin, esimerkiksi yleissivistävä opetus palvelee myös vapaatavoitteista itsensäkehittämistä tai voi myös antaa valmiuksia jatko-opintoihin. Sivistyksellisen tasa-arvon periaatteesta kiinnipitäminen merkitsee sitä, että myös tulevaisuudessa julkisyhteisöjen on pääosaltaan rahoitettava kansalaisopistojen toimintaa.

Vaikuttavuuden määrälliset tavoitteet voivat olla esimerkiksi vapaatavoitteisessa itsensäkehittämisessä opiskelijamäärän %-osuus koko kunnan väestöstä, jatko-opintoihin valmentamisessa loppuunsaoritettujen tutkintojen määrä, kansalaisvalmiuksien kehittämisessä kyseisille

kursseille osallistuneiden määrä koko väestöstä ja sivistyksellisen tasa-arvon edistämisessä kursseille osallistuneiden määrä.

Omistajayhteisön kannalta keskeistä vaikuttavuutta on edelleen opiston kyky toteuttaa sille asetettu tehtävä eli paikallisen sivistystarpeen tyydyttäminen ja yhteiset kehityshankkeet omistajayhteisön kanssa (esimerkiksi luottamushenkilö- ja henkilöstökoulutus, elinkeino- ja yrittäjäkoulutus, taiteen perusopetus). Tällöin arvioidaan mahdollisessa tulosopimuksessa määriteltujen tavoitteiden saavuttamista. Tulosopimuksessa määritellään koulutustehtävä, ilmaistaan tavoitteet sekä menetelmät, jolla tavoitteiden saavuttamista arvioidaan.

Muiden yhteistyötahojen ja opiskelijoiden kannalta tärkein vaikuttavuuden kriteeri on oppimistulokset. Maksupalvelukoulutuksen kehittäminen ja ammatillisten koulutustehtävien hoitaminen tuovat mukanaan tavoitteiden tarkemman määrittelytarpeen: haluttu vaikutus on usein eksaktisti ilmaistavissa esimerkiksi joidenkin taitojen kontrolloitavissa olevana omaksumisena. Tällöin koulutuksen vaikuttavuutta arvioidaan heti koulutuksen päätyttyä: vastaavatko opetuksen tulokset asetettuja tavoitteita. Kehittävän arvioinnin menetelmällä voidaan arvioida opetus- ja oppimisprosessin vaikuttavuutta ja oppimistulosten hyödynnettävyyttä.

Opiskelijan puolestaan arvioi oppimaansa oman koulutustarpeensa kautta ja tällöin ensisijaisia arviointikohteita ovat opetuksen sisältö, laatu, pätevyys ja hyödynnettävyys. Mikäli opetus on auttanut oppijaa saavuttamaan hänen oppimiselleen asettamat tavoitteet, on opetus ollut vaikuttavaa.

Asiakastyytyväisyys on keskeinen vaikuttavuuden arvioinnin kohde, olipa asiakas sitten yksilö tai yhteisö. Tätä voidaan mitata esimerkiksi asiakaskyselyllä. Laadukkaan opetuksen kautta saavutettu asiakastyytyväisyys luo myös yleisempää mielikuvaa koko opiston toiminnasta kunnassa.

Tuloksellisuuden monipuolinen arviointi voi vaikuttaa myönteisesti kansalaisopiston opetuksen kehittämiseen, opetussuunnittelun jännetöitymiseen ja sitä kautta opetuksen ja oppi-

misen laadulliseen parantumiseen. Vapaan sivistystyön yhteiskunnallinen vaikuttavuus ilmenee kansalaisopiston yleisen koulutustehtävän toteutumisena ja yksilötason oppimisprosesseissa saavutettuina parempina tuloksina. Paremmat oppimistulokset puolestaan palvelevat opiston käyttäjäkuntaa, erilaisia sivistys- ja koulutustarpeita omaavia aikuisopiskelijoita. Asiakaslähtöisyys voi tuoda opiskelijalle myös lisää vapautta, vaikka koulutusjärjestelmä nykyään tahtookin painottaa välitöntä, konkreettista tulosta

LÄHTEET

Alanen, A. 1969. Zachris Castren ja 70-luvun opisto. Teoksessa Ruusala V. (toim.): Tiedon ja taidon tiellä. Helsinki: KTOL

Alanen, A. 1992. Suomen aikuiskasvatuksen organisatiomuodot. Tampereen yliopisto, kasvatustieteiden laitos. Opetusmonisteet B 7.

Hölttä, S. 1993. Aikuiskoulutuksen tavoitteet. Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen. Opetushallituksen julkaisusarjat. Kehittämissarja 18. Helsinki: Painatuskeskus OY.

Jakku-Sihvonen, R. 1992. Tuloksellisuuden käsite koulutuksen suunnittelun ja kehittämisen näkökulmasta. Aikuiskasvatus 3/92. Vaikuttavuus on tuloksellisuuden peruspilari. Kansanopisto 8/92.

Sihvonen, J. 1993. Onko vapaat sivistystyöt tehty? Tutkimus kansalaisopistojen sopeutumisesta toimintaympäristön muutoksiin. Julkaisematon lisensiaatintyö.